



Document de travail

N° 03.2015

Améliorer la publication mensuelle des statistiques du « chômage » pour faciliter le débat public. Quelques propositions

*Stéphane JUGNOT**

* Chercheur associé à l'IRES, stephane.jugnot@ires.fr

juillet • 2015

Institut de recherches économiques et sociales

16, bd du Mont d'Est - Noisy-le Grand • Tél. 0148151890 • Fax 0148151918 • contact@ires.fr
www.ires.fr • Twitter @IresFr • LinkedIn ires-france

Sommaire

Introduction7

I. Trois grands types de mesure du chômage pour trois usages différents
.....

II. Le total des DEFM des catégories A, B et C est l'indicateur pertinent à suivre
.....

III. Les choix sémiologiques et rédactionnels de la publication mensuelle favorisent la confusion
.....

IV. Propositions complémentaires
.....

En guise de conclusion 32

Annexes
.....

Annexe 1. Arrêt sur les chiffres du chômage : un extrait d'Envoyé spécial du 30 janvier 2014, sur France 2 37

Annexe 2. L'effet des changements de mode de gestion sur les statistiques des demandeurs d'emploi : une note de 2007 41

Annexe 3. La labellisation des DEFM par l'Autorité de la statistique publique 57

Annexe 4. Quelques recommandations du groupe de travail du CNIS « De Foucauld » (octobre 2008) 59

Annexe 5. Le point de vue de l'Assemblée nationale (avril 2008) 65

Annexe 6. Extraits du code des bonnes pratiques de la statistique européenne 74

Résumé

Au printemps 2014, l'Autorité de la statistique publique a labellisé sous condition les statistiques nationales des demandeurs d'emploi publiées par le ministère du Travail. En conséquence, le Cnis a mis en place un groupe de travail pour examiner les recommandations de l'Autorité et leurs implications sur le contenu de la publication du ministère. A cette occasion, le service statistique du ministère du Travail et Pôle emploi ont annoncé leur volonté de réfléchir à une simplification de cette publication.

Ce document reprend, pour l'essentiel, une contribution à la réflexion de ce groupe de travail du Cnis, présidé par Jacques Freyssinet.

Il examine de façon plus particulière quelques aspects de techniques rédactionnelles et de sémiologie graphique (structure du communiqué de presse, forme des graphiques et des tableaux de la publication mensuelle), pour voir s'il serait possible de faire en sorte que les indicateurs pertinents, relatifs à l'ensemble des demandeurs d'emploi (catégorie A, B et C) prennent le pas sur les indicateurs tronqués relatifs aux seuls demandeurs d'emploi de catégorie A.

Introduction

Trois types différents de mesure du chômage co-existent : le chômage déclaratif, le chômage administratif et le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). S'il y a eu pendant longtemps des tentatives pour faire converger ces mesures, et si certaines ressurgissent ponctuellement, il reste que sur longue période, la tendance est plutôt de prendre acte de l'impossibilité de réconcilier ces trois types de mesure car chacun répond à des besoins et des contraintes spécifiques.

En particulier, la controverse sur les statistiques du chômage de 2007 a conduit le Conseil national de l'information statistique (Cnis) et une mission d'information consensuelle de l'Assemblée nationale à demander de distinguer clairement la mesure du « chômage » par l'Insee du suivi des « demandeurs d'emploi » inscrits à l'ANPE/Pole emploi par le ministère du Travail. D'un côté, des indicateurs statistiques conformes à des méthodologies internationales pour mesurer des évolutions conjoncturelles, indépendamment des choix de gestion du service public de l'emploi. De l'autre, des statistiques administratives relatives aux bénéficiaires d'un service public important, mobilisant des moyens conséquents, dont les évolutions d'un mois sur l'autre peuvent être impactées par des modifications de règles ou des incidents de gestion.

A la suite des recommandations du Cnis, le service statistique du ministère du Travail a fortement modifié sa publication mensuelle sur les demandeurs d'emploi. Avec le recul, il apparaît que cette refonte ne permet pas de répondre de manière totalement satisfaisante aux demandes formulées après la controverse de 2007. De fait, les pouvoirs publics et les médias continuent de parler des « chiffres du chômage » pour désigner les statistiques administratives sur les demandeurs d'emploi. Plus gênant pour la qualité du débat public, l'indicateur mis en avant continue d'occulter une proportion importante des demandeurs d'emploi tenus à faire des actes positifs de recherche d'emploi et de rendre compte de leur situation en fin de mois. Il ne rend donc pas compte des personnes réellement suivies par Pole emploi.

Au printemps 2014, l'Autorité de la statistique publique a labellisé sous condition les statistiques nationales des demandeurs d'emploi publiées par le ministère du Travail. En conséquence, le Cnis a mis en place un groupe de travail pour examiner les recommandations de l'Autorité et leurs implications sur le contenu de la publication du ministère. A cette occasion, le service statistique du ministère du Travail et Pole emploi ont annoncé leur volonté de réfléchir à une simplification de cette publication.

Ce document reprend, pour l'essentiel, une contribution à la réflexion de ce groupe de travail du Cnis, présidé par Jacques Freyssinet.

Il examine de façon plus particulière quelques aspects de techniques rédactionnelles et de sémiologie graphique (structure du communiqué de presse, forme des graphiques et des tableaux de la publication mensuelle), pour voir s'il serait possible de faire en sorte que les indicateurs pertinents, relatifs à l'ensemble des demandeurs d'emploi (catégorie A, B et C) prennent le pas sur les indicateurs tronqués relatifs aux seuls demandeurs d'emploi de catégorie A. Les principales propositions formulées sont les suivantes :

- Adopter une mise en page et des illustrations qui mettent en avant l'ensemble des demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et de rendre compte de leur situation en fin de mois (catégorie A, B, C).
- Privilégier dans le communiqué de presse et dans la publication des indicateurs calculés pour l'ensemble de la France, comme le fait Eurostat, c'est-à-dire, prendre en compte systématiquement la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte.
- Documenter les changements de mode de gestion des listes et leur effet sur les statistiques des demandeurs d'emploi de façon systématique et homogène, que l'effet joue à la hausse ou à la baisse.
- Intégrer des informations non corrigées des variations saisonnières pour rendre visible le caractère saisonnier de l'activité de Pole emploi.

I. Trois grands types de mesure du chômage pour trois usages différents

I. Trois grands types de mesure du chômage pour trois usages différents

De façon générale, trois types de mesure du chômage peuvent être distinguées :

- le chômage « déclaratif », correspondant à la déclaration spontanée des personnes sur leur situation d'emploi ;
- le chômage « au sens du bureau international du travail », nécessitant de vérifier que la situation de la personne respecte les critères de la définition internationalement reconnue par la communauté des statisticiens : être sans emploi ; être à la recherche d'un emploi et être disponible pour en reprendre un ;
- le chômage « administratif » correspond aux personnes suivies par les administrations en charge des chômeurs et/ou de leur indemnisation.

Depuis plusieurs décennies, de nombreux travaux ont montré que ces trois types de mesure étaient différents ; qu'ils ne rendaient pas compte des mêmes réalités ; que les biais qu'il y a avait à utiliser l'un pour l'autre étaient variables selon les groupes de personnes, leur âge, leur sexe, etc. De ce fait, **la tendance de long terme a été plutôt de prendre acte de l'impossibilité de faire converger ces mesures au profit de l'acceptation d'un éclatement** ¹, même si des tentations ressurgissent régulièrement (par exemple, récemment la demande illusoire d'Eurostat de disposer d'une mesure du chômage BIT à partir des recensements).

En réalité, chaque mesure a ses intérêts et ses limites. Il faut donc les utiliser à bon escient sans chercher à utiliser l'une pour l'autre.

Pour les études de la situation conjoncturelle sur le marché du travail, c'est le chômage au sens du Bureau international du travail qui est l'indicateur de référence.

Il est mesuré conformément à des normes internationales, précisées par Eurostat. Ces normes sont extrêmement précises : être sans emploi, c'est ne pas avoir travaillé au moins une heure au cours d'une semaine de référence donnée ; rechercher un emploi, c'est avoir fait des actes positifs de recherche d'emploi parmi une liste précise (répondre à une annonce, s'inscrire à un concours,...), Etc. En pratique, seule une enquête spécifique auprès des personnes permet de le mesurer. En France, c'est le rôle de l'enquête Emploi, collectée par l'Insee.

L'atout de cette mesure, qui implique d'interroger les personnes, est sa relative neutralité par rapport à la nature des politiques publiques mises en œuvre, comme les changements des règles d'indemnisation du chômage, ou les changements de mode de gestion des listes des demandeurs d'emploi. Cette neutralité facilite des comparaisons dans le temps et dans l'espace, même si cette facilité doit être nuancée : des différences de protocoles de collecte et de questionnaires peuvent aboutir à des taux de chômage au sens du BIT différents, à situation réelle identique.

1. Voir Jugnot S., « Les mesures du chômage », in *L'Adieu au chômage, Regards croisés sur l'économie* (2013/1).

Les principales limites sont de deux ordres. Du côté de la collecte, cette mesure oblige à poser une batterie de questions, qu'il est difficile d'envisager de poser dans le recensement ou dans des enquêtes auprès des ménages centrées sur d'autres problématiques que le marché du travail. Du côté de l'utilisation, le recours à une enquête auprès des personnes, donc l'usage d'un échantillon, ne permet pas de disposer de résultats fins, notamment géographiquement.

Le chômage déclaratif permet de disposer d'une information approximative dans des enquêtes où le repérage des chômeurs n'est pas central. La question se limite le plus souvent à demander aux personnes de dire si elles sont en emploi, au chômage, à la retraite, etc., ce qui facilite la collecte de cette information. Certes cette mesure du chômage est légèrement faussée parce que, dans une même situation factuelle, selon son âge, son sexe, son parcours, certains se déclarent plus ou moins facilement chômeurs, d'autres inactifs. Cependant, on peut raisonnablement faire l'hypothèse que, malgré ce biais, le chômage déclaratif est suffisant pour repérer des différences importantes d'exposition au chômage entre territoires à partir du recensement ou pour faire des analyses de disparités de situations, selon que l'on travaille ou non, à partir des enquêtes auprès des ménages, par exemple pour l'accès aux soins, pour l'accès au logement.

Le chômage administratif permet de suivre les bénéficiaires des services publics concernés. Basée sur des fichiers de gestion exhaustifs, cette mesure présente deux principaux avantages par rapport à la mesure du chômage au sens du BIT : elle est disponible plus rapidement et peut être déclinée aux différents échelons du territoire. Ce sont deux raisons qui expliquent leur succès. En revanche, elles sont très sensibles aux changements des politiques publiques, comme les règles de l'allocation chômage, aux incidents de gestion (par exemple, le « bug SFR ») et aux changements de mode de gestion des listes des demandeurs d'emploi. Au cours des mois qui ont précédé l'élection présidentielle de 2007, une série d'évolutions dans les modes de gestion des listes de l'ANPE (devenue Pôle emploi depuis), a ainsi conduit à une forte baisse du nombre de demandeurs d'emploi, de plusieurs dizaines de milliers de personnes, alors que le chômage au sens du BIT ne reculait pas (voir annexe 2). Compte tenu du coût des politiques d'emploi et du nombre de personnes concernées (de l'ordre de 5 millions chaque mois), les statistiques sur les demandeurs d'emploi sont cependant importantes à suivre, comme dans un autre domaine, celles des bénéficiaires du RSA.

**II. Le total des DEFM des catégories
A, B et C est l'indicateur pertinent à suivre**

II. Le total des DEFM des catégories A, B et C est l'indicateur pertinent à suivre

Dans les statistiques publiées, les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont répartis entre plusieurs catégories. La principale opposition distingue les demandeurs d'emploi astreints à effectuer des recherches positives d'emploi des autres. Ce sont eux qui constituent le cœur de cible du service public qu'est Pôle emploi ; qui peuvent bénéficier de ses services et qui sont soumis aux obligations associées, comme de répondre aux convocations sous peine de radiation ou d'actualiser chaque mois leur situation, qu'on appelait autrefois le « pointage ». Au total, ils sont de l'ordre de 5 millions et correspondent dans le jargon des diffuseurs des statistiques mensuelles, aux DEFM de catégories A, B et C.

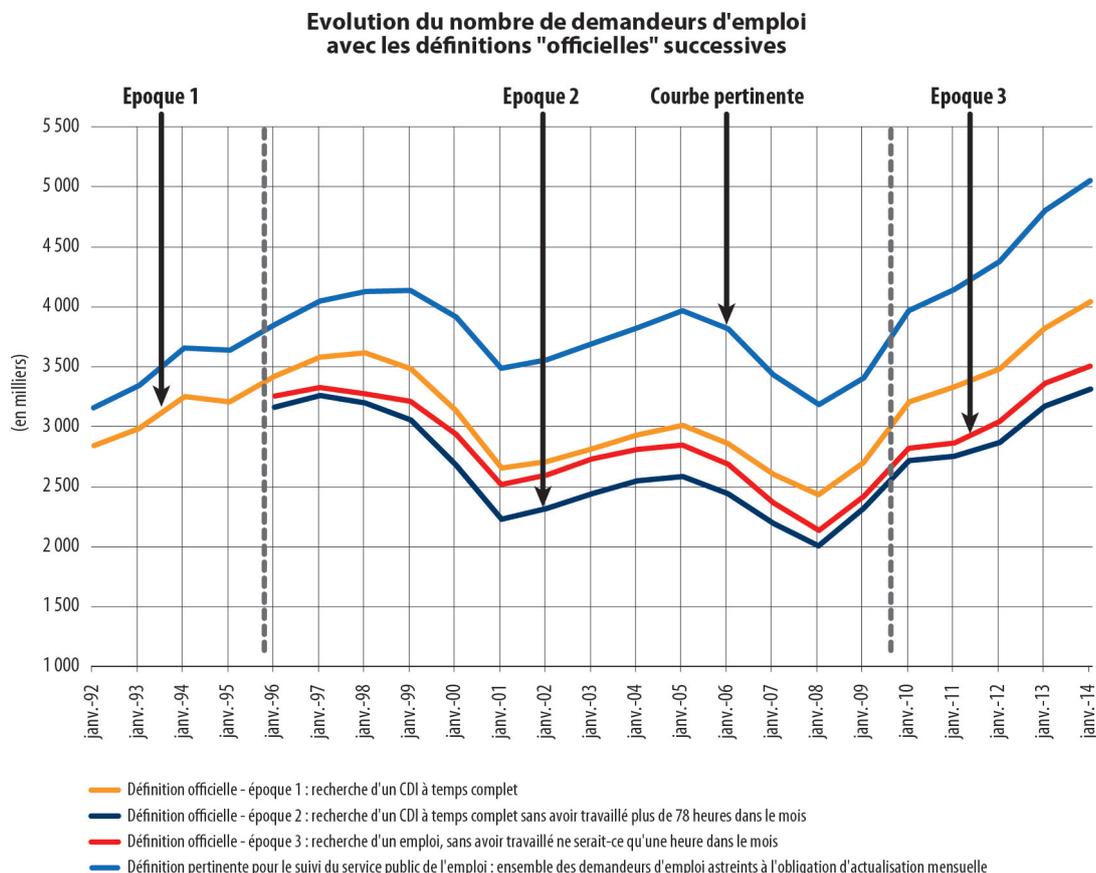
Pendant longtemps, les demandeurs d'emploi n'étaient pas sensés travailler. Mais l'inscription progressive du système économique dans le chômage de masse au cours des années 1980 a vu se développer le chômage de longue durée et, avec lui, l'analyse qu'un éloignement durable du marché du travail rendait plus difficile le retour à l'emploi, plusieurs mécanismes pouvant entrer en jeu (démotivation, dégradation absolue ou relative du capital humain, dégradation du signal envoyé aux employeurs potentiels). De ce fait, les demandeurs d'emploi ont été autorisés à exercer une « activité réduite », c'est-à-dire des petits boulots, souvent d'attente, sans perdre leurs droits. La flexibilisation du marché du travail, avec le développement de l'intérim, des CDD, ainsi que du temps partiel, a facilité cette évolution. En pratique, cette activité réduite correspond très souvent à des CDD et des missions d'intérim très courts ou, plus rarement, des CDI à temps très partiel². Lorsque le demandeur d'emploi actualise sa situation en fin de mois, il est invité à préciser le nombre d'heures d'activité réduite qu'il a effectuées au cours du mois. S'il n'a pas travaillé du tout, il est classé en catégorie A ; s'il a travaillé moins de 78 heures au cours du mois (seuil historiquement daté de l'époque où la durée légale hebdomadaire du travail était à 39 heures), il est classé en catégorie B ; s'il a travaillé davantage, il est classé en catégorie C. Cette affectation est purement statistique : les demandeurs d'emploi ne se disent pas « de catégorie A », B ou C ; ils sont demandeurs d'emploi inscrits, astreints aux obligations afférentes, dont le « pointage ». Du fait de la nature de l'activité réduite, les bascules d'une catégorie à l'autre sont d'ailleurs très nombreuses d'un mois sur l'autre.

A côté de cet ensemble, on peut être inscrit à Pôle emploi sans être tenus de rechercher activement un emploi, soit parce qu'on est indisponible pour des raisons de santé ou en raison de formation de longue durée, soit parce qu'on est en emploi et que l'on s'inscrit pour accéder aux offres d'emploi : ce sont les catégories D et E. Ces groupes sont plus difficiles à suivre statistiquement parce que l'absence d'obligation de pointage mensuelle ne permet pas de garantir l'actualité des fichiers de gestion pour ces personnes.

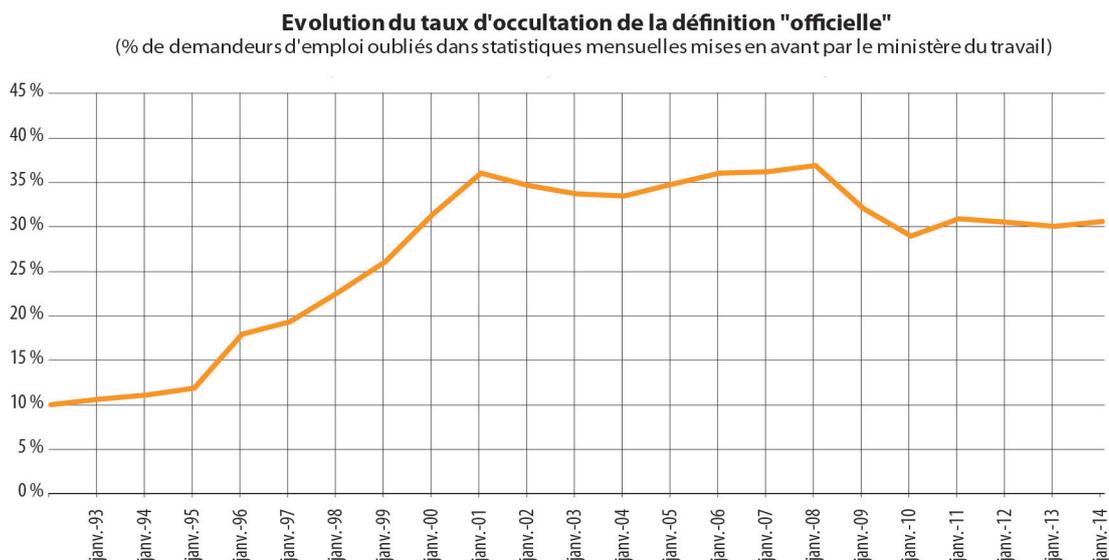
2. Jugnot S. « Quand les demandeurs d'emploi travaillent », *Premières synthèses*, Dares, n°09.3, février 2008.

En pratique, les médias, donc le débat public, ne se focalisent que sur une fraction des demandeurs d'emploi astreints à effectuer des démarches positives de recherche d'emploi : les DEFM de catégorie A, occultant près de 30 % de demandeurs d'emploi, avec la mise en avant d'un ordre de grandeur de 3 millions de personnes en fin de mois au lieu de 5 millions, souvent présenté comme la « statistique officielle », « vraie » mesure du chômage (voir par exemple les propos du ministre du Travail à ce sujet dans l'annexe 1).

La similitude apparente des termes entre le demandeurs d'emploi astreint à une obligation de recherche et n'ayant pas travaillé, et le chômeur au sens du BIT, sans emploi et en recherchant un, n'explique pas la confusion car celle-ci est ancienne, alors même que la définition « officielle », a plusieurs fois changé dans le temps, en même temps que la définition des catégories. Jusqu'au milieu des années 1990, c'est le type d'emploi recherché qui était pris en compte : seuls les demandeurs d'emploi déclarant chercher un emploi en CDI et à temps complet comptaient vraiment dans les statistiques mises en avant, suggérant que ceux qui ne cherchaient pas cette forme d'emploi, pourtant déjà fortement battue en brèche, ne recherchaient pas vraiment un emploi. Alors que l'activité réduite se développait, sa prise en compte a ensuite été introduite : à partir du milieu des années 1990, ne comptaient vraiment que les demandeurs d'emploi recherchant un CDI à temps complet qui n'avaient pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois écoulé. Trois époques, trois définitions et trois réalités différentes pour le chiffre « officiel » et toujours une partie des demandeurs d'emploi occulté (cf. graphiques ci-dessous).



Source : DARES, statistiques du marché du travail.



Source : DARES, statistiques du marché du travail.

Note de lecture : en janvier 1992, 10% des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, soumis aux obligations de recherche d'emploi et bénéficiant, en contre partie, des services de l'ANPE, n'étaient pas pris en compte dans les statistiques mises en avant par le ministère du travail ; en janvier 2014, ce taux d'occultation était de 30%.

Encadré 1.

Les définitions « officielles » successives

Ni le code du Travail, ni le service statistique du ministre du Travail n'affichent de définition du chiffre du chômage. Une statistique « officielle » s'impose cependant de *facto* dans le débat public par sa mise en avant dans les communiqués de presse mensuels, dans les publications de la Dares et de l'ANPE et celles des services déconcentrés du ministère en charge du travail. L'évolution de ces publications permet de découper les dernières décennies en trois périodes.

Quels demandeurs d'emploi suivis par l'ANPE puis Pôle Emploi comptent pour les statistiques « officielles » reprises dans les médias ?

Quelles conditions d'emploi souhaite le demandeur d'emploi ?	Le demandeur d'emploi a-t-il eu un petit boulot au cours du mois écoulé ?		
	Non	Oui, moins de 78H	Oui, plus de 78H
- Un CDI à temps complet	●	●	●
- Un CDI à temps partiel	●	●	●
- Un autre type de contrat (CDD, intérim,...)	●	●	●

- « Chômeurs » comptant selon la définition mise en avant jusqu'en 1995
- « Chômeurs » comptant selon la définition mise en avant de 1995 à 2009
- « Chômeurs » comptant selon la définition mise en avant depuis 2009

C'est notamment le cas chez les jeunes, qui peuvent percevoir l'inscription davantage comme des contraintes que comme une aide, alors que leur manque de droits ne leur permet pas de bénéficier de l'indemnisation. Réciproquement, nombre de demandeurs d'emploi inscrits ne sont pas des chômeurs au sens du BIT, même parmi ceux qui n'ont pas exercé d'activité réduite, faute d'actes de recherche effectifs.

D'une part, l'occultation d'une partie des inscrits nuit à la qualité de l'analyse statistique car les flux de sorties et les flux d'entrées des listes portent, à raison, sur l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C et non sur les seuls demandeurs d'emploi de catégorie A. De même, l'ancienneté d'inscription se calcule indépendamment des périodes d'activité réduite. C'est donc en raisonnant sur l'ensemble des catégories A, B et C que l'analyse des évolutions est, non seulement la plus pertinente, mais aussi la plus riche.

D'autre part, l'occultation d'une partie des inscrits nuit à la qualité du débat public en le faussant. Elle induit des ordres de grandeurs erronés lorsque l'on rapproche le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage ou les ressources de Pôle emploi des 3 millions de demandeurs d'emploi « officiels » au lieu des 5 millions demandeurs d'emploi concernés en réalité. Elle est problématique en terme de message car elle revient à dire qu'en dépit des discours sur l'emploi décent qui font du CDI ou du CDD de six mois ou plus l'emploi cible des politiques d'emploi, l'objectif symboliquement privilégié est plutôt que chacun travaille au moins une heure, non pas dans la semaine pour sortir du chômage BIT, mais dans le mois, pour ne plus compter « officiellement » comme demandeur d'emploi.

De ce point de vue, mettre en avant les DEFM de catégorie A est de même nature et a autant de pertinence que si le ministère de la Justice, donnant des statistiques sur le nombre d'incarcérés, ne prenait en compte que les personnes définitivement condamnées, au nom de la présomption d'innocence.

Avec la mission parlementaire Muet-Mariton, on peut donc conclure que : « Les données administratives demeurent un indicateur indispensable du suivi de l'évolution du nombre de chômeurs, particulièrement au niveau local, où l'enquête emploi ne permet pas d'obtenir des données précises à un niveau géographique très fin. Cependant il convient de préciser que les données de l'ANPE ne mesurent pas l'évolution conjoncturelle du chômage en tant que tel, mais l'évolution des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Les pays de l'OCDE qui ont recours aux sources administratives et d'enquête maintiennent une séparation claire entre les deux. Poser ainsi clairement que les sources administratives et l'enquête emploi ne mesurent pas les mêmes phénomènes permettrait d'éviter leur opposition récurrente. » La mission fait ensuite une série de recommandations (voir annexe 5).

Dans cette perspective, **il est donc essentielle de faire en sorte que l'indicateur pertinent, c'est-à-dire l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C, plutôt que la seule catégorie A.** Cela serait d'ailleurs conforme aux recommandations du groupe de travail De Foucauld, mis en place par le Conseil national de l'information statistique à la suite de la controverse des chiffres du chômage de 2007, qui proposa de « donner davantage d'importance à l'ensemble des demandeurs d'emploi accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi ».

III. Les choix sémiologiques et rédactionnels de la publication mensuelle favorisent la confusion

III. Les choix sémiologiques et rédactionnels de la publication mensuelle favorisent la confusion

À la suite du groupe de travail De Foucauld, de nouvelles catégories ont été définies, pour passer des catégories 1 à 8 aux catégories A à E. La publication mensuelle du ministère du Travail a été aussi largement refondue. L'analyse des médias montre des hésitations dans les premiers mois qui ont suivis entre la mise en avant de la catégorie A et celle de l'ensemble des catégories A, B et C. Mais rapidement, l'indicateur tronqué s'est imposé, contrairement aux recommandations du rapport De Foucauld et aux exigences du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne (notamment principes 11 et 15, voir annexe 6).

De fait, les médias mettent désormais systématiquement en avant les DEFM de catégorie A. La plupart des services déconcentrés du ministère du Travail le fait aussi très nettement dans ses tableaux de bord disponibles sur internet. Le communiqué de presse publié le 11 avril 2014 par Pôle emploi à la suite de la labellisation des statistiques des DEFM par l'Autorité de la statistique publique donne un autre exemple de la confusion lorsqu'il affirme que : « Les statisticiens de la Dares et de Pôle emploi ont mis en œuvre les recommandations du CNIS émises en 2008. Les processus de production ont été améliorés et des catégories statistiques ont été créées de manière notamment à ce que la catégorie A se rapproche le mieux possible de la définition du chômage au sens international (BIT). » Pour le lecteur non informé, cette formulation très ambiguë semble légitimer la mise en avant de la seule catégorie A au nom de sa proximité avec la mesure au sens du BIT, en total contradiction avec les recommandations du CNIS émises en 2008, d'une part, de bien distinguer la mesure conjoncturelle du chômage au sens du BIT des statistiques administratives sur les demandeurs d'emploi ; d'autre part, de privilégier pour ces dernières, l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi, donc les DEFM des catégories A, B et C.

Lors de la réunion du CNIS du 12 novembre 2015, le représentant de Pôle emploi a jugé que la publication mensuelle actuelle était très claire mais, indépendamment des intentions et des compétences, qu'il ne s'agit pas d'interroger ici, **on ne peut que constater l'écart entre l'objectif affiché en 2008 et les réalités observées dans le débat public. Ce constat oblige de regarder plus en détail la publication mensuelle du ministère du Travail dont les choix rédactionnels et sémiologiques pourraient être significativement améliorés.**

Concernant la publication elle-même, **le tableau principal de la première page** donne le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans les différentes catégories pour la France métropolitaine, ainsi que le total des DEFM de catégorie A et celui des DEFM de catégories A, B et C, pour l'ensemble de la France. Ce faisant, il affiche les deux indicateurs comme étant d'égale importance. Celui se rapportant à la catégorie A étant toujours en première position, l'accent est mis d'une certaine manière sur lui (*cf. infra*).

Le tableau introductif dans la publication actuelle du ministère du Travail

Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi				Unités : milliers et %	
Données CVS-CJO	Novembre 2013	Octobre 2014	Novembre 2014	Variation sur un mois	Variation sur un an
France métropolitaine					
Catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	3 298,6	3 460,9	3 488,3	0,8	5,8
Catégorie B (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite courte)	644,9	672,7	662,3	-0,1	4,2
Catégorie C (actes positifs de recherche d'emploi, en activité réduite longue)	941,6	1 020,6	1 015,7	-0,5	7,9
Catégories A, B, C (actes positifs de recherche d'emploi)	4 885,1	5 154,2	5 176,3	0,4	6,0
Catégorie D (sans actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	277,3	277,5	280,0	0,9	1,0
Catégorie E (sans actes positifs de recherche d'emploi, en emploi)	376,3	390,6	384,4	-1,6	2,2
Catégories A, B, C, D, E (ensemble)	5 538,7	5 822,3	5 840,7	0,3	5,5
France					
Catégorie A (actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi)	3 560,4	3 724,2	3 751,9	0,7	5,4
Catégories A, B, C (actes positifs de recherche d'emploi)	5 183,3	5 457,4	5 478,6	0,4	5,7

Le tableau ci-dessous propose une autre façon de faire, qui met clairement en avant l'indicateur pertinent et affiche l'indicateur relatif à la catégorie A comme la composante d'une décomposition de cet indicateur. Le jargon du tableau actuel est aussi évité en renvoyant entre parenthèses le nom des catégories et en utilisant un terme simple pour désigner l'indicateur pertinent : « demandeurs d'emploi suivis par Pôle emploi » (qui pourra être précisé dans un encadré de définition dans la publication). Les statistiques sur l'ensemble de la France sont davantage mises en avant en les plaçant en tête du tableau, mais le fait de moins les détailler que les statistiques métropolitaines peuvent suffire à les placer au second plan dans l'esprit du lecteur (c'est pourquoi il serait en réalité plus pertinent de ne proposer que des statistiques sur l'ensemble de la France dans la publication et de renvoyer à des données détaillées sur Internet pour accéder aux statistiques métropolitaines).

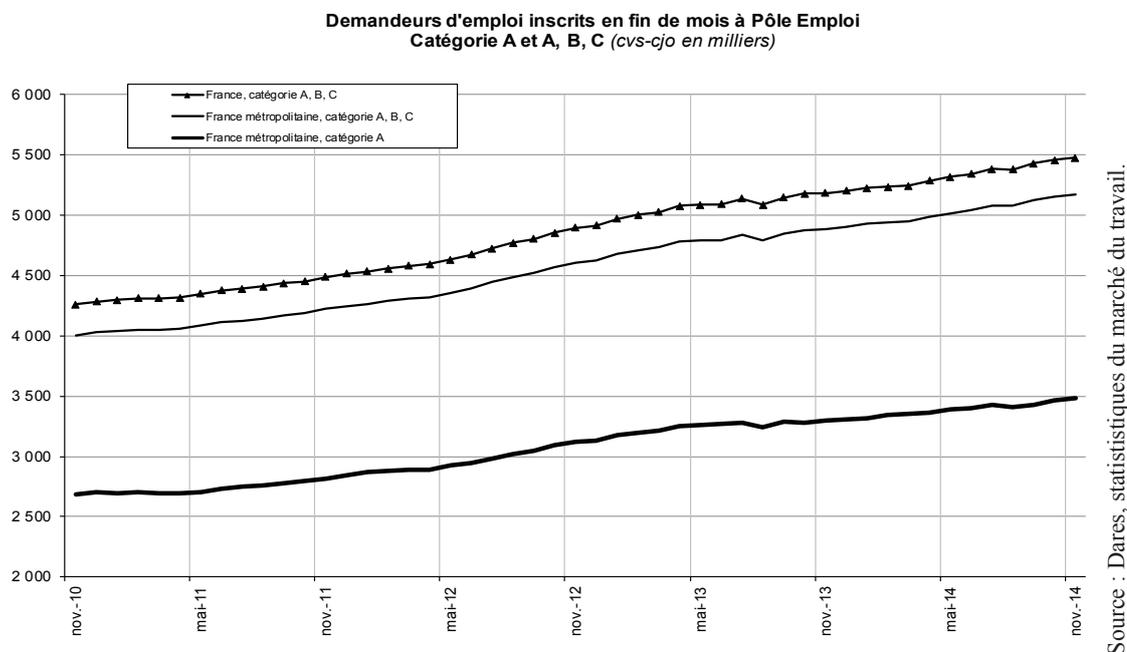
Proposition : Privilégier l'indicateur pertinent et conserver des statistiques sans les DOM

Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi				Unités : milliers et %	
Données CVS-CJO	Novembre 2013	Octobre 2014	Novembre 2014	Variation sur un mois	Variation sur un an
France					
Demandeurs d'emploi suivis par Pôle Emploi (catégorie A, B, C)	5 183,3	5 457,4	5 478,6	0,4	5,7
- Sans activité réduite au cours du mois (catégorie A)	3 560,4	3 724,2	3 751,9	0,7	5,4
- Avec activité réduite au cours du mois (catégorie B et C)	1 622,9	1 733,2	1 726,7		
France métropolitaine					
Demandeurs d'emploi suivis par Pôle Emploi (catégorie A, B, C) :	4 885,1	5 154,2	5 176,3	0,4	6,0
- Sans activité réduite au cours du mois (catégorie A)	3 298,6	3 460,9	3 488,3	0,8	5,8
- Avec moins de 78H d'activité réduite au cours du mois (catégorie B)	644,9	672,7	662,3	-0,1	4,2
- Avec plus de 78H d'activité réduite au cours du mois (catégorie C)	941,6	1 020,6	1 015,7	-0,5	7,9
Demandeurs d'emploi sans obligation d'actes positifs de recherche d'emploi :					
- Sans emploi (catégorie D)	277,3	277,5	280,0	0,9	1,0
- En emploi (catégorie E)	376,3	390,6	384,4	-1,6	2,2
Ensemble des inscrits (catégories A, B, C, D, E)	5 538,7	5 822,3	5 840,7	0,3	5,5

Le même type d'analyse peut être conduit avec le **graphique principal, présent sur la première page de la publication**, reproduit ci-dessous. Certes, il propose deux courbes relatives aux DEFM de catégories A, B et C, respectivement pour la France et pour la

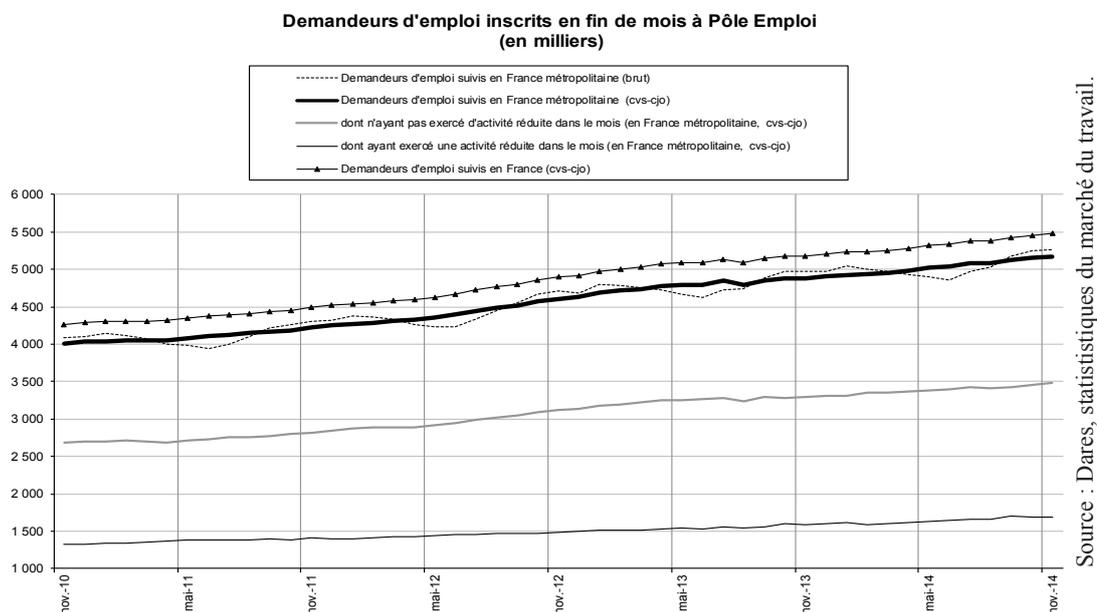
métropole et une seule pour les DEFM de catégorie A (pour la métropole). Cela pourrait mettre davantage en avant l'indicateur pertinent. Cependant, l'usage du trait simple et épais pour ce dernier chiffre met graphiquement en avant l'indicateur tronqué.

Le premier graphique dans la publication actuelle du ministère du Travail

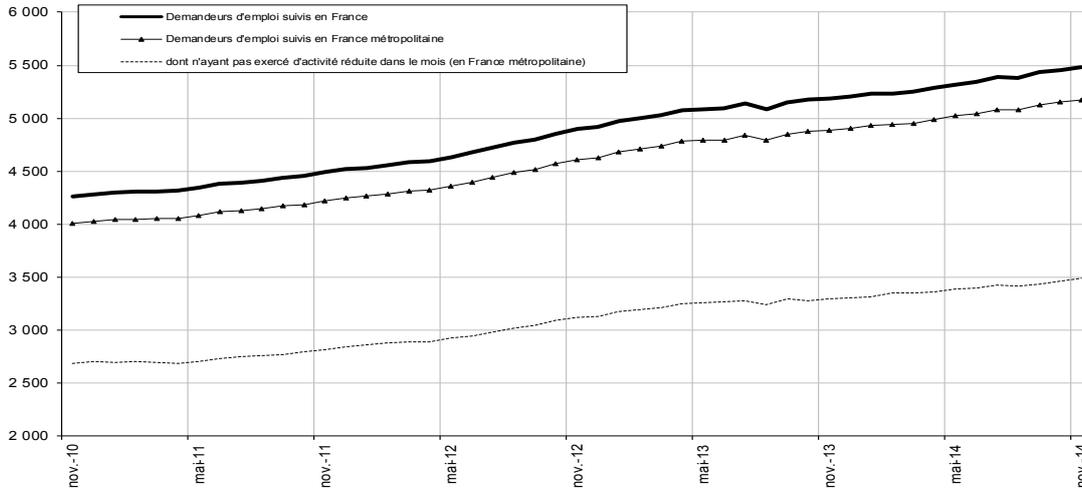


Les graphiques ci-dessous proposent des variations pour illustrer d'autres choix possibles, qui peuvent faciliter d'autres lectures : la mise en avant de l'indicateur pertinent ; la mise en avant de sa décomposition ; au sein de cette décomposition, la mise en avant de ceux qui ont une activité réduite plutôt que de ceux qui n'en ont pas... Là encore, un travail sur les libellés pourrait être fait pour éviter les jargons. Par ailleurs, introduire une courbe d'un indicateur brut, non corrigé des variations saisonnières, permettrait de rappeler l'existence d'une saisonnalité à laquelle les services de Pôle emploi sont confrontés en pratique.

Variations autour d'un graphique

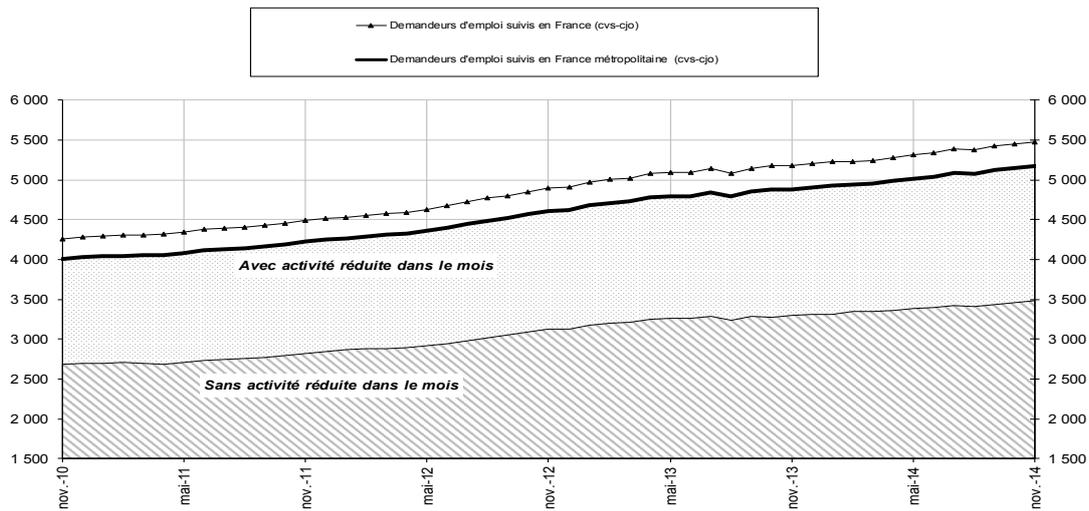


**Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi
(cvs-cjo en milliers)**



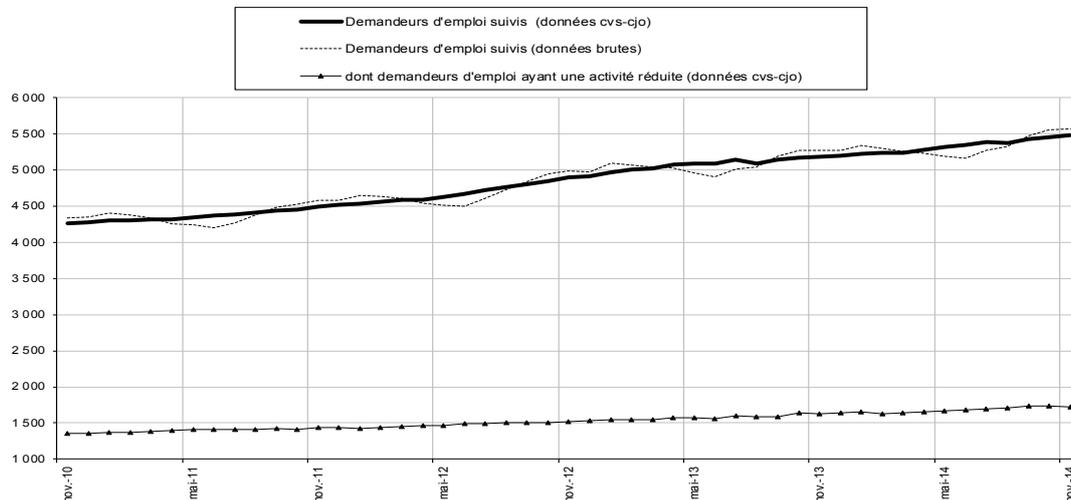
Source : Dares, statistiques du marché du travail.

**Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi
(en milliers)**

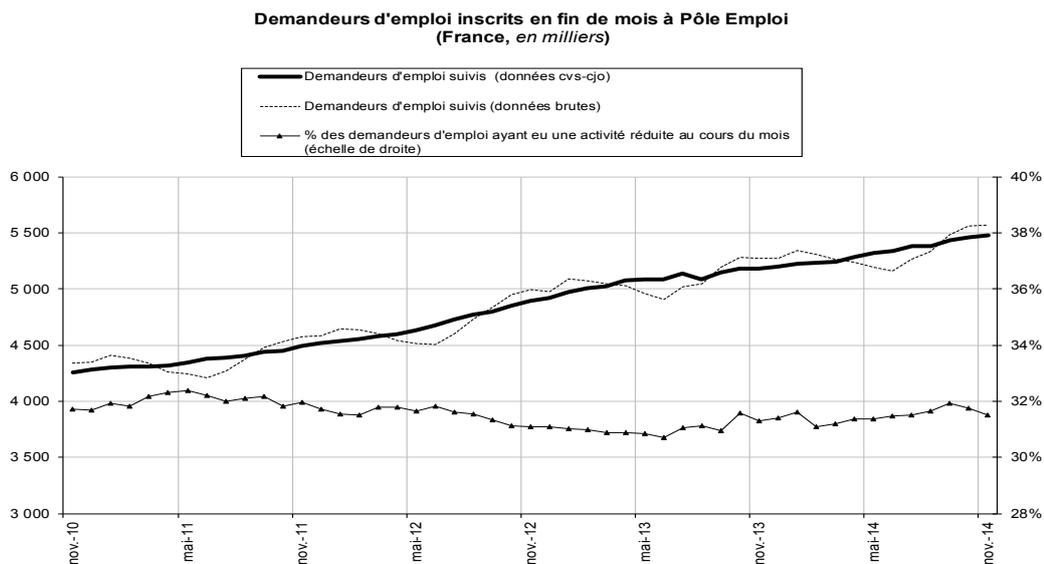


Source : Dares, statistiques du marché du travail.

**Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi
(France, en milliers)**

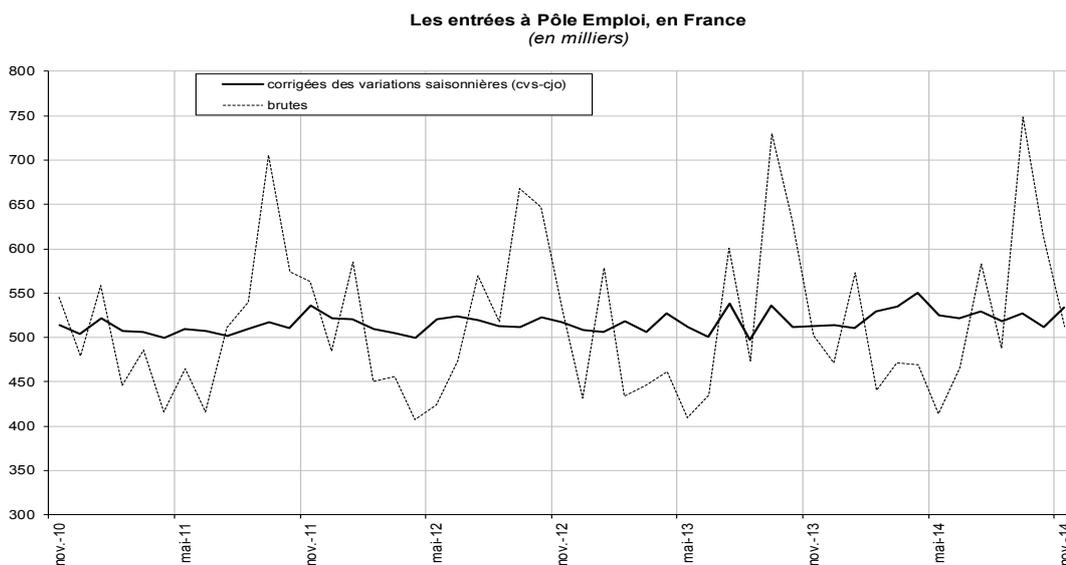


Source : Dares, statistiques du marché du travail.

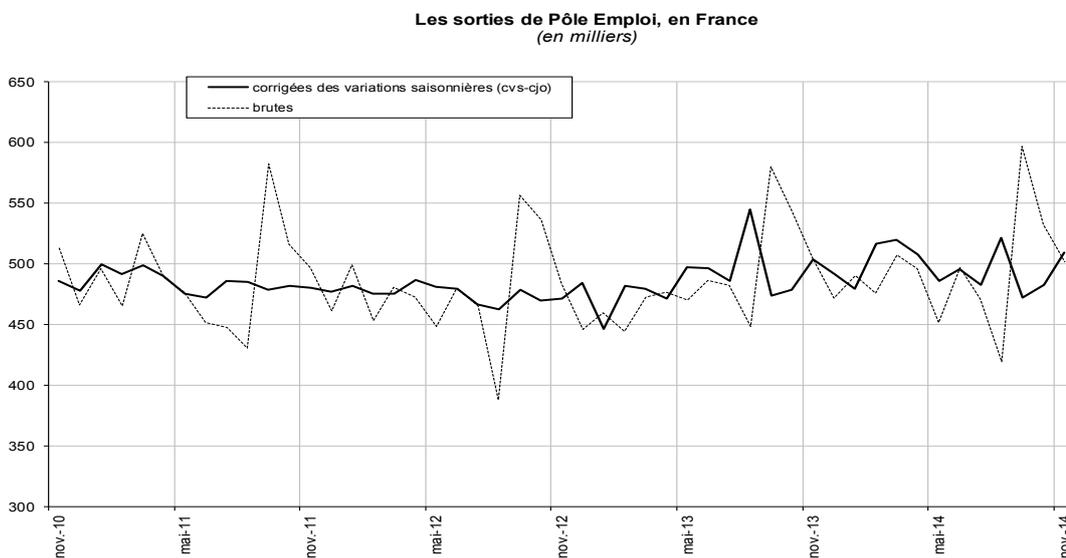


Source : Dares, statistiques du marché du travail.

La mise en avant de la saisonnalité serait également intéressante sur les graphiques relatifs aux flux d'entrées et de sorties.



Source : Dares, statistiques du marché du travail.



Source : Dares, statistiques du marché du travail.

La structure du communiqué de presse entretient également la confusion et la mise en avant de l'indicateur tronqué : le premier paragraphe aborde l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi de la seule catégorie A. L'évolution de l'indicateur pertinent n'est mentionné qu'en fin de deuxième paragraphe, au milieu d'une énumération qui aborde la catégorie A (1er paragraphe), les catégories B et C (début de deuxième paragraphe), puis les catégories D et E (3^e paragraphe).

Le début du communiqué de presse

« Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A s'établit à 3 432 500 en France métropolitaine fin septembre 2014. Ce nombre augmente par rapport à la fin août 2014 (+0,6 %, soit +19 200). Sur un an, il croît de 4,3 %.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en activité réduite (catégories B et C) s'établit à 1 695 700 en France métropolitaine fin septembre 2014 : sur un mois, il augmente de 1,1 % pour l'activité réduite courte (catégorie B, +5,9 % sur un an) et de 2,4 % pour l'activité réduite longue (catégorie C, +10,9 % sur un an). Au total, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C s'établit à 5 128 200 en France métropolitaine fin septembre 2014 (5 431 500 en France y compris Dom). Ce nombre augmente de 1,0 % (+50 200) au mois de septembre. Sur un an, il augmente de 5,7 %.

Le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi en catégories D et E s'établit à 672 700 en France métropolitaine fin septembre 2014. En septembre, le nombre d'inscrits en catégorie D augmente de 6,9 % et le nombre d'inscrits en catégorie E augmente de 0,2 %. »

Premières informations, n°2014-080 - Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en septembre 2014.

Sur le site Internet de Pôle emploi, les résultats des statistiques sur les « demandeurs d'emploi » sont publiés sous le titre « Le chômage », plutôt que de reprendre le titre de la publication. Le premier paragraphe du communiqué de presse est ensuite repris en gras, contrairement aux autres. Avec une telle mise en page, il est difficile d'éviter la confusion entre « chômeurs » et demandeurs d'emploi de catégorie A. Il est aussi difficile d'éviter la mise en avant de l'indicateur tronqué, en contradiction avec les recommandations du Cnis.

Sur le site de Pôle emploi

Le Chômage à fin décembre 2014. 27.01.2015

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A s'établit à 3 496 400 en France métropolitaine fin décembre 2014. Ce nombre augmente par rapport à la fin novembre 2014 (+0,2 %, soit +8 100). Sur un an, il croît de 5,7 %.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en activité réduite (catégories B et C) s'établit à 1 721 800 en France métropolitaine fin décembre 2014 : sur un mois, il augmente de 0,7 % pour l'activité réduite courte (catégorie B, +4,2 % sur un an) et de 2,9 % pour l'activité réduite longue (catégorie C, +10,1 % sur un an).

Au total, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C s'établit à 5 218 200 en France métropolitaine fin décembre 2014 (5 521 200 en France y compris Dom). Ce nombre augmente de 0,8 % (+41 900) au mois de décembre. Sur un an, il augmente de 6,4 %.

Source : site internet de Pole Emploi.

Pour faciliter la reprise dans le débat public de l'indicateur pertinent, il serait beaucoup plus judicieux que le communiqué de presse débute par un paragraphe consacré à l'ensemble des demandeurs d'emploi réellement suivis par Pôle emploi (ensemble des catégories A, B, C). Il pourrait se poursuivre sur les éléments d'analyses complémentaires : évolution du total des entrées, évolution du total des sorties, évolution du chômage de longue durée (renvoyés aujourd'hui en 2e page du communiqué, ces informations pourtant utiles pour enrichir l'analyse, ne sont pas reprises sur les extraits du communiqué accessibles en pleine page sur les sites de Pôle emploi et du ministère du Travail). Il pourrait ensuite aborder la pratique de l'activité réduite puis les évolutions par tranche d'âges.

IV. Propositions complémentaires

IV. Propositions complémentaires

IV.1. Pour répondre aux demandes de l’Autorité de la statistique publique sur les limites des évolutions mensuelles

La simplification de la publication mensuelle est proposée par le service statistique du ministère du Travail à l’occasion d’une réflexion engagée pour mettre en œuvre les recommandations que l’Autorité de la statistique publique (ASP) a émises lors de la labellisation des DEFM au printemps 2014.

A cette occasion, l’ASP a notamment demandé à ce que l’accent ne soit plus mis sur les évolutions mensuelles, au profit d’évolutions plus tendanciennes, jugées plus robustes. Cette recommandation pourrait, par exemple, se traduire par la mise en avant d’une évolution trimestrielle glissante (évolution des effectifs moyens des trois derniers mois par rapport aux trois mois antérieurs). D’autres techniques sont possibles. Quoi qu’il en soit, d’un point de vue pratique, en lien avec les remarques qui précèdent, l’objectif fixé par l’ASP ne pourra pas être atteint en se contentant d’ajouter une colonne dans un tableau, une courbe sur un graphique et un avertissement dans un encadré ou en note de bas de tableau sur les limites des évolutions mensuelles. La première façon d’éviter la mise en avant d’une évolution mensuelle jugée non pertinente reste de ne pas proposer cette information, ni dans les tableaux, ni dans les commentaires, ni a fortiori dans le communiqué de presse. Les données détaillées étant disponibles sur internet, les utilisateurs qui le souhaitent pourront toujours procéder au calcul.

IV.2. Pour répondre aux demandes du Parlement sur la prise en compte de l’outre-mer

Mi 2007, le Parlement a demandé à ce que les statistiques nationales portent sur l’ensemble de la France, sans discrimination des départements d’outre-mer³. Dans la mesure où aucune contrainte technique ne l’interdit, il n’y a pas de raison d’exclure une partie des départements du territoire national des statistiques, d’autant plus quand ces statistiques rendent compte des bénéficiaires d’un service public accessible aux résidents de ces départements.

Actuellement, la prise en compte des départements d’outre-mer est très lacunaires : la plupart des indicateurs ne sont proposés que sur le champ de la France métropolitaine. Pour ne pas alourdir la publication sans discriminer les territoires, la publication mensuelle pourrait ne proposer que des résultats sur l’ensemble de la France (comme les comptes-nationaux, par exemple). Les chiffres par région et sur le champ métropolitain pourraient être déclinés par ailleurs sur Internet. De façon générale, les fichiers produits chaque mois par Pôle emploi devraient être davantage valorisés en proposant une véritable base de données sur Internet, dans les zonages pertinents (zones d’emploi et régions).

3. Plus exactement, le gouvernement a obtenu de différer la demande en la soumettant à une étude préalable, que nous n’avons pu trouver : article 3 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l’emploi et du pouvoir d’achat : « Avant le 31 décembre 2007, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités d’intégration des personnes privées d’emploi en outre-mer dans les statistiques nationales relatives aux chiffres du chômage ».

IV.3. Documenter de façon plus homogène et systématique les changements de mode de gestion des listes

La labellisation des statistiques mensuelles implique une transparence sur la nature des données et les méthodes. Comme on l'a déjà mentionné, le propre des statistiques administratives est d'être très sensible aux changements des politiques publiques et des règles de gestion. Il est donc important de documenter ces changements et d'archiver dans un lieu unique l'ensemble de ces informations pour faciliter les analyses des séries longues. En la matière, les pratiques sont très hétérogènes.

Ainsi, par exemple, les nombreux changements opérés en 2005-2006 ont eu pour effet une baisse massive des statistiques des demandeurs d'emploi, qui ne reflétait pas une évolution réelle dans la situation des personnes vis-à-vis du marché du travail. Ces changements n'ont été documentés qu'*ex post* par le service statistique du ministère du Travail, après la controverse sur les chiffres du chômage, dans deux documents de travail publiés l'un pendant les vacances d'été 2007, l'autre pendant les fêtes de fin d'année 2008⁴, dans une collection dont la couverture précise : « Les documents d'études sont des documents de travail ; à ce titre, ils n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position de la Dares. ». Ces travaux n'ont pas conduit à l'introduction d'avertissements systématiques et durables dans la publication « officielle ».

A contrario, chaque mois, depuis 2009, un « avertissement » figure sur le communiqué de presse et dans la publication pour rappeler que la disparition des dispenses de recherche d'emploi, opérée progressivement en 2009, 2010 et 2011, et des changements de gestion concernant les bénéficiaires du revenu de solidarité active, intervenus en juin 2009, peuvent accroître « sensiblement » le nombre d'inscrits à Pôle emploi.

Il y a donc ici une dissymétrie apparente dans la façon de rendre compte des évolutions. Il est donc essentiel de définir des cadres précis et systématiques pour documenter les évolutions de façon homogène, qu'elles biaisent les statistiques administratives à la hausse ou à la baisse. Il serait aussi utile de remonter le plus possible dans le temps à destination des utilisateurs de séries longues.

En guise de conclusion

La simplification de la publication mensuelle des statistiques sur les demandeurs d'emploi proposée par le service statistique du ministère du Travail à l'occasion de l'examen des recommandations de l'ASP donne l'occasion de mener pleinement à bien les recommandations du groupe du CNIS De Foucauld et celles du Parlement, pour que des statistiques pertinentes s'imposent dans le débat public.

Pour cela, les propositions suivantes peuvent être faites :

- Adopter une mise en page et des illustrations qui mettent en avant l'ensemble des demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et de rendre compte de leur situation en fin de mois (catégorie A, B, C).
- Supprimer les analyses détaillées faites sur la catégorie A pour ne conserver que celles relatives à l'ensemble des catégories A, B, et C, notamment pour les déclinaisons par sexe et tranche d'âges, et pour les indicateurs régionaux (sur ce point, une carte régionale des évolutions sur 12 mois remplacerait avantageusement le tableau actuel).

4. « Analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits de la mi 2005 à la fin 2006 », Debauche, Deroyon, Mikol, Valdelièvre, Document de travail, n° 2007-128, Dares, août 2007. « Retour sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2005 et 2006 », Debauche, Deroyon, Mikol, Document de travail, n° 2008-142, Dares, décembre 2008.

- Ne conserver que des indicateurs calculés pour l'ensemble de la France, comme le fait Eurostat, c'est-à-dire, prendre en compte systématiquement la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion et Mayotte.
- Supprimer les indicateurs d'évolution mensuelle des tableaux et des commentaires.
- Intégrer des informations non corrigées des variations saisonnières pour rendre visible le caractère saisonnier de l'activité de Pôle emploi : courbes brutes avec les courbes CVS-CJO pour certains graphiques ; chiffres bruts et évolution sur un an des chiffres bruts, dans les tableaux.
- Développer une véritable base de données sur internet, pour faciliter l'accès à des statistiques détaillées sur longue période par zones d'emploi et régions. Y mettre à disposition les informations qui seront retirées de la nouvelle publication mensuelle.
- Documenter les changements de mode de gestion des listes et leur effet sur les statistiques des demandeurs d'emploi de façon systématique et homogène, que l'effet joue à la hausse ou à la baisse.

Annexes



Annexe 1. Arrêt sur les chiffres du chômage : un extrait d'Envoyé spécial du 30 janvier 2014, sur France 2

Fin Janvier 2014, le ministère en charge du travail publie les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi relatives à la fin du mois de décembre 2013. L'échéance est médiatiquement importante parce que le Président de la République et le Gouvernement avaient fortement communiqué au cours de l'année écoulée sur l'inversion de la courbe des demandeurs d'emploi avant fin 2013, espérant sans doute, sinon un retournement conjoncturel favorable, au moins un effet des politiques d'emploi, notamment des contrats aidés. Le 30 janvier 2014, quelques jours après la publication des chiffres, France 2 consacre ainsi l'un des reportages de son magazine hebdomadaire Envoyé spécial à ces statistiques, sous le titre « Chômage : enquête sur les chiffres de Pôle emploi ».

Au cours de ce reportage, une longue séquence est consacrée au suivi pas à pas du trajet de la publication mensuelle, de sa finalisation au sein du service statistique ministériel, jusqu'à la découverte des chiffres par le directeur du cabinet du ministre puis par le ministre. L'objectif de cette séquence, souligné par les questions posées par le journaliste aux différents acteurs, par les commentaires de la voix off et par des gros plans sur les cadrans horaires, est principalement de montrer que le ministre n'est informé des derniers chiffres que la veille de la date de la publication officielle à 18 heures, soit 24 heures avant la fin de l'embargo sur cette publication.

Cette séquence est aussi intéressante pour l'exercice de pédagogie que le ministre effectue sans avoir été sollicité par le journaliste, pour justifier la mise en avant des DEFM de catégorie A. C'est ce passage que nous reproduisons, dans son contexte, ci-dessous.

Présentation du reportage sur internet :

« Les chiffres du chômage publiés ce lundi montrent une «augmentation» de 0,30%. Stabilisation ou transfert des chômeurs d'une catégorie aux deux autres? Quand la baisse du nombre de chômeurs s'amorce, est-ce vraiment une baisse? »

« Depuis les années 60, les chiffres du chômage sont publiés tous les mois. L'équipe d'Envoyé spécial a suivi la réception des chiffres de Pôle emploi par la Dares et leur analyse par les statisticiens du ministère jusqu'aux journaux des rédactions le soir en passant par les commentaires de Michel Sapin, ministre du Travail. Ces chiffres reflètent-ils une réalité? »

Retranscription d'un extrait du reportage :

Voix off - A cette heure, que sait véritablement Gilles Gateau?

Journaliste - Vous êtes stressé?

Directeur de cabinet (se frottant les mains et regardant à nouveau sa montre, sur une posture plus à l'aise que le directeur de la Dares) - Hein? Euh... Non, non. Patient.

(la caméra se tourne vers les deux femmes présentes dans le bureau) Vous en savez plus... Vous en savez plus que moi.

(la camera retourne vers le directeur de cabinet qui retourne vers le bureau en continuant de se frotter les mains). Non, non. C'est la règle du jeu.

(il s'assoie) Tous les mois c'est comme cela.

(en se balançant d'avant en arrière sur son fauteuil). Après tout le monde scrute les visages de tout le monde, pour voir, essayer de guetter des sourires ou des visages euh tordus, mais euh...

(coupe)

Journaliste (gros plan sur le visage du directeur de cabinet regardant le journaliste qui lui parle) - Vous lisez quoi sur nos visages alors ?

Directeur de cabinet (claquement de bouche) - Bien rien justement, vous êtes impénétrables... (léger sourire, coups de regard à l'écran de l'ordinateur puis il regarde à nouveau sa montre) Bon, qu'est-ce qui fait ? (il regarde à nouveau l'écran)

Voix off - Tous les mois le directeur de cabinet (la caméra se tourne vers l'écran de l'ordinateur du directeur de cabinet) reçoit les chiffres par e mail.

Directeur de cabinet (la caméra filme toujours l'écran du directeur de cabinet) - ... Voilà ! (coupe)

(gros plan sur la première page de la publication de la Dares – et non sur le communiqué préparé pour la presse. Puis, plan plus large permettant de voir de dos le directeur de cabinet en train de regarder cette première page comme la découvrant à l'instant) 20500...

(en reculant dans son fauteuil, se tournant) Alors ça, c'est un trrrrèèèss bon chiffre.

(il se retourne vers son écran, en prenant la souris à la main)

Voix off - Sur la dizaine de pages de l'analyse (gros plan sur l'écran d'ordinateur), un seul chiffre retient vraiment l'attention du directeur de cabinet (gros plan de côté sur le visage de celui-ci regardant son écran) : les 20 500 chômeurs de moins de la catégorie A (gros plan sur l'écran pendant que le directeur de cabinet fait défiler les pages et leurs tableaux et graphiques, un gros « envoyée sous embargo 28 novembre 2013, 18h » en gris léger barre les pages).

Depuis de nombreuses années les gouvernements de tout bord ne regarde que cette courbe.

(Camera en contre plongée sur le directeur de cabinet assis à son bureau, du côté opposé au caméraman)

Directeur de cabinet - Bon je vais allez voir le ministre (il se lève, traverse son bureau et se dirige vers la porte) parce je pense... qu'il doit commencer à s'impatienter.

Voix off (gros plan sur le dos du directeur de cabinet devant la porte encore fermée de son bureau) - A cet instant, nous sommes moins d'une vingtaine à connaître les chiffres.

(le directeur de cabinet ouvre la porte et entre dans le bureau ministériel voisin avec ses ors de république monarchique ; la caméra à l'épaule le suit ; le directeur de cabinet se rapproche du bureau du ministre derrière lequel le ministre est assis. Celui-ci laisse le temps à son directeur de cabinet d'arriver devant lui)

Ministre - Alors ?

Directeur de cabinet (toujours debout, il se penche vers le bureau et s'exclame d'un ton joyeux) - C'est bon ! (il ponctue l'exclamation en posant d'un geste vif des feuilles devant le ministre).

(coupe, puis plan de côté en léger contre-plongée sur le ministre à son bureau regardant une feuille avec quelques phrases manuscrites. Le directeur de cabinet coupe le champ pour passer derrière le ministre)

Ministre - Donc, il y a une baisse qu'est forte...

Directeur de cabinet - Donc catégorie A... (le directeur de cabinet finit de contourner le ministre et se penche lui aussi vers la feuille manuscrite)

Ministre - Catégorie A...

Directeur de cabinet - 20 500...

Ministre (montrant du petit doigt de la main gauche un passage du texte manuscrit) Donc ça.. (coupe, puis gros plan sur le visage du ministre, le directeur de cabinet à ses côtés continuant de regarder des pages, cette fois celle de la publication avec mention «envoyé sous embargo jusqu'au jeudi 28 novembre 2013, 18h»)

Directeur de cabinet – moins 0,6 %.

Ministre (gros plan sur le ministre continuant de regarder ses documents) - Donc ça donne sur la catégorie A ... (haussement des épaules puis d'un ton presque professoral) Donc c'est sur le chômage quoi ; ce qu'on appelle les chômeurs, les fameux trois millions de chômeurs, euh.. catégorie A... Donc, moins...

(gros plan sur la main du directeur de cabinet montrant un chiffre dans la publication barrée par la mention de l'embargo ; en bas à droite, on aperçoit la main du ministre)

Directeur de cabinet - moins 0,6 %.

Ministre (visage du directeur de cabinet) - Donc ça c'est...

Directeur de cabinet – C'est la première baisse depuis octobre 2010.

(la caméra glisse vers le visage du ministre)

Annexe 2. L'effet des changements de mode de gestion sur les statistiques des demandeurs d'emploi : une note anonyme de 2007

Au milieu des années 2000, de nombreux changements interviennent dans le mode de gestion des demandeurs d'emploi inscrits par l'agence nationale de l'emploi (ANPE), devenu Pole Emploi après sa fusion fin 2008 avec le réseau des Assedic. Au même moment, le nombre de demandeurs d'emploi diminue régulièrement pendant plusieurs mois. Comme à cette époque, un taux de chômage est publié mensuellement en faisant l'hypothèse que le nombre de chômeurs au sens du BIT évolue comme le nombre d'une certaine catégorie de demandeurs d'emploi, le taux de chômage publié baisse également, alors que la situation économique n'est pas très bonne et que l'emploi est atone. Les économistes s'étonnent mais comme les changements de mode de gestion des listes ne font pas l'objet de communication de la part de l'ANPE, personne ne s'interroge sur les biais possibles. En janvier 2007, l'Insee constate un écart important entre son estimation mensuelle du taux de chômage et le taux de chômage de référence observé dans son enquête sur l'emploi. Souhaitant à juste titre investiguer pour comprendre cet écart, l'institut annonce qu'il ne pourra pas réviser ses séries de taux de chômage selon le calendrier habituel. Plusieurs journaux publient alors leurs propres estimations du taux de chômage « réel ». Puis une note non signée propose sa propre estimation, expliquant les sources de biais possibles à partir des informations publiques alors disponibles. Citée par le journal *Le Monde* du 7 mars 2007, elle est reprise par le site internet du collectif « Les autres chiffres du chômage » créé fin 2006 par le réseau d'Alerte sur les inégalités dans le but de mettre la question de la précarité dans le débat des élections présidentielle à venir.

Au-delà de la tonalité de cette note, destinée à susciter du débat public, son intérêt, pour ce qui nous concerne, est d'illustrer sans trop de technicité comment différents changements de mode de gestion des demandeurs d'emploi, peuvent influencer les statistiques mensuelles du marché du travail. Certaines de ces analyses seront validées plusieurs mois plus tard par les analyses du service statistique du ministère du Travail. Pour disposer d'analyses plus détaillées, voir Debauche *et alii*, « L'analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à la fin 2006 », Document de travail, n°128, Dares (août 2007). Les travaux engagés par l'Insee et le CNIS montreront cependant que le profil d'évolution du chômage BIT effectif n'était pas tout à fait celui proposé par cette note.

Source : www.acdc2007 (collectif « les autres chiffres du chômage »).

Chronique d'une révision du chômage annoncée ou comment multiplier par deux la baisse réelle du chômage

Le 18 janvier, Les Echos annonçait que l'Insee reportait à l'automne la révision annuelle des chiffres du chômage qui aurait dû intervenir au début du mois de mars. Raison invoquée : des difficultés techniques, notamment un taux de non-réponse important à l'enquête Emploi que l'institut utilise pour cette révision.

Mais trois semaines plus tard, le 8 février, une dépêche AFP relayait une lettre ouverte du collectif « Les autres chiffres du chômage » qui conteste cette argumentation. Selon lui,

« au plan national, le taux de réponse n'a pas baissé par rapport aux années précédentes : il s'établit à 80,7 % en 2006 contre 80,9 % en 2005 ». Quant aux autres difficultés techniques avancées, elles n'auraient rien de nouvelles « puisqu'[elles existent depuis] la mise en place de l'enquête Emploi en continu en 2002. Sauf aggravation particulière (qui n'est pas avérée), la précision des évolutions mesurées entre 2005 et 2006 ne devrait pas en être affectée. »

Pour *Le Canard enchaîné* du 24 janvier, la raison du report de la révision des chiffres du chômage aux lendemains des élections est ailleurs. C'est « Borloo [qui] censure les chiffres de l'Insee » pour ne pas mettre en évidence une réalité qui peut déranger à quelques semaines d'un scrutin majeur. En clair, le chômage n'aurait pas reculé aussi rapidement que le gouvernement le pensait. « Contrairement aux déclarations triomphales de Villepin et aux statistiques publiées mensuellement par Borloo, le taux de chômage ne serait pas descendu à 8,7 % de la population active (niveau record depuis 2002) mais se stabiliserait à 9,2 % », soit une révision à la hausse de 0,5 point du taux de chômage.

Plus prudente, l'OFCE publiait le 14 février une étude chiffrant le recalage à 0,3 point. Cette estimation est peu vraisemblable. Une telle révision ne serait pas beaucoup plus élevée que celles effectuées dans le passé. Elle ne remettrait pas non plus en cause la forte baisse du chômage observée depuis plus d'un an et demi : plus de 400 000 chômeurs de moins selon l'Insee, soit une baisse de 1,5 point du taux de chômage.

Or seule la perspective d'une révision beaucoup plus forte des chiffres du chômage pourrait avoir conduit le gouvernement à faire pression sur l'Insee au risque d'une polémique inéluctable car légitime et juste. Seule la perspective d'une révision beaucoup plus forte des chiffres du chômage pourrait avoir conduit les statisticiens de l'Insee à s'interroger légitimement à propos de la qualité des résultats de leur enquête jusqu'à prendre la décision de reporter une révision programmée des chiffres du chômage alors qu'aucun problème technique particulier nouveau ne serait survenu en 2006.

Et si, plutôt que de faire la moyenne des estimations du *Canard enchaîné* et de l'OFCE, nous en faisons la somme ?

De fait, une révision du taux de chômage à la hausse de l'ordre de 0,8 point, soit 200 000 à demandeurs d'emploi en plus, ne serait pas surprenante.

Voici pourquoi :

En quelques mots :

Deux indicateurs font chaque mois la une de la presse : le nombre de demandeurs d'emploi et le taux de chômage.

Le nombre de demandeurs d'emploi mesure le nombre d'inscrits à l'ANPE, ou plus exactement, une fraction réduite (1) d'entre eux : ceux qui recherchent un contrat à durée indéterminée, à temps plein, et qui, lorsqu'ils ont eu un petit boulot dans le mois, n'ont pas travaillé plus de 78 heures. Ce sont les demandeurs d'emploi de «catégories 1». L'évolution de leur nombre ne reflète pas toujours l'évolution réelle du chômage parce que des modifications dans la façon de gérer la liste des demandeurs d'emploi peut modifier artificiellement le niveau de l'indicateur « officiel ».

De son côté, le taux de chômage est calculé à partir du chômage au sens du bureau international du travail, le chômage « BIT ». Cet indicateur est le seul qui mesure l'évolution réelle du chômage (2) parce qu'il ne dépend pas de la manière de gérer les listes des demandeurs d'emploi. Il ne dépend pas non plus de l'intérêt qu'ont les chômeurs à s'inscrire ou non aux Assédics en fonction de leurs droits à l'assurance chômage et de l'utilité qu'a pour eux l'ANPE dans leur recherche d'emploi. Le chômage BIT reflète la réalité parce qu'il rend compte directement de ce que font les gens et de ce qu'ils vivent.

Travaillent-ils ? Recherchent-ils un emploi ? Ont-ils vraiment fait des démarches pour en trouver un ? Pour cela, le chômage au sens du BIT est calculé à partir d'une enquête auprès des personnes. C'est le but de l'enquête Emploi que réalise l'Insee. Pour des raisons de précision et de coûts, ses résultats ne sont publiés qu'une fois par an. De ce fait, l'Insee produit chaque mois une estimation provisoire du taux de chômage, destinée à être corrigée en mars de l'année suivante, dès que les résultats d'une nouvelle enquête Emploi sont connus.

Mais ces estimations mensuelles provisoires sont réalisées en considérant grosso modo que le chômage au sens du bureau international du travail évolue d'un mois sur l'autre comme les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, ou plus exactement comme une fraction (3) d'entre eux : ceux qui n'ont pas exercé de petits boulots au cours du mois, quel que soit le type d'emploi qu'ils recherchent, CDI, CDD, etc. Conséquence : si des évolutions du mode de gestion de la liste des demandeurs d'emploi faussent la valeur de l'indicateur officiel que sont les « catégorie 1 », elles peuvent aussi fausser la valeur des estimations mensuelles du taux de chômage.

Or, à partir du mois de juin 2005, les innovations se sont multipliées dans la façon de gérer les chômeurs, pour bousculer les demandeurs d'emploi hors des catégories phares utilisées pour les statistiques officielles du chômage : les licenciés économiques signataires des conventions de reclassement personnalisé puis les licenciés économiques signataires du contrat de transition professionnelle ; les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise ; les demandeurs d'emploi bénéficiaires des petits boulots d'attente aidés par l'État ; certains demandeurs d'emploi qui exercent de temps en temps des petits boulots non aidés pour survivre en attendant mieux. Tous priés d'aller voir hors des catégories utilisées pour les statistiques officielles, dans la catégorie « 4 », celle des personnes malades ou en formation et des femmes enceintes, ou dans la catégorie « 5 », créée à l'origine pour les personnes qui avaient un vrai travail et voulaient en changer (l'inscription en catégorie « 5 » leur permet d'accéder aux offres d'emploi de l'ANPE sans bénéficier des autres aides et services que l'ANPE propose aux chômeurs).

Toujours depuis juin 2005, les Assedic laissent moins de temps aux demandeurs d'emploi qui ont oublié d'actualiser leur situation dans les premiers jours du mois pour le faire et de fait, les « absences au contrôle » atteignent et se maintiennent depuis à des niveaux records, expliquant à elles-seules, les deux tiers de la hausse des sorties observée à partir de juin 2005 par rapport aux mois précédents.

Cet activisme innovant survient alors qu'au même moment, un fétichisme des chiffres du chômage s'est emparé des plus hautes autorités de l'État, suffisamment accrocs et persuasives pour que la déontologie qui impose aux statisticiens de respecter un calendrier officiel pour les publications des statistiques économiques importantes, soit systématiquement violée par tel ou tel ministre, par le Premier ministre, et même le Maquignon de la République à l'occasion d'un entretien au *Figaro* en octobre dernier. Tous pressés d'annoncer la dernière baisse des chiffres du chômage avant la date de publication officielle, parfois plusieurs jours à l'avance en fonction de l'agenda politique du moment. Comment croire ensuite à l'absence de pression pour enjoliver les chiffres et cacher ce qui pourrait gâcher le tableau ?

Chiffrer précisément les effets de toutes ces évolutions pour connaître l'évolution réelle du chômage n'est techniquement pas évident. En regardant dans le détail, une révision des estimations du chômage au sens du BIT de 200 000 à 300 000 chômeurs ne serait pas invraisemblable. Elle reviendrait à corriger à la hausse le taux de chômage d'environ 0,8 point. Une telle révision reviendrait à diviser par deux la baisse du chômage estimée depuis mi 2005. C'est dire s'il est important que le juge de paix remplisse sa fonction, que les résultats de l'enquête Emploi 2006 soient publiés.

Plus en détail :

- points 1 à 10 : rappel sur les façons de mesurer le chômage
- points 11 à 19 : les évolutions récentes dans la gestion de la liste des inscrits à l'ANPE
- points 20 à 32 : leurs effets sur le taux de chômage
- points 33 à 38 : en cohérence avec les autres statistiques du marché du travail ?

En préalable, revenons sur la façon de mesurer le chômage en France.

1. Deux indicateurs font chaque mois la une de la presse. Le premier mesure le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, ou plus exactement, une fraction réduite (1) d'entre eux : ceux qui recherchent un contrat à durée indéterminée à temps plein et qui, quand ils ont eu un petit boulot dans le mois, n'ont pas travaillé plus de 78 heures. Ce sont les fameuses « catégories 1 ». Le deuxième indicateur mesure, lui, le chômage au sens du bureau international du travail et sert pour le calcul du taux de chômage. C'est le chômage « BIT ».

2. L'avantage du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, c'est qu'il est disponible chaque mois, à tous les échelons géographiques. Son inconvénient, c'est qu'il « est d'origine administrative. Cette mesure du chômage est liée à l'activité de l'ANPE. Elle dépend de la législation sociale, de la réglementation en matière de gestion administrative des demandeurs d'emploi, du comportement des chômeurs vis-à-vis de l'ANPE et de la façon dont celle-ci exerce ses missions », comme l'explique le *Bulletin mensuel des statistiques du ministère du Travail*. Différents événements sont susceptibles de l'affecter, comme « les diverses modifications du mode de contrôle des chômeurs, du mode d'actualisation de leur situation ou les évolutions successives du régime d'indemnisation (dans la mesure où celle-ci peut être une des motivations qui incitent le chômeur à s'inscrire) ».

3. Au contraire, le chômage au sens du bureau international se veut indépendant des règles de gestion administrative, afin de faciliter les comparaisons au cours du temps et entre pays. Sa définition s'appuie sur le comportement des personnes. Sont-elles sans emploi ? Sont-elles à la recherche d'un emploi ? Ont-elles fait des démarches pour rechercher un emploi, par exemple, consulté des annonces, envoyé des CV, passé des entretiens, etc. ? Sont-elles disponibles pour travailler si elles retrouvent en emploi ? Celles qui répondent positivement à tous ces critères sont chômeurs au sens du BIT. Les autres, non. La seule façon de repérer ces personnes est de poser une batterie de questions aux personnes, donc de faire une enquête pour cela. C'est ce que fait l'enquête Emploi de l'Insee, « la seule source statistique qui permette de mesurer directement le chômage BIT », indique l'Insee.

4. Un demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE n'est pas forcément un chômeur au sens du BIT. Certains ont eu des petits boulots tout en restant inscrit, comme la loi l'autorise. Ce sont les « activités réduites » dans la terminologie des statisticiens (comme les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégorie 6, 7 et 8). D'autres ne sont pas immédiatement disponibles, par exemple en raison d'une formation ou de maladie (ce peut être le cas de certains demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 4). L'inverse est aussi vrai : certains chômeurs au sens du BIT ne sont pas inscrits à l'ANPE. Ils n'en ont pas fait la démarche et les raisons peuvent être très variées. Pour certains, l'inscription en Assédic sert surtout à être indemnisés et ils n'ont pas de droits. D'autres se sentent assez autonomes pour se débrouiller seul dans leur recherche d'emploi. D'autres, encore, peuvent vivre l'inscription à l'ANPE plus comme une série de contraintes que comme une aide réelle.

6. Même si le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 et celui du nombre de chômeurs au sens du BIT paraissent proches, respectivement 2,1 millions et 2,3 millions en décembre 2006, ils sont en réalité loin de recouvrir les mêmes personnes. En 2005, par

exemple, parmi les 2,7 millions chômeurs au sens du BIT, 0,5 million déclaraient ne pas être inscrits à l'ANPE. À l'inverse, 1,7 millions de personnes déclaraient être inscrites à l'ANPE mais n'étaient pas comptabilisées comme chômeurs au sens du BIT : 0,9 million était en emploi et 0,7 millions, inactives (Insee première n° 1070).

7. Conséquence : restreindre les droits à l'indemnisation chômage ou augmenter la pression sur les demandeurs d'emploi en multipliant les contraintes, entretiens obligatoires ou menaces de sanctions, peut déplacer légèrement le curseur entre ceux qui s'inscrivent et ceux qui renoncent à la faire. Mais déplacer « légèrement » un curseur qui porte sur des millions de personnes peut vite se chiffrer en dizaines de milliers de personnes et il suffit de 20 000 à 30 000 personnes pour faire varier le taux de chômage de 0,1 point.

8. Problème : les résultats de l'enquête emploi ne sont produits qu'une fois par an alors que la « demande sociale », celle des médias pour alimenter l'information et celle des boursiers pour faire bouger les cours, est d'avoir un taux de chômage mensuel.

9. Aussi, pour répondre à la « demande sociale », l'Insee réalise chaque mois une estimation du chômage au sens du BIT selon une méthode qui a évolué au cours du temps. Actuellement, l'estimation mensuelle s'appuie sur l'hypothèse que le chômage au sens du BIT évolue *grosso modo* comme une fraction bien choisie des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE : les demandeurs d'emploi « de catégories 1, 2, 3 sans activité réduite ». Il s'agit des demandeurs d'emploi qui n'ont pas fait de petits boulots, donc « sans activité réduite », et qui recherchent n'importe quel type d'emploi : un CDI à temps plein (catégorie 1), un CDI à temps partiel (catégorie 2), un CDD, une mission d'intérim ou un emploi saisonnier (catégorie 3). Dès que les résultats d'une nouvelle enquête Emploi sont disponibles, ces estimations mensuelles sont normalement corrigées pour s'aligner sur le seul chiffre qui fait foi pour la mesure du chômage au sens du BIT, celui de l'enquête Emploi (document méthodologique de l'Insee sur la méthode d'estimation mensuelle du chômage BIT, sur www.insee.fr). C'est cette révision, ce « recalage », que l'Insee a différé à la fin de l'année.

10. Si le mode de gestion de la liste de l'ANPE évolue fortement ou si, par des pressions diverses ou du fait d'une évolution de l'indemnisation du chômage, le comportement des chômeurs se trouve modifié, le curseur entre les chômeurs au sens du BIT qui s'inscrivent à l'ANPE et ceux qui refusent ou renoncent à le faire se déplace. La relation entre l'évolution du chômage au sens du BIT et l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE se trouve perturbée. L'estimation mensuelle du taux de chômage est alors biaisée. Dans ce cas, le recalage sur les résultats de l'enquête emploi est d'autant plus indispensable que l'estimation faite mensuellement ne reflète plus correctement la réalité.

Depuis mi 2005, les innovations se sont multipliées concernant la gestion de la liste de l'ANPE et les manières de suivre les chômeurs.

11. S'il fallait dater cette rupture tranquille dans l'évolution récente du chômage, l'historien retiendrait sans doute le vendredi 27 mai 2005. Ce jour là, à deux jours du référendum sur l'Europe, *Le Parisien* bénéficie d'une fuite opportune pour annoncer avec quatre jours d'avance sur le calendrier officiel les chiffres du chômage d'avril 2005, en baisse de « 0,056 % », soit « 1 400 demandeurs d'emploi de moins ». Baisse ridicule au regard des 2,5 millions de chômeurs « officiels » et des mois de stagnation qui l'ont précédée. Mais baisse suffisante pour que le journal écrive dans ses colonnes qu'elle amorce un retournement majeur de tendance ! A croire que les responsables de cette fuite « organisée en haut lieu », selon le syndicat Snu-ANPE (AFP), « au prix du viol de mesures cadrées et déontologiquement structurées », connaissaient déjà la suite de l'histoire, celle qui allait commencer le mois suivant pour les statisticiens.

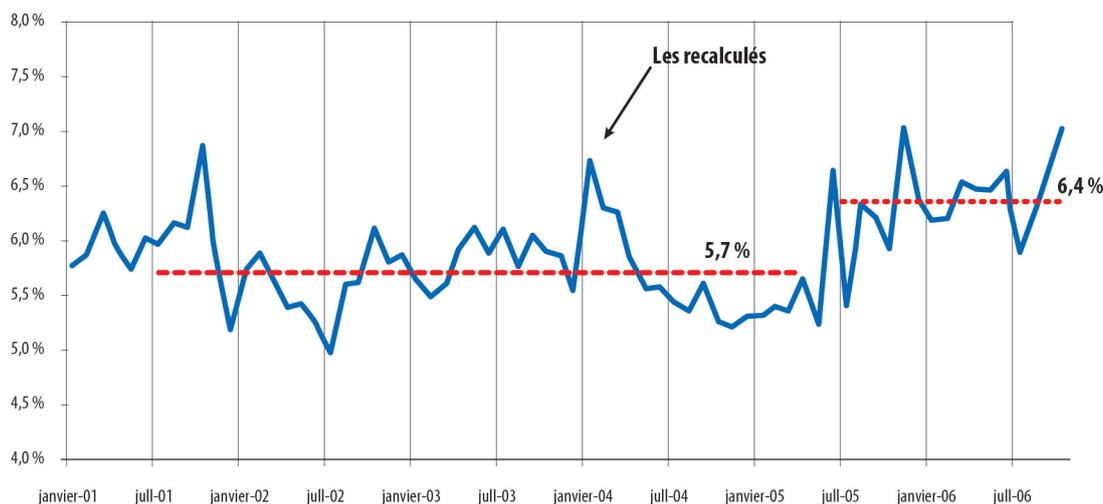
12. Première évolution : à partir du début du mois de juin 2005, les conventions de reclassement personnalisé entrent en vigueur. Mises en place par les partenaires sociaux, elles sont proposées sous certaines conditions aux salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés qui sont menacés de licenciements et qui disposent de droits ouverts aux Assédic. En acceptant cette convention, le salarié quitte son employeur, son contrat de travail est rompu. Il bénéficie alors d'un accès aux services et aux prestations de l'ANPE, d'un référent unique et d'une indemnisation spécifique. La durée maximale de ces conventions est de huit mois. Pendant ces huit mois, ces chômeurs licenciés économiques ne sont pas comptabilisés par l'ANPE parmi les catégories de « vrais » demandeurs d'emploi. Ils sont considérés comme « stagiaire de la formation professionnelle » et comptés à ce titre en « catégorie 4 », comme le sont les autres personnes en formation, les malades et les femmes enceintes. Bref, ils se retrouvent en dehors des catégories de demandeurs d'emploi les plus suivies. En revanche, sans les conventions de reclassement personnalisé, ils se seraient inscrits après leur licenciement à l'ANPE pour bénéficier de l'indemnisation du chômage et ils auraient alors été comptés dans les catégories utilisées pour les statistiques officielles du chômage (en catégorie 1, 2, 3, 6, 7 ou 8, selon le type de contrat recherché et selon qu'ils faisaient ou non des petits boulots pendant leur période de recherche d'emploi). Ils auraient tout autant bénéficié, comme tous les chômeurs, d'un suivi personnalisé adapté à leur situation, pas forcément moins efficace que celui dont ils bénéficient avec les conventions de reclassement personnalisé. En fait, cette innovation fait d'abord baisser les statistiques officielles du chômage. Selon l'Unédic, le nombre de bénéficiaires a augmenté progressivement jusqu'au début de l'année 2006 pour se stabiliser à environ 25 000 bénéficiaires chaque mois (*Bulletin mensuel statistique de l'Unédic*).

13. Deuxième évolution : à partir de la fin du mois de juin 2005, les demandeurs d'emploi bénéficiaires des contrats aidés du plan de cohésion sociale sont basculés hors des catégories de « vrais » chômeurs, en « catégorie 5 », avec beaucoup plus d'efficacité qu'auparavant. Le ministère du Travail indique que : « Depuis juin 2005, le système d'information de l'ANPE repère mieux les demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un emploi aidé, ainsi que les créateurs d'entreprise. Cette amélioration du mode de gestion de la liste pourrait donc expliquer une partie de la hausse des sorties au 3^e trimestre de 2005 » (« Conjoncture de l'emploi et du chômage au 3^e trimestre 2005 », *Premières informations*, n°52.2, Dares, décembre 2005). Une « amélioration » qui fait donc baisser les chiffres. Par contre, quelles améliorations pour les chômeurs ? Le ministère reste muet là-dessus. En quoi compter en catégorie 5 des chômeurs qui ont du mal à trouver un emploi au point d'être obligé de prendre un petit boulot d'attente aidé par l'État les aide à trouver le vrai travail qu'ils attendent ? Quel est l'intérêt pour eux d'être « en catégorie 5 » alors que cette catégorie a été créée pour inscrire des personnes qui avaient un vrai travail et qui voulaient en changer, pour qu'ils puissent accéder aux offres d'emploi de l'ANPE sans leur permettre de bénéficier des autres aides et services que l'ANPE propose aux chômeurs ? Paradoxe aussi, puisque qu'avec « l'activité réduite », l'Unédic et l'État incitent les chômeurs à accepter des petits boulots en attendant l'emploi conforme à leur qualification et à leur carrière professionnelle passée. Ils les incitent en les autorisant à le faire en restant inscrits parmi les « vrais » demandeurs d'emploi, avec leurs devoirs (obligation de recherche d'emploi, pointage mensuel), mais aussi leurs droits (indemnisation, aides et conseils de l'ANPE). Et si ce petit boulot est un contrat aidé par l'État, cela ne devient plus possible ! Plus d'obligation, plus de pointage pour le chômeur basculé, mais aussi plus d'aides régulières de l'ANPE. Selon le ministère du Travail, « la montée en charge de ces nouveaux dispositifs s'est concrétisée au troisième trimestre 2005 avant d'accélérer nettement au dernier trimestre [2005] » (« Le marché du travail au quatrième trimestre 2005 », *Premières informations*, n°50.2, Dares, décembre 2006). 45 000 chômeurs bénéficiaires d'un

CIE, d'un CAE ou d'un contrat d'avenir auraient été basculés vers la catégorie 5 au 3^e trimestre 2005 et 80 000 au 4^e trimestre 2005. Aucun chiffre n'est publié pour 2006.

14. Troisième évolution : à partir du mois de juin 2005, les demandeurs d'emploi qui cherchent à sortir du chômage en créant leur entreprise sont basculés hors des catégorie de « vrais » chômeurs, en « catégorie 5 ». Où étaient-ils avant ? Selon le ministère du Travail, 5 000 personnes auraient été concernées au 3^e trimestre 2005 et 7 000 au 4^e trimestre 2005 (« Le marché du travail au quatrième trimestre 2005 », *Premières informations*, n°50.2, Dares, décembre 2006). Aucun chiffre n'est publié pour 2006.

15. Quatrième évolution : les demandeurs d'emploi doivent actualiser chaque mois leur situation auprès des Assédic pour indiquer s'ils recherchent toujours un emploi et s'ils ont travaillé au cours du mois passé. Ceux qui n'ont pas actualisé leur situation dans les premiers jours du mois sont relancés. Depuis juin 2005, les demandeurs d'emploi ont « un peu moins de temps pour effectuer leur régularisation lorsqu'ils font l'objet d'une relance par l'Unédic ». Le ministère du Travail ajoute même qu'en « décembre [2005], ce délai a été particulièrement raccourci à la suite d'un incident technique ; les demandeurs d'emploi concernés se retrouvant alors en plus grand nombre exclu des listes pour absences au contrôle ». (« Le marché du travail au quatrième trimestre 2005 », n°50.2, Dares, décembre 2006). De ce fait, quelques-uns ne s'actualisent pas et sont radiés pour « absences au contrôle ». Le risque de radiation (4) pour ce motif a ainsi augmenté depuis juin 2005. Stable autour de 5,7 % en moyenne depuis de mi 2001, il est passé à 6,4 % en moyenne depuis mi 2005, soit de 15 000 à 20 000 sorties supplémentaires chaque mois. L'effet sur les statistiques des sorties est évident : la hausse des absences au contrôle explique à elle seule les deux tiers de la hausse des sorties observées à partir de juin 2005. Or, le recul du chômage s'explique alors surtout par la hausse des sorties puisque les entrées ne reculent pas. La raison de cette évolution de gestion ? Un mystère. Nulle trace d'explication.

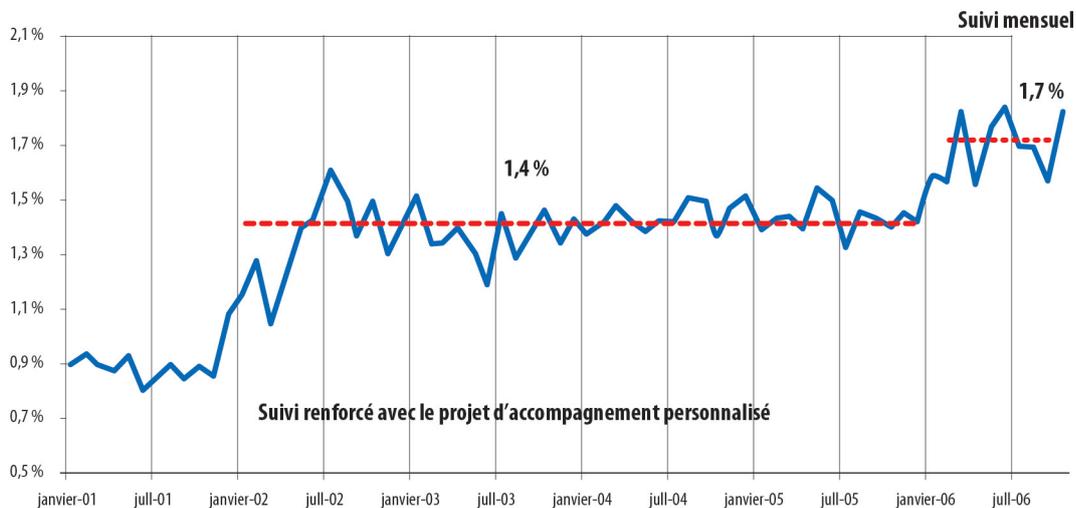


Risque d'absences au contrôle des DEFM de catégorie 1.

16. Cinquième évolution : à partir de janvier 2006, la mise en place du suivi mensuel des chômeurs. Depuis mi 2001, l'ANPE avait mis en place un accompagnement personnalisé des chômeurs. Lors de son inscription, le conseiller de l'ANPE établissait avec le chômeur un diagnostic individualisé sur sa situation et lui proposait des prestations adaptées, de l'aide à la rédaction de CV au bilan de compétence. Tous les six mois, la situation du chômeur était réexaminée. Entre temps, il avait pu revenir à l'ANPE pour consulter les

offres, suivre une formation, demander un conseil. Depuis janvier 2006, les points de rendez-vous sont devenus mensuels. Or, convoquer davantage, c'est augmenter le risque qu'un chômeur a de ne pas répondre à cette convocation, donc augmenter les radiations administratives pour absence à convocation. Car, comme l'explique la deuxième note du collectif Les autres chiffres du chômage, « Le demandeur d'emploi n'est pas forcément toujours disponible. D'abord, il peut être malade, comme les salariés en emploi. Ensuite, il peut se former, aller à des rendez-vous avec des employeurs potentiels : la recherche d'emploi prend du temps, c'est un métier. Il doit aussi jongler avec l'Assedic et les différents organismes sociaux parce qu'un chômeur sur deux n'est pas indemnisé ; quand il l'est, son indemnisation ne lui assure qu'un revenu souvent faible, notamment pour tous les anciens smicards. Enfin, et pour les mêmes raisons, gagner de quoi vivre, voire survivre, il fait aussi des petits boulots, comme la loi l'autorise : c'est l'activité réduite. Enfin, comme cela arrive à tout le monde, il peut oublier ; oublier par exemple de répondre dans les délais à la lettre que l'ANPE lui a adressée pour justifier son absence à convocation ».

De fait, le risque de radiation administrative (5) était stable, autour de 1,4% depuis 2001. Il est passé à 1,7% depuis le début de l'année, en hausse de 20%, soit environ 6 000 radiations supplémentaires chaque mois (pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1). Les effets statistiques de ce « suivi » renforcé sont donc évidents. Le suivi en est-il meilleur ? Non, à en croire les syndicats de l'ANPE et les témoignages de chômeurs qui racontent ces entretiens bâclés de quelques minutes, ces entretiens collectifs ou ces rendez-vous par téléphone, un ertzatz d'accompagnement individualisé, juste de quoi permettre de cocher la case « fait » devant l'indicateur de performance « entretien mensuel », en radiant davantage au passage.



Risque de radiation des demandeurs d'emploi de catégorie 1.

17. Sixième évolution : à partir d'avril 2006, la création du contrat de transition professionnelle, à titre expérimental dans quelques bassins d'emploi : Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié-des-Vosges, Toulon, Vitry, Valenciennes. Ce dispositif est grosso modo analogue à la convention de reclassement personnalisé évoqué au point 12. Les bénéficiaires potentiels sont les mêmes : des licenciés économiques. Il s'agit là encore d'un accompagnement individualisé, officiellement renforcé, du bénéficiaire. Les règles d'indemnisation sont légèrement différentes. Les intervenants aussi mais la principale différence est ailleurs : ils ne sont pas comptés à l'ANPE en « catégorie 4 », comme les signataires d'un contrat de reclassement personnalisé, mais « en catégorie 5 », histoire de dire qu'ils sont « en emploi », quand les autres sont « en formation »

et le gros des bataillons des licenciés économiques est « au chômage ». Autre différence : ils ne sont pas évacués des catégories utilisées pour les statistiques officielles pendant huit mois, mais pendant douze. Un progrès pour les bénéficiaires... Quelques centaines seraient actuellement concernées.

18. Septième évolution? Les demandeurs d'emploi qui effectuent deux mois de suite une activité réduite de plus de 136 heures seraient sortis des listes. Des chômeurs en témoignent. Sur le site d'AC Rhône, en date du 8 avril 2006 (6), par exemple :

« Dans le même contexte d'absurdité, j'attire votre attention sur la cessation d'inscription automatique suite à une déclaration de plus de 136 heures de travail au cours des deux derniers mois. C'est pathétique à souhait... Bénéficiaire de l'allocation chômage depuis juillet 2005 pour une durée de 23 mois, ayant travaillé du 01/11/05 au 15/01/2006 en CDD, toujours inscrit sur les listes de demandeur d'emploi, je remplis consciencieusement mon pointage ASSEDIC, comme tous les mois. Début février, j'appelle l'ASSEDIC pour m'informer de ma situation, celle-ci ne présente aucun obstacle à l'indemnisation à la quelle j'ai droit. Dans une lettre datée du 03/02/06, l'ASSEDIC me confirme le renouvellement de mes allocations chômage (tous les 6 mois), les conditions de recherche d'emploi étant remplies. Dans une lettre datée du 08/03/2006, l'ALE de Vaulx-en-Velin m'informe qu'elle procède rétroactivement à ma cessation d'inscription à partir du 01/02/06, prétextant que le fait d'avoir travaillé plus de 136 heures au cours des 2 derniers mois me mets dans une situation non recherche d'emploi. Immédiatement, je conteste cette décision auprès du directeur de l'ALE de Vaulx-en-Velin qui maintient sa position, prétextant que l'absence de travail entre le 01/02/06 et le 08/03/06 n'est pas un motif suffisant pour procéder à une réinscription rétroactive. La contestation part chez le directeur départemental de l'ANPE Rhône, qui soutient son collègue. (...) C'est hallucinant... Surtout quand vous êtes averti 1 mois et demi après la cessation d'inscription ! Mais ce qui est le plus dégueulasse dans cette sordide histoire, c'est que je n'ai plus droit aux allocations chômage car j'ai travaillé et j'essaye de m'en sortir, même en acceptant un boulot précaire... ».

Sur un autre blog, le 7 juillet 2006 (7) :

« Bonjour. Bien vu. Juste une petite précision concernant la fin de ton texte : il n'est pas nécessaire de reprendre un travail à temps partiel pour être radié de l'ANPE et/ou ASSEDIC, il suffit d'avoir travaillé plus de 136 heures par mois depuis au moins 2 mois dans mon cas, je présume car le courrier que j'ai reçu ne me paraît pas très clair (...). Tu bosses 2 mois en intérim dans l'année et Hop ! T'es plus chômeur tu te réinscris et hop tu deviens un NOUVEAU chômeur. Magique ! ».

Nulle trace de l'origine, ni de la date de cette évolution. Le résultat est évident : ils sont sortis des listes de demandeurs d'emploi parce qu'ils ont pris un petit boulot d'attente même s'ils n'en ont plus au moment où ils sont radiés. La logique l'est moins. Pourquoi 136 heures? Peut-être parce que c'est l'ancien seuil de l'Assurance chômage? Mais, pourquoi l'ANPE qui suit tous les chômeurs, indemnisés ou non, se baserait sur un seuil fixé par l'Assurance chômage, c'est-à-dire par d'autres? Pourquoi deux mois? Est-ce que cela signifie que lorsque le gouvernement parle de retour à l'emploi des chômeurs, il considère qu'il suffit de leur trouver des CDD de deux mois, à temps partiel de surcroît?

19. Et combien d'évolutions passées sans les voir? Que s'est-il passé en octobre 2006, pour que le ministère du Travail ajoute un discret nota bene en clair-obscur dans son commentaire des statistiques du marché du travail : « N.B. : L'enregistrement des sorties du chômage en octobre a été affecté par des modifications du système d'information. Un ajustement statistique a été apporté pour assurer la continuité des séries. » (« Le marché du travail en octobre 2006 », *Premières informations*, n°49.1, Dares, novembre 2006)? Plus

généralement, certaines évolutions des modes de gestion sont difficiles à repérer parce que toutes ne résultent pas d'une évolution du cadre légal ou réglementaire national. Il peut s'agir d'une façon d'interpréter les textes. D'une façon de les appliquer. De resserrer les vis. D'augmenter la pression sur les directeurs d'agence par une politique d'objectifs et de récompenses au mérite. Le dernier livre de Yolande Benarrosh, chercheur au centre d'études de l'emploi, montre comment cette tension se reporte sur certains agents jusqu'à influencer leurs relations avec les demandeurs d'emploi au cours des entretiens de suivi. Untel cherche à remplir ses quotas de prestations. Tel autre applique mécaniquement sa grille d'action, sans tenir compte du parcours du demandeur d'emploi assis en face de lui ni de la réalité du marché du travail local (*Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, L'Harmattan, 2006). Et ces interactions quotidiennes, ces initiatives locales peuvent avoir des effets sur les statistiques. Que se passe-t-il par exemple dans les Hautes-Pyrénées? Depuis 2005, la courbe du chômage, la courbe officielle, celle des demandeurs d'emploi de catégorie 1 corrigées des variations saisonnières, connaît une évolution curieuse : elle chute brutalement en fin d'année, en 2005 comme en 2006, sans remonter vraiment ensuite, comme si presque un millier de chômeurs étaient poussés chaque automne au fond du gouffre d'Esparros (Aperçu mensuel sur la situation de l'emploi de la direction départemental du travail des Hautes-Pyrénées de décembre 2006).

Chiffrer les effets de ces évolutions sur les statistiques officielles du chômage

20. La question pour le statisticien n'est pas de savoir si ces évolutions sont justifiées et efficaces pour le retour à l'emploi du demandeur d'emploi, si elles sont socialement ou humainement justes, si elles sont juridiquement fondées. C'est l'affaire des associations, des syndicats, des politiques, des électeurs. Pour le statisticien, la question n'est que technique : les évolutions des pratiques ont-elles pu perturber les indicateurs utilisés pour suivre l'évolution conjoncturelle du chômage? S'agissant du nombre « officiel » de demandeurs d'emploi, la question est de savoir si des demandeurs d'emploi qui auraient été comptabilisés en catégorie 1 (recherche d'un CDI à temps complet, sans petit boulot de plus de 78 heures dans le mois) sont désormais comptabilisés ailleurs (par exemple en catégorie 4 ou en catégorie 5). S'agissant du taux de chômage, dont on a vu au point 9 qu'il est estimé de façon provisoire à partir de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi « sans activité réduite », la question est de savoir si des demandeurs d'emploi qui auraient été comptabilisés dans les catégories « 1, 2 ou 3 sans activité réduite » sont désormais comptabilisés ailleurs (par exemple en catégorie 4 ou en catégorie 5).

21. S'agissant du taux de chômage (ou le chômage au sens du BIT), la question est en fait plus complexe car les évolutions des pratiques peuvent perturber les estimations mensuelles de deux manières. Soit directement : le chômeur n'a pas changé de comportement mais, du fait des changements de modes de gestion, il n'est plus comptabilisé dans les catégories « 1, 2 ou 3 sans activité réduite » alors qu'il l'aurait été sans changement de mode de gestion. Soit indirectement : le mode de gestion a poussé le chômeur à changer de comportement, par exemple en le conduisant à ne plus s'inscrire, par exemple parce qu'il se met à vivre l'inscription davantage comme des contraintes que comme des aides. Et, inscrit ou pas, il reste chômeur et le déclare à l'enquête Emploi.

22. Comme les effets des changements de mode de gestion sont complexes, tout chiffrage est évidemment acrobatique, surtout quand il s'agit d'évaluer des effets indirects et quand les informations disponibles ne sont pas très nombreuses (en particulier, les statistiques disponibles se centrent souvent que sur les seuls demandeurs d'emploi de catégorie 1). C'est d'ailleurs parce que ces chiffrages sont difficiles et complexes et parce que les changements n'ont sans doute jamais été aussi nombreux que ce qu'ils ont été depuis un an et

deuxième, que les résultats de l'enquête Emploi sont plus essentiels que jamais pour fournir les indications nécessaires à une bonne évaluation de leurs effets.

23. La mise en place des conventions de reclassement personnalisé (point 12) et des contrats de transition professionnelle (point 17) reviennent à comptabiliser dans les catégories 4 et 5 des licenciés qui auraient *a priori* été comptabilisés dans les catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8, selon le type d'emploi recherché et la pratique ou non de petits boulots. L'essentiel aurait été inscrit en catégorie 1. La question est ensuite de savoir combien aurait eu de petits boulots pendant leur période de chômage (et combien ont des petits boulots pendant leur convention de reclassement personnalisé ou leur contrat de transition professionnelle). Il faudrait aussi tenir compte des effets de la convention de reclassement personnalisé sur la vitesse de retour à l'emploi mais ce dispositif, à la manière des cellules de reclassement, n'a sans doute pas d'effets marqués sur la vitesse de reprise d'emploi. Un effet sur les statistiques officielles du chômage de l'ordre de 20 000 à 25 000 serait plausible (avec une montée en charge progressive au cours du 2^e semestre 2005 pour se stabiliser à ce niveau à la fin du premier trimestre 2006).

24. Les effets des bascules en catégorie 5 des chômeurs bénéficiaires de contrats aidés (point 13) et des chômeurs créateurs d'entreprise (point 14) est plus complexe à mesurer. En préalable, notons que bien sûr, le fait de développer les emplois aidés fait mécaniquement baisser le chômage réel, de même que la suppression des contrats jeunes avait eu l'effet inverse. Mais la question n'est pas exactement celle-ci ; elle est de savoir si, à volume d'emploi aidé donné, un changement de mode de gestion peut conduire à afficher une baisse des statistiques du chômage plus forte, puis d'essayer de chiffrer ce biais. Dans le cas des bascules, on ne peut pas se contenter de faire la somme des chômeurs bousculés en catégorie 5 pour reprise d'emploi aidé ou création d'entreprise. Certes, l'« amélioration » du système d'information permet de faire ces bascules en catégorie 5 mais que se serait-il passé sinon ? Quelques-uns auraient peut-être été basculés quand même en catégorie 5, mais plus tardivement. D'autres auraient considéré avoir retrouvé un travail et n'auraient pas renouvelé leur inscription. D'autres enfin, seraient restés inscrits, considérant qu'un emploi précaire aidé, c'est sans doute mieux que rien, mais que continuer de chercher un vrai travail est sans doute préférable. Dans ce cas, il est vraisemblable de penser que lors de leur pointage aux Assédic, ils auraient en général déclaré « une activité réduite ». De ce fait, le principal effet sur les statistiques provient du délai de prise en compte de l'information : on repère plus tôt quelqu'un que l'on aurait de toute façon basculé en catégorie 5, ou qui serait sorti des listes de lui-même ou qui aurait fini par déclarer une activité réduite. Cet effet de délai joue d'autant plus si la bascule en catégorie 5 ne se fait pas à partir de la date de début du contrat de travail mais dès que le demandeur d'emploi a son contrat aidé. Compte tenu de la montée en charge progressive du plan de cohésion sociale sur le 2^e semestre 2005, un effet de l'ordre de 20 000 à 30 000, sur le 2^e semestre 2005 pourrait être plausible, sans effet supplémentaire significatif par la suite.

25. Le changement de date de relance des demandeurs d'emploi qui n'ont pas pointé dans les premiers jours du mois pourrait expliquer l'essentiel de la hausse des sorties des absences au contrôle au troisième trimestre 2005, soit un effet de l'ordre de 15 000 par mois sur les demandeurs d'emploi de catégorie 1 sur ce trimestre (en l'absence de données détaillées sur les demandes d'emploi de catégorie 1, 2 ou 3 sans activité réduite, le chiffrage est plus compliqué mais, compte tenu de leur nombre, l'effet du changement de date de relance pourrait être du même ordre de grandeur sur ces catégories). Par la suite, les demandeurs d'emploi qui se sont fait surprendre et radiés à tort devraient se réinscrire les mois suivants, éventuellement en laissant passer la période estivale. Dans ce cas, la hausse des sorties induites par le changement de mode de gestion se traduit dans les mois qui suivent par une hausse de entrées qui viennent compenser, au moins en partie,

cette hausse initiale. Le changement de date de relance a alors un effet sur les premiers mois puis les sorties supplémentaires seraient compensées pour l'essentiel par des entrées supplémentaires.

26. La mise en place du suivi mensuel (point 16) a entraîné une hausse des radiations. Là encore, comme pour les absences au contrôle, il ne suffit pas de sommer les surplus mensuels de radiations, évalués à environ 6 000 par mois pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1. Après une période de suspension, le demandeur d'emploi peut en effet se réinscrire s'il est toujours au chômage (et s'il en a l'envie). L'effet sur les statistiques du chômage se concentrerait donc surtout les premiers mois pour lesquels la hausse des radiations est observée, donc sur les derniers mois du 1^{er} semestre 2006.

27. Dans les points 25 et 26, nous faisons l'hypothèse raisonnée que les surplus d'absences au contrôle et de radiations mentionnées aux points 25 et 26 seraient forts les premiers mois qui suivent les changements de pratique puis qu'ils s'atténueraient ensuite parce que les chômeurs reviendraient ensuite s'inscrire. D'autres commentateurs pourraient s'appuyer sur les résultats de l'enquête que l'ANPE réalise auprès des sortants des listes pour rappeler que près de la moitié des sorties des listes pour radiation ou absence au contrôle correspondent en fait à une reprise d'emploi et ils pourraient alors être tentés de déduire un peu rapidement que la hausse des absences au contrôle et des radiations reflèterait en fait le retour à la croissance de l'emploi.

28. Ces deux hypothèses semblent contredites par les résultats de l'enquête auprès des sortants des listes de l'ANPE, une enquête d'intérêt général validé par le Conseil national de l'information statistique. Selon cette enquête qui interroge plus de 2 000 sortants des listes le dernier mois de chaque trimestre, soit plus de 8 000 personnes sur quatre trimestres successifs, le nombre de sorties mensuelles (de demandeurs d'emploi de catégorie 1, 2, 3, 6, 7 ou 8) a augmenté de plus de 30 000 à partir de juin 2005 (8). Seul le quart des sorties supplémentaires résulte d'une reprise d'emploi durable (CDI) ; un cinquième des sorties supplémentaires résulte d'un non renouvellement accidentel suivi d'une réinscription et un autre quart des sorties supplémentaires correspond à un non renouvellement de l'inscription, accidentel ou motivé (fin d'indemnisation), mais dans les deux cas, non suivi d'une réinscription.

29. Une partie de la hausse des sorties pour absence au contrôle n'est donc pas suivie d'une réinscription sans pour autant résulter d'une reprise d'emploi. Ce phénomène pourrait provenir pour une part d'un découragement de certains chômeurs face aux pressions accrues qu'ils subissent, notamment avec la mise en place début 2006 d'un pseudo « suivi » mensuel. Celui-ci peut conduire à déplacer le seuil qui sépare ceux qui voient d'abord l'ANPE et l'Assédic comme une aide de ceux qui y voient d'abord des contraintes (et, comme indiqué au point 7, quand des millions de personnes sont concernées, en faire changer d'avis quelque uns, à la marge, peut vite se chiffrer en milliers).

30. De façon plus vraisemblable, la hausse des sorties pour absence au contrôle sans réinscription par la suite peut être la conséquence des réformes de l'indemnisation du chômage mises en œuvre à partir de 2003. Cette réforme s'est traduite par une réduction drastique des filières d'indemnisation. En particulier, les anciens salariés de moins de 50 ans qui ont travaillé au moins 14 mois au cours des 24 derniers mois et qui bénéficiaient depuis 1992, de 30 ou 45 mois d'indemnisation selon les cas, ne bénéficient plus que de 23 mois d'indemnisation. Cette réforme a concerné les chômeurs qui ont ouvert des droits à partir de 2003.

Avec la montée en charge progressive de ces nouvelles filières, au fur et à mesure que les chômeurs récurrents épuisaient leurs droits ouverts dans l'ancien système, et avec les décalages d'indemnisation en cas de cumul entre revenu d'une activité réduite et de

l'allocation chômage, le nombre de chômeurs arrivant en fin de droit n'augmente pas forcément fortement exactement 22 mois après la mise en œuvre de la réforme, c'est-à-dire en janvier 2005, mais dans les mois qui suivent. Les statistiques de l'Unédic commencent à montrer une hausse des fins de droits à partir de mars 2005 (*Statis*, n°79). Le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, dont quelques rares chômeurs peuvent bénéficier quand ils arrivent en fin de droit, augmente à partir de mi 2005. Enfin, après avoir noté que le nombre de chômeurs indemnisés avait diminué trois fois plus vite que le nombre d'inscrits à l'ANPE en 2005 (-9,9% contre -3,1%), l'Unédic n'y voit pas là la conséquence d'une prétendue reprise de l'emploi mais bien « principalement, [le] resserrement des conditions d'indemnisation » (« Le déficit de l'assurance chômage s'est réduit en 2005 », *Point statis*, n° 24, novembre 2006).

Alors que la moitié des chômeurs n'est pas indemnisé, il ne s'agit bien sûr pas de dire que l'arrivée en fin de droits se traduit forcément par une sortie des listes (et encore moins par une reprise d'emploi).

Mais, il est indubitable qu'une fraction des demandeurs d'emploi indemnisés cesse de s'inscrire dès que l'indemnisation s'arrête, par exemple parce que ces chômeurs se sentent suffisamment autonome pour chercher un emploi sans entrer dans un suivi ANPE qu'ils peuvent ressentir, au mieux comme inutile, au pire comme un carcan. Ceux-là sortent des listes mais restent chômeurs si l'enquêteur de l'enquête Emploi les interroge. L'épisode des recalculés de janvier 2004, qui a vu près de 200 000 personnes arriver d'un seul coup en fin de droit, s'est d'ailleurs accompagné d'un pic d'absences au contrôle, de l'ordre de 15 à 20 000.

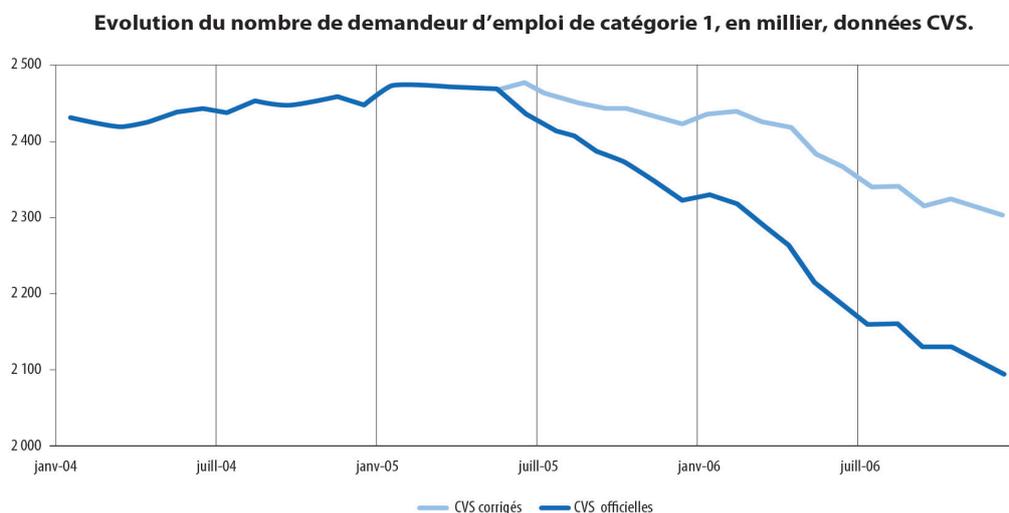
Malheureusement, l'évolution du nombre de l'ensemble des demandeurs d'emploi sortant des listes après une fin de droits n'est pas disponible. A défaut, il est plausible d'imputer à cet effet « réforme de l'Unédic » une partie plus ou moins forte des 8 000 sorties mensuelles supplémentaires pour « défaut d'actualisation non suivi d'une réinscription ». Il faudrait même peut être lui imputer une partie des 4 000 sorties supplémentaires qui ne correspondent pas à une reprise d'emploi mais dont le motif est mal cerné (motif « autres »). Mais ces flux de sorties portent sur tous les demandeurs d'emploi et non sur les seuls demandeurs d'emploi de catégorie 1 ou de catégorie 1, 2, 3 « sans activité réduite ». *In fine*, la réforme du système d'indemnisation du chômage pourraient avoir eu un effet, essentiellement *via* des absences au contrôle supplémentaires, de l'ordre de 4 000 à 8 000 par mois sur les statistiques officielles à partir du milieu de l'année 2005, ces effets mensuels étant cumulatifs, donc compris entre 70 000 et 140 000 sur dix-huit mois.

30. Il faudrait également évaluer les effets de la sortie des listes de ceux qui cumulent un certain seuil d'activité réduite sur 2 mois (point 18) et les effets des changements invisibles (point 19) mais les informations manquent. En se limitant aux points qui ont été chiffrés ci-dessus, l'ensemble des changements dans le mode de gestion de la liste des demandeurs d'emploi ou dans les politiques de suivi des chômeurs pourrait avoir faussé les statistiques officielles à partir de mi 2005 jusqu'à atteindre un biais de l'ordre de 150 000 à 220 000 fin 2006.

31. Comme ses changements sont intervenus surtout au deuxième semestre 2005, ils ont pu passer au travers de la révision du chômage faite l'an dernier avec l'enquête emploi 2005, l'enquête emploi donnant des chiffres moyens sur l'année. Avec un scénario de corrections calé sur celui présenté ci-dessus pour les demandeurs d'emploi de catégorie 1, la correction sur le nombre de chômeur est de l'ordre de 100 000 fin décembre 2005 et 220 000 fin décembre 2006. Mais, en moyenne annuelle, la correction n'est que de 30 000 en 2005, dans la marge habituelle des corrections faites avec l'enquête Emploi, et de presque 170 000 en 2006, à laquelle peut s'ajouter (ou se retrancher) la marge d'erreur

habituel de l'enquête. De ce fait, une révision du taux de chômage de l'ordre de 0,8 point n'est pas invraisemblable.

32. En conséquence, une révision du taux de chômage de l'ordre de 0,8 point ne serait pas invraisemblable. Elle reviendrait à dire que la baisse du chômage observée depuis mi 2005 a été en réalité deux fois moins forte qu'estimée jusqu'à présent.



Dire que la baisse réelle du chômage a été significativement moins forte que celle estimée n'est pas forcément incohérent avec les autres statistiques relatives au marché du travail

33. La forte baisse du chômage observée à partir de mi 2005 jusqu'au début de l'année 2006 a déconcerté les conjoncturistes en raison de son ampleur sans rapport avec les créations d'emploi. Les publications du ministère du Travail illustrent cette perplexité.

En décembre 2005, sur le troisième trimestre 2005 : « Toutefois, au 3^e trimestre de 2005, la progression estimée de l'emploi et la stagnation de la population active n'explique qu'une partie du net repli du chômage BIT » (« Conjoncture de l'emploi et du chômage au 3^e trimestre 2006 », *Premières synthèses*, n°52.2, Dares).

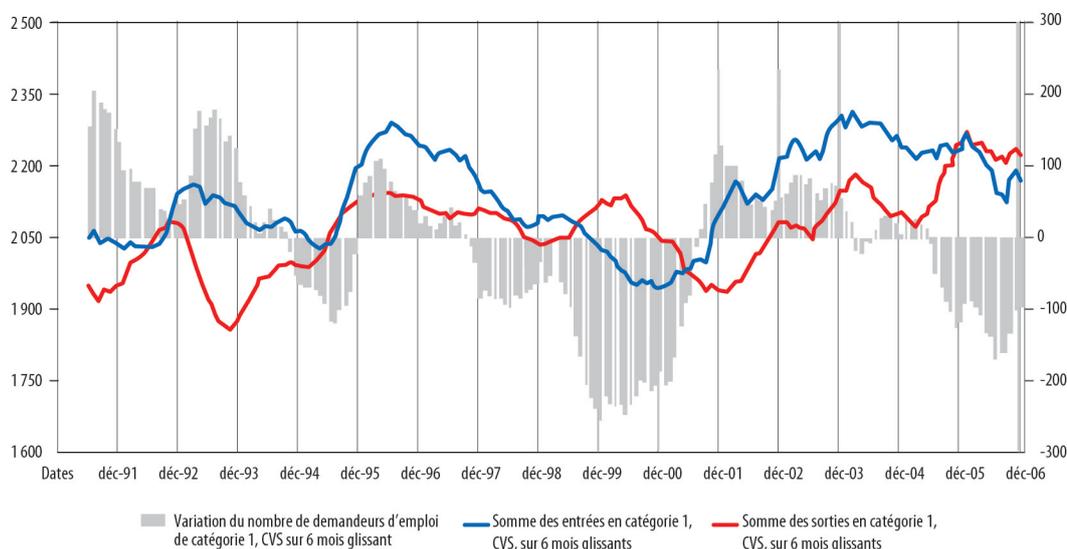
En avril 2006, sur l'année 2005 : « Sur l'ensemble de l'année 2005, la progression estimée de l'emploi et la faible progression de la population active n'explique qu'une partie du net repli du chômage » (« Conjoncture de l'emploi et du chômage au 4^e trimestre 2006 », *Premières synthèses*, n°16.1, Dares).

En octobre 2006, sur le deuxième trimestre 2006 : « Dans ce contexte de population active très ralentie, le dynamisme estimé de l'emploi ne suffit pas à expliquer l'ampleur de la baisse du chômage » (« Conjoncture de l'emploi et du chômage au 2^e trimestre 2006 », *Premières synthèses*, n°42.2, Dares)

34. Rappelons que la perplexité des conjoncturistes était suffisamment forte pour que le gouvernement tente au début de l'année 2006 une diversion en mettant en doute publiquement la qualité des estimations d'emploi de l'Insee, accusées de ne pas prendre en compte l'emploi dans les petites entreprises, donc les supposées dizaines de milliers d'emploi créés par la grâce du contrat nouvel embauche. De fait, les statistiques de l'emploi de l'Insee couvraient aussi les petites entreprises. Une polémique avait suivi après une intervention des syndicats du ministère du Travail contre les pressions du gouvernement sur les statistiques du marché du travail.

35. Si nous revenons sur les statistiques de l'ANPE, la baisse du chômage semble résulter d'une accélération des sorties des listes bien plus que d'un ralentissement des entrées qui restent, au contraire, élevées. Et, selon l'enquête auprès des sortants, cette hausse des sorties reflète autant une hausse des reprises d'emploi, dont la moitié en emploi précaire (CDD, intérim, emploi aidés), qu'une hausse des radiations et des défauts d'actualisation sans réinscription. Par ailleurs, la hausse des sorties pour reprises d'emploi déclarée dans les statistiques de l'ANPE résulte pour l'essentiel des bascules en catégorie 5. Comme l'explique le ministère du Travail, lorsqu'un chômeur bénéficiaire d'un contrat aidé est basculé en catégorie 5, il est sorti de la catégorie 1 avec comme motif « reprise d'emploi ». Si l'on ne prend en compte que les vraies reprises d'emploi déclarées, c'est-à-dire sans tenir compte des emplois aidés, les sorties pour reprise d'emploi n'augmentent plus en 2005 (« Le marché du travail au quatrième trimestre 2005 », *Premières synthèses*, n° 50.2, Dares, décembre 2006). De même, la hausse des offres d'emploi enregistrées à l'ANPE ne reflète pas non plus d'embellie du marché du travail en 2005 : elles augmentent là encore grâce aux emplois aidés, qui représente 24 % des offres enregistrées au 4^e trimestre 2005, pour 17% au 3^e trimestre 2005 et seulement 13% au 1^{er} semestre 2005 (*ibid*). Sur ces deux aspects, les données 2006 ne sont malheureusement pas disponibles.

36. Reste la question du « bouclage » de l'emploi, du chômage et de la population active. Rappelons que la population active correspond aux ressources disponibles sur le marché du travail, qui se répartissent entre l'emploi et le chômage. En théorie, la variation de chômage correspond à la partie de la variation de population active qui n'a pas pu profiter des hausses d'emploi créées par l'activité économique. La variation de population active peut donc être estimée en additionnant la variation d'emploi et la variation de chômage. C'est là une estimation indirecte. Les conjoncturistes procèdent par ailleurs à une estimation directe de la variation de population active en s'appuyant sur les projections de population active faites par l'Insee. L'écart entre l'estimation directe et l'estimation indirecte constitue ce qui est communément appelé le « défaut de bouclage ». Son analyse permet généralement d'apprécier la qualité des estimations d'emploi et des estimations de chômage. Si le « défaut de bouclage » est faible et qu'il n'est pas systématiquement dans le même sens, c'est bon signe sur la qualité des estimations d'emploi et de chômage. S'il est très fort ou systématiquement dans le même sens, il révèle un problème dans les estimations. Le problème est alors de savoir lequel. En particulier, quelle estimation pose problème ? La population active ? Le chômage ? L'emploi ?



37. Si les conjoncturistes se sont inquiétés de la réalité de la forte baisse du chômage au regard de la faible hausse de l'emploi, c'est qu'elle leur semblait incompatible avec la variation de population active : le défaut de bouclage était trop fort. C'est lui qui, d'une certaine manière, a conduit à douter des estimations d'emploi au début de l'année 2006. Mais quelques mois plus tard, l'Insee a publié des nouvelles projections de population active, calées sur ses nouvelles projections démographiques. Problème : les variations de population active sont revues à la hausse, comme la population totale. De ce fait, la nouvelle projection de population active colle encore moins bien avec les créations d'emploi observées et les variations de chômage estimées. En disant cela, c'est cette fois l'estimation de population active qui est jugée au regard des estimations d'emploi et de chômage, parfaite illustration du problème évoqué au point 36 : en cas de gros défaut de bouclage, il faut choisir qui mettre en cause, en évitant de changer de coupable au cours du temps, en fonction des polémiques du moment.

38. L'étude de l'OFCE citée en introduction étudie le bouclage « emploi – chômage- population active » pour estimer l'ampleur de la révision du chômage qu'il attend avec l'enquête Emploi 2006. L'auteur de l'étude estime ainsi à 62 000 l'évolution prévisible de la population active pour 2006. Comptant 243 000 emplois créés, il estime alors que le chômage aurait du reculer de 181 000 et non 270 000, soit près de 50 000 chômeurs d'écart et une correction vraisemblable du taux de chômage à 0,3 point. Pour arriver à ce chiffre, il s'appuie sur les anciennes projections de population active. Avec les nouvelles projections de population active, il faudrait ajouter de l'ordre de 100 000 actifs supplémentaires au moins, donc multiplier par trois la correction proposée par l'OFCE. Renouveler l'exercice en utilisant les nouvelles projections de population active pourrait donc rendre plausible une correction très importante du taux de chômage. En cohérence avec les résultats de l'enquête Emploi ?

(1) 60% des demandeurs d'emploi (de catégorie 1, 2, 3, 6, 7 et 8).

(2) Seule et importante limite : avec la précarisation du marché du travail et l'augmentation des transitions entre emploi, sous-emploi et chômage, le chômage est devenu une réalité trop complexe pour pouvoir n'être suivie qu'avec un seul instrument de mesure.

(3) les deux tiers des demandeurs d'emploi (de catégorie 1, 2, 3, 6, 7 et 8).

(4) Le risque d'absences au contrôle est mesuré ici par le nombre d'absences au contrôles d'inscrits en catégorie 1 rapporté au nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 présents au début du mois.

(5) Le risque de radiation administrative est mesuré ici par le nombre de radiations administratives d'inscrits en catégorie 1 rapporté au nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 présents au début du mois.

(6) http://www.acrhone.lautre.net/article.php3?id_article=548#forum120

(7) <http://forum.fluctuat.net/fluctuat/politique-economie-societe/Chomage-baisse-sujet-47-1.htm>

(8) comparaison de la moyenne des enquêtes de juin 2005, septembre 2005, décembre 2005 et mars 2006, par rapport à la moyenne des enquêtes de juin 2004, septembre 2004, décembre 2004 et mars 2005.

Annexe 3. La labellisation des DEFM par l’Autorité de la statistique publique

A) Rapport annuel 2010 de l’Autorité de la statistique publique (27 mai 2011)

« Les statistiques mensuelles de demandeurs d’emploi en fin de mois (DEFM) produites conjointement par Pôle emploi et la Dares seront susceptibles d’être labellisées lorsque la nouvelle convention entre les deux organismes, dont la réécriture est de toute façon prévue, garantira une plus grande transparence sur les changements qui peuvent intervenir en amont des traitements statistiques dans la gestion administrative des demandeurs d’emploi et la gestion informatique des fichiers où ils sont enregistrés. Il faudra également qu’elle prévoie des échanges d’informations entre les deux équipes statistiques de Pôle emploi et de la Dares plus précis et plus fréquents pour assurer la meilleure qualité des traitements. Il faudra enfin qu’elle garantisse mieux le respect du principe d’égal accès de tous à l’information actuellement mis à mal par de trop fréquentes ruptures d’embargo ; un retour au calendrier standard de diffusion des principaux indicateurs conjoncturels pourrait y aider. »

B) Avis n°2014-01 du 26 mars 2014 de l’Autorité de la statistique publique sur la labellisation des statistiques mensuelles des demandeurs d’emploi inscrits à Pôle emploi, publié au *Journal officiel* du 5 juin 2014. NOR : FCPO1411248V.

« Vu la demande du président de la statistique publique (ASP), en date du 7 novembre 2012 ;

Vu la lettre de mission signée du ministre de l’Économie et des Finances et du ministre du Travail, de l’Emploi de la Formation professionnelle et du Dialogue social, en date du 22 mai 2013 ;

Vu le compte rendu de la séance de l’Autorité de la statistique publique du 26 mars 2014 approuvé,

L’Autorité de la statistique publique notifie la labellisation, des statistiques mensuelles des demandeurs d’emploi inscrits à Pôle emploi.

Cette décision est assortie des recommandations suivantes :

1. Publier sur une base annuelle des séries révisées en droits constatés (séries « avec recul ») issues du fichier historique statistique des demandeurs d’emploi ;
2. Publier, au cas par cas, les séries rétrolées tenant compte des incidents et des changements de procédure ;
3. Ajouter à la publication mensuelle des DEFM un commentaire privilégiant la tendance des derniers mois ;
4. Attirer l’attention des lecteurs sur la faible signification de la variation d’un mois sur l’autre en dessous d’un certain seuil ;

5. Publier régulièrement des séries d'indicateurs visant à évaluer la variabilité statistique des DEFM en stocks et en flux ;

6. Conduire une analyse préventive des risques des processus de production et de publication et prévoir une procédure de gestion de crise.

La labellisation est accordée pour une durée de cinq ans, avec une clause de revoyure de deux ans, date à laquelle les recommandations précédentes devraient avoir été mises en œuvre.

A cette échéance, une comparaison entre les listes d'inscrits à Pôle emploi et les listes d'emploi salarié issues de la future déclaration sociale nominative (DSN) aura été effectuée.

Le présent avis sera adressé, d'une part, au ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique ; au ministre des Finances et des Comptes publics ; au ministre du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social et, d'autre part, transmis pour information au directeur général de Pôle emploi. Il sera mentionné au *Journal officiel de la République française*. »

Annexe 4 – Quelques recommandations du groupe de travail du CNIS « De Foucauld » (octobre 2008)

A l'été 2007, suite à la controverse sur les statistiques du chômage, le conseil national de l'information statistique (CNIS) met en place un groupe de travail sur les indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et précarité de l'emploi. Présidé par Jean-Baptiste De Foucauld et rapporté par Marie Reynaud et Michel Cézard, le groupe a travaillé jusqu'à la fin de l'été 2008 avant de rendre ses conclusions. Les extraits choisis portent sur les statistiques des demandeurs d'emploi. Il convient toutefois de se reporter à son rapport pour plus d'information.

Présentation du groupe de travail sur le site du Cnis

« Au printemps 2007, l'Insee a reporté le calage, effectué traditionnellement au mois de mars, de la statistique du chômage-BIT sur son enquête emploi, déclenchant un large débat sur la mesure du chômage. C'est dans ce contexte que le bureau du Cnis a demandé à Jean-Baptiste de Foucauld d'animer un groupe de travail pour définir une batterie d'indicateurs sur l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi, dans l'objectif de mieux rendre compte des situations complexes et diversifiées du marché du travail.

Ce groupe a réuni pendant près d'un an des membres des administrations statistiques, des représentants des partenaires sociaux et des associations concernées.

Le mandat du groupe de travail a été adopté lors de la réunion du bureau du Cnis le 21 juin 2007.

Les travaux de ce groupe ont donné lieu à un rapport en septembre 2008 - N°108 et un chronique en octobre 2008 – N°8 »

Extraits choisis du rapport final

A) Dans la synthèse :

« Le chômage et l'emploi constituant une préoccupation prioritaire des Français, le débat public est difficile. La polémique a atteint un niveau élevé d'intensité au début de 2007 lorsque la discordance des sources a conduit l'Insee à reporter le calage habituel des chiffres mensuels de l'ANPE sur les résultats annuels de l'enquête Emploi 2006. Depuis lors, les décisions prises ont permis de clarifier les sujets faisant débat :

- d'une part, les données mensuelles produites par l'ANPE ont été découplées de l'enquête Emploi. Elles fournissent le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE, mais ne servent plus au calcul du chômage au sens du BIT.

- d'autre part, le chômage au sens du BIT est publié tous les trimestres, sur la base de l'enquête Emploi de l'Insee, depuis décembre 2007. Dans la nouvelle publication trimestrielle, l'Insee fournit désormais, outre le taux de chômage au sens du BIT, qui correspond à une définition restrictive, une évaluation du « halo » qui entoure le chômage ainsi qu'une estimation du sous-emploi déclaré. » (page 5)

« La communication, trop focalisée sur un indicateur unique, peut aboutir à des effets pervers

Il en résulte une communication déséquilibrée, où le taux d'emploi est moins considéré que le taux de chômage, où le marché du travail tend à être assimilé aux inscriptions à l'ANPE, où leurs variations mensuelles, peu significatives, prennent une importance exagérée, où des notions comme l'ancienneté au chômage, ou encore l'ancienneté dans l'entreprise, sont pratiquement absentes du débat.

Enfin, cette fétichisation des chiffres peut altérer la conduite des politiques de l'emploi si elles s'attachent plus à leur effet sur l'indicateur, devenu une sorte de baromètre politique simplifié, qu'à la situation réelle des personnes et à leur insertion durable et efficace dans l'économie. » (page 6)

« Il importe ensuite de bien définir ce que l'on veut savoir et pourquoi

Les indicateurs utilisés dans le domaine du chômage et de l'emploi ont en fait plusieurs buts. Un même indicateur peut remplir simultanément plusieurs usages, encore convient-il de bien préciser, dans chaque cas, ce que l'on cherche à voir. A cet égard, on peut considérer que les indicateurs doivent satisfaire à quatre finalités :

- apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux des personnes, droits eux-mêmes en évolution, sont respectés ;
- disposer des éléments nécessaires pour analyser correctement les évolutions économiques, sur le plan conjoncturel ou structurel ;
- fournir aux différents acteurs des politiques de l'emploi, nationaux et locaux, et aux partenaires sociaux, des données suffisamment fiables et utilisables ;
- alimenter dans de bonnes conditions le débat public sur les questions d'emploi, de chômage et de précarité. » (page 6)

« Mobiliser les sources d'information pertinentes

Conformément au cadre conceptuel du BIT et à la pratique d'Eurostat, il apparaît que l'enquête Emploi est la plus complète et la plus adaptée des enquêtes disponibles pour mesurer le chômage et établir les indicateurs qui y sont liés. Les résultats trimestriels doivent donc devenir l'indicateur de référence du chômage. Il convient donc de poursuivre l'amélioration de cette enquête (accroissement de l'échantillon) et de l'étendre aux départements d'outre-mer.

L'ANPE, de son côté, fournit le nombre des demandeurs d'emploi inscrits, qui n'est pas une mesure du chômage. Mais comme l'ANPE est le principal opérateur institutionnel sur le marché du travail, son activité renseigne sur la part de marché qu'elle couvre et sur l'efficacité de sa gestion. Les indicateurs émanant de l'ANPE apportent des informations utiles et spécifiques. Ces indicateurs sont (actuellement) les seuls disponibles à des niveaux géographiques fins. » (page 8)

« En ce qui concerne les données mensuelles de l'ANPE, le groupe recommande que la publication mensuelle de la Dares et de l'ANPE (actuellement « Le marché du travail en... ») change de titre et devienne : « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de... ». Plutôt que de focaliser sur l'actuelle catégorie 1 (demandeurs d'emploi inscrits souhaitant travailler à plein temps, sans activité ou en activité réduite de moins de 78 heures), il propose d'une part de donner davantage d'importance à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (actuelles catégories 123678) et d'autre part de regrouper les catégories actuelles en catégorie A (demandeurs d'emploi inscrits sans emploi), catégorie B (demandeurs d'emploi inscrits

en activité réduite courte), catégorie C (demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite longue) afin de les rendre plus lisibles. Il propose également d'enrichir le système d'information de l'ANPE de façon à construire de nouveaux indicateurs concernant les contrats de travail des demandeurs d'emploi en activité réduite. » (page 9)

« Les différentes publications devraient respecter quelques principes de base : leur titre cerner au plus près leur contenu ; leur première page comporter les principaux résultats sous forme de tableau ou de graphique, ainsi qu'un bref commentaire factuel ; le cas échéant, appeler l'attention sur les particularités de la période couverte. Enfin, les différents utilisateurs, le public et les médias doivent disposer des indicateurs à des dates régulières prévues suffisamment à l'avance. » (page 10)

« Une communication mieux hiérarchisée reposant sur des méthodes rigoureuses

En termes de contenu, le groupe fait trois recommandations :

- il convient de bien distinguer le chômage au sens du BIT, d'une part, des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, d'autre part, qui ont des objets différents ;
- il est important de suivre les situations intermédiaires entre chômage et emploi, c'est-à-dire le sous-emploi, ainsi qu'entre chômage et inactivité, c'est-à-dire le halo ;
- à terme, il serait utile de s'intéresser davantage à la dynamique du marché du travail pour mieux appréhender les situations difficiles : instabilité, insécurité, précarité de l'emploi, ancienneté et récurrence du chômage, au moyen des indicateurs que nous recommandons, indicateurs largement à construire.

De l'avis du groupe, il serait souhaitable, pour la qualité du débat public, d'inverser la hiérarchie des préférences actuelles, qui privilégie les résultats mensuels, pourtant peu significatifs, sur les analyses de fond ou de tendance, plus riches et plus intéressantes. De son point de vue, les commentaires les plus étoffés devraient porter, une fois par an, sur la publication annuelle réalisée autour de l'emploi et du chômage. Puis viendrait l'analyse des différents résultats trimestriels, qui rapprochés des précédents, fournissent une indication de tendance assez sûre. En troisième lieu seulement viendrait l'information concernant les chiffres mensuels. » (page 11)

B) Proposition 15 :

« Modifier le titre de la publication mensuelle en « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de... » ; faire mention de façon très explicite de la nature des données : ce qu'elles recouvrent, ce qu'elles ne recouvrent pas et les facteurs qui ont pu les affecter ; ne plus focaliser sur la catégorie 1 mais donner davantage d'importance aux demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 123678) ; regrouper les catégories actuelles en catégorie A (demandeurs d'emploi inscrits sans emploi), catégorie B (demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite courte), catégorie C (demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite longue) ; enrichir le système d'information de l'ANPE de façon à construire de nouveaux indicateurs explicitant les types de contrats de travail dont disposent les demandeurs d'emploi en activité réduite. Couvrir les Dom pour certains grands regroupements en données corrigées des variations saisonnières. » (page 13)

C) Proposition 23 :

« Publier l'ensemble des motifs administratifs d'entrée et de sortie des listes de l'ANPE en données corrigées des jours ouvrables et des variations saisonnières pour les catégories 123678, en clarifiant leurs intitulés ; publier l'équation comptable qui relie les flux

d'entrées et de sorties aux variations du nombre des demandeurs d'emploi de catégories 123678 ; mettre en place une enquête trimestrielle sur les motifs d'entrée sur les listes de l'ANPE analogue à celle de l'enquête « Sortants » de l'ANPE et de la Dares. » (page 13)

D) Argumentation de la proposition 15 :

« Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ainsi que les personnes dispensées de recherche d'emploi sont des personnes qui ont un lien particulier avec le marché du travail. Les débats au sein du groupe ont été intenses à propos de l'utilisation qui devait être faite des informations à leur sujet. Néanmoins, tous les membres se sont accordés pour dire que ces données recouvrent plusieurs phénomènes difficiles à démêler : évolutions structurelles et conjoncturelles du marché du travail, évolutions des comportements d'inscription des demandeurs d'emploi, évolutions institutionnelles. Il n'est pas possible en temps réel de faire la part des différents facteurs. Et même avec du recul, cela peut s'avérer impossible. La Dares a présenté des travaux qu'elle avait menés à l'été 2007 sur les années 2005 et 2006 qui ont permis de chiffrer l'effet d'un certain nombre de facteurs (modification de la gestion des listes de demandeurs d'emploi, modification dans l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi). Ces travaux n'ont pas permis d'évaluer l'ensemble des effets. En particulier, ceux de la réforme de l'indemnisation de 2003 ne l'ont pas été. En effet, il aurait fallu reconstruire le nombre de demandeurs d'emploi qui aurait été observé en l'absence de cette réforme, ce qui n'est pas aisé : par exemple, comment savoir qui ne s'est pas inscrit à l'ANPE car les droits à indemnisation avaient été réduits ?

Dans ces conditions, tous les membres du groupe estiment que ces données présentent surtout un intérêt pour suivre l'action du Service public de l'emploi ; certains membres du groupe pensent qu'elles permettent un suivi de la conjoncture du marché du travail, malgré les biais dont elles peuvent être affectées à certaines périodes ; certains membres du groupe estiment que ces données ne peuvent pas être utilisées pour suivre les évolutions du marché du travail.

Le groupe recommande donc que, dans ces publications, conformément à une recommandation constante du rapport, il soit fait très explicitement mention de la nature des données, ce qu'elles recouvrent, ce qu'elles ne recouvrent pas et les facteurs qui ont pu les affecter. Il faut dire clairement que ces données concernent des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE et qu'il ne s'agit pas forcément de chômeurs : certains demandeurs d'emploi travaillent, d'autres seraient considérés comme inactifs par le BIT, certains ne sont pas juridiquement obligés d'être disponibles, d'autres ne sont pas obligés de rechercher un emploi. Pour les personnes dispensées de recherche d'emploi, il faut indiquer qu'il s'agit de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE qu'on dispense de recherche d'emploi, compte tenu de leur âge et qui de ce fait cessent de figurer sur les listes de l'ANPE. Ces personnes peuvent être ou non indemnisées par l'Unedic. Les facteurs qui peuvent affecter ces données sont nombreux, comme le passé récent l'a montré et comme l'avenir le montrera probablement encore.

Le groupe recommande aussi que la publication mensuelle de la Dares et de l'ANPE change de titre. Celui-ci, actuellement « Le marché du travail en... », devrait être modifié pour faire mention de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Comme le préconise le rapport Muet-Mariton, le titre actuel deviendrait « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de... ». Si les offres d'emploi devaient figurer dans la publication (pour rester dans le cadre actuel), alors le titre devrait être modifié ainsi : « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et offres d'emploi déposées à l'ANPE à la fin du mois de... ».

Depuis un arrêté du 5 mai 1995, les demandeurs d'emploi sont répartis en huit catégories dont la définition n'a pas changé depuis lors. Celles-ci sont définies par le croisement des critères suivants :

- la situation du demandeur d'emploi vis-à-vis de l'emploi : (...);
- la disponibilité du demandeur d'emploi : (...);
- la nature de l'emploi recherché : (...);
- l'obligation ou non de justifier de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi.

Tous ces critères sont très différents de ceux du BIT : il s'agit dans le cas de la disponibilité et de la recherche active d'emploi d'obligations juridiques inscrites dans le Code du travail et non d'une observation statistique, résultant de la réponse à une batterie de questions. Notamment, pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, les déclarations des personnes peuvent ne pas correspondre à la réalité car cela n'entraîne pas de conséquences financières (à partir d'un certain seuil d'activité, l'indemnité de chômage est supprimée, le droit à l'indemnisation étant reporté dans le temps).

(...)

Le groupe recommande que la publication de la Dares et de l'ANPE évolue sensiblement. Les recommandations sont les suivantes :

- Couvrir toutes les catégories de demande d'emploi ainsi que les personnes dispensées de recherche d'emploi (comme c'est déjà le cas),
- Ne plus focaliser l'information sur la catégorie 1 mais donner davantage d'importance à l'ensemble des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8,
- Donner une information plus importante sur l'indemnisation,
- Fournir toutes les données corrigées des variations saisonnières et le cas échéant des jours ouvrables,
- Fournir cependant des données brutes pour des catégories importantes de façon à mettre en évidence l'activité de l'agence
- Couvrir les Dom pour certains grands regroupements (en données corrigées des variations saisonnières).

Pour la clarté de la publication et de la communication qui en découlera, le groupe recommande que des regroupements de catégories soient faits et que les sous ensembles suivants soient suivis en les appelant d'une lettre :

- Catégorie A : total des demandeurs d'emploi inscrits sans emploi, tenus d'être disponibles et d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 1, 2, 3 hors activité réduite) ;
- Catégorie B : total des demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite courte (catégories 1, 2, 3 en activité réduite) ;
- Catégorie C : total des demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite longue (catégories 6, 7, 8) ;
- Catégories A, B, C : total des demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8) ;
- Catégorie D : personnes à la recherche d'un emploi, inscrites à l'ANPE, non tenues d'être disponibles et de faire des démarches actives de recherche pour diverses raisons (catégorie 4) ;
- Catégorie E : personnes à la recherche d'un emploi, inscrites à l'ANPE, non tenues d'être disponibles et de faire des démarches actives de recherche en emploi (catégorie 5) ;

- Catégories A, B, C, D, E : total des personnes inscrites à l'ANPE (catégories 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) ;
- personnes dispensées de recherche d'emploi indemnisées par l'Unedic5.

Le commentaire de la première page de la publication devra mettre en évidence les évolutions des grandes catégories ci-dessus, éventuellement indiquer les liens entre elles (baisse d'une catégorie au profit d'une autre, par exemple). A ce stade, aucune désagrégation par sexe ou âge ne sera fournie.

Pour ne pas alourdir excessivement la publication, il est nécessaire de choisir un ensemble pour lequel davantage d'information sera fournie : indemnisation ou non, décomposition par sexe et âge, champ géographique métropole et Dom. Le choix s'est porté sur l'ensemble constitué des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 qui correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, les personnes des catégories 4 et 5 n'étant pas tenues de le faire (et posant un problème particulier de suivi). De plus, on verra plus loin que les données sur les entrées et les sorties des listes de l'ANPE sont cohérentes avec ce périmètre.

Par ailleurs, le groupe recommande que l'ANPE enrichisse son système d'information sur les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite de façon à construire de nouveaux indicateurs relatifs au nombre de personnes en activité réduite selon le type de leur contrat de travail (intérim, CDD courts, CDD longs, CDI, temps partiel...). » (page 56-58)

Annexe 5. Le point de vue de l'Assemblée nationale (avril 2008)

Extrait du rapport d'information de l'Assemblée nationale déposé le 16 avril 2008 par la mission d'information sur la mesure des grandes données économiques et sociales (la mission était présidée par Pierre-Alain Muet et rapportée par Hervé Mariton).

« Deuxième partie : les chiffres du chômage : mieux mesurer, mieux diffuser

Les travaux de la mission se sont engagés dans un contexte de polémiques récurrentes concernant la validité des chiffres dits « officiels » du chômage. La question n'est pas nouvelle mais elle a pris une ampleur particulière en mars 2007, lorsque l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a décidé, en raison de divergences trop importantes entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et les résultats de l'enquête emploi, de faire cesser la publication mensuelle des chiffres du chômage au sens du BIT et de reporter le calage annuel des deux sources.

Un rapport de l'IGAS et de l'IGF, remis au Premier ministre en septembre 2007, a identifié les principales causes de ces divergences et formulé un certain nombre de propositions, pour la plupart suivies par les instituts statistiques nationaux (arrêt de la publication mensuelle, travaux d'amélioration de l'enquête emploi).

Cependant, ces mesures n'ont pas permis d'apaiser la méfiance, voire le mécontentement d'une partie de la population à l'égard des principaux indicateurs du chômage. Il est donc urgent de répondre aux critiques régulièrement adressées à l'encontre de ces indicateurs et qui sont au nombre de trois :

- *la remise en cause de la fiabilité des sources* : les divergences entre les différentes sources de comptabilisation du chômage (sources administratives et données issues de l'enquête emploi) ont été à l'origine de nombreuses polémiques ces dernières années. Il s'agit là d'une particularité française, puisque partout où deux sources sont utilisées pour mesurer le chômage, leur fonction est clairement distinguée. Il importe donc de s'entendre sur une source solide et fiable afin d'analyser l'évolution conjoncturelle du chômage et d'assigner une fonction et une signification claires aux indicateurs qui en sont issus ;
- *le caractère restrictif des indicateurs « phares »* : le public ne se satisfait plus d'un indicateur unique du chômage (que ce soit les demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 ou les chômeurs au sens du BIT). Il convient donc de publier et de commenter régulièrement des indicateurs complémentaires, tout en veillant à ne pas obscurcir le débat ;
- *le manque de lisibilité dans la communication des chiffres* : il est apparu au cours des auditions menées par la mission que le mode de communication des chiffres était une question cruciale, au même titre que leur fiabilité. Il faut donc veiller à ce que le mode de publication des chiffres soit le plus transparent et pédagogique possible.

Il convient de rappeler que tout indicateur est par définition une convention. Par conséquent, aucun indicateur n'est parfait pas plus qu'il n'est neutre. Chacun répond à un objectif particulier, s'adresse à des acteurs aux besoins divers sinon contradictoires, et sa signification varie en fonction de l'usage qui en est fait. L'analyse économique requiert un indicateur synthétique stable qui permette les comparaisons internationales. Les bénéficiaires des politiques de l'emploi attendent en revanche des indicateurs plus fins, qui rendent compte de la diversité des situations. Quant au public et aux médias, pour pouvoir évaluer l'efficacité des politiques publiques, ils ont besoin d'un petit nombre d'indicateurs pertinents. Le but de la mission n'est donc pas de mettre au point l'indicateur parfait, mais de définir un équilibre entre les besoins des différents destinataires des principaux indicateurs du chômage.

Dans ce contexte, les principales propositions de la mission sont les suivantes :

- le chômage au sens du BIT doit rester le principal indicateur conjoncturel, pour cela un travail d'amélioration de l'enquête emploi doit être effectué sur le long terme ;
- la publication régulière de cet indicateur pourrait utilement être complétée par deux indicateurs principaux : sous-emploi et halo du chômage. À un rythme annuel, d'autres indicateurs, notamment sur la qualité de l'emploi, pourraient être publiés ;
- le mode de publication des chiffres pourrait être amélioré ;
- un effort concernant les statistiques locales devrait être initié.

I. Les critiques adressées aux indicateurs du chômage appellent une réponse

A. La remise en cause de la fiabilité des sources

1. À l'origine de la polémique : les divergences importantes entre enquête emploi et sources administratives

- *Dès les premières tentatives de mesure du chômage, plusieurs sources ont été utilisées.*

Les pouvoirs publics ont eu initialement recours aux recensements de la population. Puis à partir des années 1950 aux enquêtes emploi. Parallèlement, les données sur les chômeurs secourus et les demandes d'emploi non satisfaites (DENS) ont été utilisées pour disposer d'informations plus fréquentes.

De longue date, il est donc fait appel pour mesurer le chômage à des sources distinctes, qui s'appuient sur des définitions du chômage ne se recoupant pas (chômeurs déclarés, chômeurs inscrits, chômeurs au sens du BIT). Ce n'est d'ailleurs pas une spécificité française. Les enquêtes ont traditionnellement été utilisées pour l'analyse structurelle du marché du travail, quand les sources administratives indiquent des évolutions de court terme.

(...)

De 1986 à 2007, la mesure du taux de chômage a été calculée à partir de deux sources : l'enquête emploi de l'INSEE qui fournissait le chômage au sens du BIT en moyenne annuelle et les DEFM 1, 2, 3 hors activité réduite, issues des données de l'ANPE. Ces données faisaient depuis 1986, date de publication du rapport Malinvaud, alors directeur général de l'INSEE, l'objet d'un calage. Cette méthode consistait à ajuster la moyenne annuelle des estimations mensuelles de chômage tirées du dénombrement des demandeurs d'emploi (DEFM) sur celles de l'enquête emploi. C'est en raison de trop grandes divergences entre les deux sources, mais aussi de problèmes rencontrés, en 2006 que l'INSEE a mis fin en 2007 à cette méthode.

- *Le non-recouvrement des chiffres de l'enquête emploi et des sources administratives, apparu dans les années 1980, a atteint un niveau inégalé en 2006*

En 1983 déjà, des analyses détaillées montraient le non-recouvrement des chômeurs au sens du BIT mesuré à partir des enquêtes et des chômeurs au sens des demandeurs d'emploi en fin de mois fournis par les fichiers de l'ANPE. Le rapport Malinvaud relevait également en 1986 des divergences de variation annuelle entre les DEFM et le chômage BIT. Néanmoins, le décalage entre les deux sources était encore mineur à l'époque (le rapport parle de « concordance approximative »). À partir de 1986, les divergences entre les deux sources n'ont cessé de s'accroître. En 1991 le rapport de P. Dubois et M. Lucas relevait qu'entre 1986 et 1990, « le nombre de demandeurs d'emploi s'accroît de 150 000 alors que les chômeurs appréciés à partir de l'enquête emploi ont diminué de plus de 200 000 ». L'INSEE avait alors, à la demande du gouvernement, mis au point une enquête trimestrielle du nombre d'emplois et de chômeurs selon les critères du BIT. Cependant, basée sur un échantillon de petite taille, elle n'a pas pu concurrencer les taux de chômage mensuel tirés des DEFM.

Si la divergence entre les sources n'est donc pas un phénomène nouveau, elle est réapparue à partir de 2004 pour atteindre un niveau inégalé en 2006 :

- en 2004, le chômage mesuré sur la base des statistiques de l'ANPE a augmenté de 30 000 personnes (DEFM 123 HAR) et diminué de 95 000 selon l'enquête emploi ;
- en 2005, il a diminué de 170 000 selon les chiffres de l'ANPE et augmenté de 115 000 selon l'enquête emploi ;
- en 2006 enfin, il aurait diminué de 320 000 selon l'ANPE et de 160 000 selon l'enquête emploi. Le décalage entre les sources aboutissait en 2006 à un écart de 0,7 point sur l'estimation du chômage.

(...)

- *Commandé en juin 2007 par le Premier ministre, le rapport conjoint de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale des Affaires sociales sur « les méthodes statistiques d'estimation du chômage » (7) a identifié deux éléments d'explication*

- Le premier réside dans les changements d'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE. Ces changements « ont accéléré la baisse des DEFM de 45 000 à 115 000 personnes et par conséquent celle du taux de chômage BIT estimé mensuellement par l'INSEE (0,2 à 0,4 point du taux de chômage). Ils « ont aussi eu des effets sur le comportement de certains demandeurs d'emploi ». En effet le taux d'inscription à l'ANPE est passé de 82% au second trimestre 2005 à 77% au premier trimestre 2007. Les chômeurs non inscrits constituant 20 % des chômeurs au sens du BIT, cela expliquerait une partie de l'écart entre les deux sources. Il est pourtant à ce jour très difficile, selon la Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques (Dares), de chiffrer avec exactitude l'impact de ces décisions sur les chiffres du chômage.

(...)

- *Les mesures immédiates prises par l'INSEE n'ont pas résolu toutes les difficultés*

- L'arrêt complet de la méthode de calage et de la publication mensuelle du chômage au sens du BIT, préconisé par le rapport IGF-IGAS, a été mis en œuvre par l'INSEE en accord avec la Dares dès la fin du mois de septembre 2007.
- Une amélioration de l'enquête emploi et un alignement de l'interprétation du chômage BIT sur les critères européens ont été mis en place. Votre mission, tout en approuvant ces réformes, souligne que leur impact doit être clairement affiché par l'INSEE.

L'arrêt du calage et de la publication mensuelle des chiffres du chômage au sens du BIT n'ont toutefois pas réglé tous les problèmes. Subsiste encore la publication régulière de deux indicateurs, issus des sources différentes, qui focalisent l'attention des médias et des pouvoirs publics : les DEFM basés sur les sources administratives et publiés par la Dares et l'ANPE à un rythme mensuel et les chômeurs au sens du BIT publiés par l'INSEE sur la base de l'enquête emploi désormais à un rythme trimestriel (chiffre qu'Eurostat continue de publier à un rythme mensuel). Il est essentiel de s'entendre sur un indicateur conjoncturel de référence reposant sur une source stable et solide.

2.- Comment répondre au problème de l'incohérence des sources ?

a) L'exemple des pays de l'OCDE : le chômage au sens du BIT, calculé à partir d'enquêtes, devient la référence

Au-delà de l'hétérogénéité des systèmes nationaux, on constate que les statistiques répondant à la définition du BIT deviennent la référence dans la plupart des pays de l'OCDE.

(...)

Ceux des pays de l'OCDE qui ont recours à deux types de sources pour mesurer le chômage (sources administratives et enquêtes) distinguent clairement entre les deux. Les pays dotés de services publics de l'emploi suivent les statistiques administratives au même titre que les données de l'enquête emploi et tous les pays européens se conforment à la réglementation communautaire qui prévoit la mise en place d'Enquêtes emploi trimestrielles, tout en adoptant une définition spécifique du chômage au sens du BIT. Les divergences entre les chiffres issus des données administratives et ceux issus de l'enquête emploi existent mais ne donnent lieu à aucun débat. On estime en effet qu'ils mesurent des réalités différentes. Au Royaume-Uni, en Finlande, en Norvège et aux Pays-Bas, les données administratives sont considérées comme des informations complémentaires mais pas comme des indicateurs de l'évolution conjoncturelle du chômage.

b) Les scénarios envisageables en France

(...)

Votre mission estime que les données administratives sont certes précieuses pour renseigner sur la façon dont les chômeurs inscrits sont suivis, et d'autres aspects du marché du travail (ancienneté, récurrence du chômage notamment). Mais il est difficile d'en faire la base d'une analyse conjoncturelle fiable du chômage (même si leur tendance est liée à l'évolution du chômage) en raison de trois faiblesses :

- elles sont soumises aux aléas des décisions de gestion liées aux diverses politiques de l'emploi, mais également aux variations du comportement des inscrits. Or l'ANPE et la Dares admettent qu'il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact précis de ces deux phénomènes sur les chiffres du chômage (9). Il est donc délicat d'identifier la part des évolutions réelles de la situation du marché du travail et celle des décisions de gestion ;
- l'architecture des demandeurs d'emploi ne correspond pas aux critères du chômage BIT (des chômeurs ne sont pas inscrits à l'ANPE et inversement des demandeurs d'emploi inscrits peuvent ne pas être considérés comme chômeurs au sens du BIT) ;
- leur sensibilité aux décisions administratives a éveillé de nombreuses polémiques et alimenté la méfiance du grand public à l'égard des chiffres du chômage.

(...)

B. Le caractère restrictif des indicateurs » phares »

(...)

C. La faiblesse des indicateurs locaux

(...)

D.– Un certain nombre de lacunes dans l'information du public

1. Une coordination de la diffusion des données qui pourrait être améliorée

(...)

2. Un manque de transparence et de pédagogie des publications

(...)

3. Un mode de communication des chiffres qui ne favorise pas leur utilisation par les médias

Comme l'ont noté les représentants des associations de journalistes auditionnés par la mission, le niveau de formation des jeunes générations de journalistes de la presse économique et sociale s'est considérablement amélioré. Le problème réside moins dans la capacité des journalistes à analyser les chiffres que dans leurs conditions de travail. En effet, les chiffres sont communiqués aux rédactions à 18 heures, ce qui laisse peu de temps aux journalistes pour les analyser. De plus, cette situation, qui crée une inégalité de fait entre presse écrite et télévision, ne favorise pas une lecture approfondie et par conséquent une utilisation saine des chiffres.

Les porte-parole des journalistes ont également insisté sur les effets néfastes de la rupture de l'embargo par les pouvoirs publics.

Le rapport d'évaluation par les pairs réalisé en 2007 au nom du Comité de programmation statistique européen préconise à ce titre « *que la politique de l'INSEE relative aux transmissions préalables aux autorités et à la presse soit rendue plus directement accessible sur le site Internet de l'INSEE* ».

II. Améliorer la mesure du chômage et mettre fin à la récurrente bataille des chiffres

L'objectif de la mission n'est pas de définir des indicateurs complémentaires en tant que tels, ce qui relève de la seule compétence des statisticiens, mais de fournir des orientations sur l'information qu'elle jugerait utile aux pouvoirs publics et à la population. Afin de répondre aux différentes critiques opposées aux indicateurs du chômage la mission présente les propositions suivantes.

A. S'appuyer sur l'enquête emploi pour analyser l'évolution conjoncturelle du chômage au sens du bit

(...)

Notre mission estime par conséquent que le chômage au sens du BIT calculé à partir de l'enquête emploi doit être privilégié comme principal indicateur conjoncturel. Cependant, il n'est pas à ce jour l'indicateur de référence au plan national. Les pouvoirs publics et les médias se focalisent d'avantage sur les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie 1. **Il semble que trois conditions doivent être remplies afin de**

faire du chômage au sens du BIT un indicateur phare de l'évolution conjoncturelle du chômage : renforcer l'enquête emploi, distinguer clairement le chômage au sens du BIT et les DEFM publiés tous les mois, enfin entamer une réflexion au niveau européen pour harmoniser les définitions du BIT dans les différents pays.

(...)

• *Faire apparaître clairement qu'enquête emploi et sources administratives ne mesurent pas les mêmes phénomènes et identifier les causes de divergence*

- **Les données administratives demeurent un indicateur indispensable du suivi de l'évolution du nombre de chômeurs, particulièrement au niveau local**, où l'enquête emploi ne permet pas d'obtenir des données précises à un niveau géographique très fin. **Cependant il convient de préciser que les données de l'ANPE ne mesurent pas l'évolution conjoncturelle du chômage en tant que tel, mais l'évolution des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE.** Les pays de l'OCDE qui ont recours aux sources administratives et d'enquête maintiennent une séparation claire entre les deux. Poser ainsi clairement que les sources administratives et l'enquête emploi ne mesurent pas les mêmes phénomènes permettrait d'éviter leur opposition récurrente. La mission fait donc les préconisations suivantes.

Le titre actuel de la publication mensuelle de la Dares-ANPE, intitulée « Le marché du travail », pourrait être modifié (le titre « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE » prêterait moins à confusion). Par ailleurs, ces données pourraient être publiées au nom de la seule ANPE.

- **Dans le même souci de clarification, la simplification et la clarification des catégories de DEFM doit être envisagée.** La mission s'associe au constat dressé par la Cour des comptes dans un rapport de 2006 (19) estimant que ces catégories « *ne sont pas pertinentes pour les analyses statistiques et ne sont plus en rapport avec les objectifs des politiques de l'emploi* ». (...)

Proposition n° 5 : Faire de l'enquête emploi l'instrument de mesure de l'évolution conjoncturelle du chômage :

Améliorer la qualité de l'enquête emploi : augmenter l'échantillon, améliorer les méthodes de pondération ;

Faire apparaître clairement qu'enquête emploi et sources administratives ne mesurent pas les mêmes phénomènes et identifier les causes de divergence ;

Engager une réflexion au niveau européen sur les moyens d'améliorer les instruments du suivi conjoncturel du chômage

B. Prendre en compte la diversité des situations : la nécessité d'indicateurs complémentaires

Il importe de maintenir un équilibre entre deux exigences : éviter d'une part la « fétichisation » d'un seul indicateur qui serait trop restrictif et de l'autre la multiplication des indicateurs, qui serait source de confusion. Votre mission propose donc de se limiter à la publication régulière d'un petit nombre d'indicateurs clairement définis. À plus long terme, elle invite l'INSEE et les autres instituts statistiques à entamer une réflexion commune deux points précis :

- améliorer l'appréhension des zones de « chevauchement » entre chômage et inactivité pour rendre compte de la situation des personnes qui sont considérées comme chômeurs ou actifs mais sont en réalité « privées d'emploi » ;

- améliorer la qualité des statistiques sur l'emploi et leur diffusion, ce qui pourrait atténuer la focalisation des pouvoirs publics et de la population sur les chiffres du chômage.

(...)

D.– Améliorer l'information du grand public

Au cours des auditions organisées par votre mission, un certain nombre de critiques sur l'information statistique sont apparues : focalisation du débat public sur les DEFM 1, non-respect de l'embargo, confusion sur la définition des indicateurs et des différentes sources, calendrier peu clair, manque de pédagogie des publications.

Les critiques émises à l'encontre des pouvoirs publics et des instituts statistiques eux-mêmes par le grand public montrent qu'au-delà des travaux sur la fiabilité des chiffres s'impose une réflexion sur leur mode de communication. Des efforts ont déjà été initiés par les instituts statistiques nationaux afin d'améliorer l'information du grand public. Ainsi, selon la majorité des personnes auditionnées par la mission, les dernières publications de l'INSEE constituent un progrès notable. Ces efforts méritent d'être poursuivis.

1. Mettre fin à la confusion des données administratives et de l'évaluation du chômage au sens strict

- *Distinguer clairement deux publications*

Tous les pays européens qui recourent aux données administratives et au chômage au sens du BIT établissent clairement la différence entre les deux. Déjà en 1986, le rapport Malinvaud proposait la publication mensuelle séparée de deux tableaux de bord. Le premier, publié par le ministère du Travail, aurait compris des indicateurs d'emploi (effectifs salariés, durée du travail, licenciements économiques etc.), des indicateurs sur le marché du travail (demandes d'emploi) et d'autres indicateurs sur l'effectif des personnes bénéficiant de mesures spécifiques. Le deuxième, publié par l'INSEE, aurait compris l'évaluation du taux de chômage et les évolutions récentes de l'emploi.

Votre mission estime qu'il faudrait distinguer deux publications régulières :

- la publication de l'INSEE présenterait l'évolution du chômage au sens du BIT et quelques indicateurs complémentaires (halo du chômage et sous-emploi). Elle pourrait utilement comporter des données sur l'emploi ;
- la publication commune de la Dares-ANPE se présenterait comme un tableau de bord du suivi des demandeurs d'emploi qui comporterait : des statistiques précises et complètes sur toutes les catégories de DEFM (en publiant à titre principal des séries pertinentes *cf.* I C) ; des indications complémentaires sur les dispenses de recherche d'emploi, les activités réduites, etc., enfin des informations plus précises sur les causes d'entrées et de sortie de l'ANPE, actuellement très lacunaires. Ce document doit être considéré, non comme un reflet de l'état du marché du travail, mais comme un suivi des politiques de l'emploi.

- *Modifier le titre du document publié mensuellement par la Dares et l'ANPE*

Cette modification (« Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE » au lieu de « Marché du travail ») aurait la vertu de bien distinguer ces données de l'évaluation du chômage stricto sensu.

2. Éviter la focalisation du débat public sur les DEFM 1

(...)

Par ailleurs la mission **invite l'ANPE et la Dares à réfléchir à une nouvelle maquette de présentation des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE** qui aurait pour fonction, non pas d'évaluer l'évolution conjoncturelle du chômage, mais de suivre les politiques de l'emploi et le parcours des demandeurs d'emploi. Trois éléments pourraient à court terme être améliorés :

- modifier le titre du document mensuel comme il a déjà été indiqué ;
- simplifier et clarifier les catégories de DEFM afin de présenter non pas huit catégories, dont la lecture et la compréhension sont difficiles pour le grand public et encourageant la focalisation sur les DEFM 1, mais quelques ensembles pertinents (*cf.* I) ;
- dissiper le flou qui entoure les catégories « Autres motifs de sortie » et « Absences au contrôle ». Votre mission estime que ces catégories devraient être clarifiées afin d'améliorer le suivi des demandeurs d'emploi et l'information du public et des journalistes.

3. Mettre en place un calendrier de publication des chiffres de l'emploi et du chômage

(...)

4. Insister sur le respect des règles déontologiques en matière de communication des chiffres

Concernant la communication des chiffres, l'embargo officiel, pour l'INSEE et la Dares, est fixé à 8 h 45 le lendemain et non pas à 20 heures le soir comme on le dit parfois. Les statisticiens transmettent les chiffres au cabinet du ministre à 18 heures la veille de l'embargo (règle définie par le FMI). Si cette communication précoce des chiffres est justifiée, votre mission rappelle que l'embargo doit être respecté.

Par ailleurs, la mission estime qu'il est crucial d'informer le public que le gouvernement a accès aux statistiques avant leur publication en spécifiant l'heure exacte de cette communication anticipée. Cette information est déjà publiée sur le tableau d'affichage des normes de diffusion du FMI ; elle doit l'être sur le site de l'INSEE.

5. Publier des documents clairs et pédagogiques

- *Faire état des éventuelles modifications de méthode et en chiffrer l'impact*

Il est essentiel que toute modification (d'ordre administratif pour les chiffres de l'ANPE ou méthodologique pour les chiffres de l'INSEE) qui affecte les chiffres soit non seulement mentionnée clairement dans une publication spécifique, mais que l'impact de ces modifications soit chiffré aussi précisément que les moyens techniques le permettent.

À ce titre, votre mission préconise que **l'impact des décisions administratives de 2005 et 2006** qui ont contribué à éveiller la polémique de 2007 sur les chiffres du chômage fasse l'objet d'une analyse spécifique.

De la même façon, les changements méthodologiques intervenus dans le traitement de l'enquête emploi et dans l'interprétation du chômage BIT par l'INSEE devraient être analysés et commentés avec précision afin d'éviter toute polémique inutile.

- *Publier des documents transparents et pédagogiques*

La mission rappelle la nécessité d'accompagner les publications :

- de commentaires fournis et pédagogiques expliquant l'origine des principales tendances des chiffres :

- de commentaires distinguant le cas échéant la part des évolutions réelles de la situation du marché du travail et les évolutions résultant de décisions administratives ou modifications méthodologiques ;
- d'indications sur l'intervalle de confiance ;
- de la définition précise et simple des concepts utilisés (à ce titre la publication de la Dares-ANPE pourrait clarifier la présentation des DEFM) précisant ce qu'il recouvre et ce qu'il ne recouvre pas ;
- du rappel des sources et de la méthodologie en des termes pédagogiques.

Il pourrait être pertinent de réserver la première page des publications de l'INSEE et de la Dares à cette présentation pédagogique. Le reste du document pourrait ensuite entrer davantage dans les détails techniques.

Proposition n° 8 : Améliorer la publication des chiffres de l'emploi et du chômage :

Distinguer clairement les publications de l'INSEE, fournissant l'évolution du taux de chômage, et celles de l'ANPE-Dares, permettant un suivi des politiques de l'emploi ;

Annoncer en début d'année un calendrier clair de publication des statistiques de l'emploi et du chômage ;

Respecter les règles déontologiques en matière de communication des chiffres et informer le public de la communication anticipée des chiffres au gouvernement ;

Veiller à publier des documents clairs et pédagogiques (faire état des éventuelles modifications de méthode et en chiffrer l'impact ; accompagner les publications de commentaires méthodologiques ; réserver la première page des publications à un résumé pédagogique ; améliorer la présentation des documents sur le site Internet de l'INSEE).

Annexe 6. Extraits du code des bonnes pratiques de la statistique européenne

« Principe 4 : Engagement sur la qualité

La qualité est primordiale pour les autorités statistiques. Celles-ci évaluent systématiquement et régulièrement les points forts et faibles afin d'améliorer continuellement la qualité des processus et des produits. »

« Indicateur 4.4 : Les principales productions statistiques font l'objet d'une évaluation régulière et approfondie, le cas échéant en faisant appel à des experts extérieurs. »

« Principe 6 : Impartialité et objectivité

Les autorités statistiques développent, produisent et diffusent les statistiques européennes dans le respect de l'indépendance scientifique et de manière objective, professionnelle et transparente, plaçant tous les utilisateurs sur un pied d'égalité. »

« Indicateur 6.2 : Les choix concernant les sources et méthodes statistiques, ainsi que les décisions en matière de diffusion des statistiques, sont arrêtés en fonction de considérations statistiques. »

« Indicateur 6.4 : Les informations concernant les méthodes et les procédures suivies sont mises à la disposition du public. »

« Principe 11 : Pertinence

Les statistiques européennes répondent aux besoins des utilisateurs. »

« Indicateur 11.1 : Des procédures sont prévues pour consulter les utilisateurs, vérifier la pertinence et l'utilité des statistiques existantes au regard de leurs besoins actuels ainsi que pour examiner leurs besoins nouveaux et leurs priorités. »

« Principe 15 : Accessibilité et clarté

« Les statistiques européennes sont présentées sous une forme claire et compréhensible, diffusées d'une manière pratique et adaptée, disponibles et accessibles pour tous et accompagnées de métadonnées et d'explications. »

« Indicateur 15.6 : Les utilisateurs sont tenus informés de la méthodologie relative aux processus statistiques, y compris de l'utilisation des données administratives. »

Documents de travail depuis 2007

- FREYSSINET Jacques (2015), Les négociations d'entreprise sur l'emploi : quelques expériences européennes, Document de travail, n°02.2015, mars.
- CHAGNY Odile, HUSSON Michel (2015), Looking for an "optimal wage regime" for the Euro zone, IRES Document de travail, n°01.2015, janvier.
- SAUVIAT Catherine, SERFATI Claude (2013), La compétitivité de l'industrie française : évolution des débats, initiatives et enjeux, IRES Document de travail, n°04.2013, mai.
- CONCIALDI Pierre, HUSSON Michel (2013), Quelles modalités de revalorisation du Smic ?, IRES Document de travail, n°03.2013, février.
- JUGNOT Stephane (2013), L'évaluation sous tension méthodologique, idéologique et politique : l'exemple de l'évaluation des effets sur l'emploi des 35 heures, IRES Document de travail, n°02.2013, janvier.
- CONCIALDI Pierre (2013), Une mesure de l'effort contributif, IRES Document de travail, n°01.2013, janvier.
- HUSSON Michel (2012), Les apories du juste échange, IRES Document de travail, n°03.2012, novembre.
- FRETEL Anne (2012), Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ?, IRES Document de travail, n°02.2012, octobre.
- IRES (2012), Programme Scientifique à Moyen Terme. Bilan 2010/2011 et Perspectives 2012, IRES Document de travail, n°01.2012, mars.
- SAUVIAT Catherine (2011), « Occupy Wall Street », un mouvement social inédit aux Etats-Unis, IRES Document de travail, n°01.2011, décembre.
- LOCHARD Yves (2010), L'accompagnement bénévole des chômeurs. Le cas de l'association Solidarités Nouvelles face au chômage, IRES Document de travail, n° 01/2010, juin.
- Concialdi Pierre (IRES), LEVY Catherine (CNRS) et LIU Weihong (Doctorant à l'Université Paris I) (2010), Glossaire de la protection sociale en Chine, IRES Document de travail, n°02.2010, juin.
- BRIERE Bernard (2009), L'observation sociale. outil de l'amélioration de la performance sociale, IRES Document de travail, n°01.2009, septembre.
- COMBES Marie-Christine, QUINTERO Nathalie, BUREAU Marie-Christine, TUCHSZIRER Carole, GRIMAULT Solveig, LOCHARD Yves, (2008), Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience, IRES Document de travail, n° 02.08, mars.
- LEFRESNE Florence et SAUVIAT Catherine en collaboration avec GRIMAULT Solveig (Rapport remis à la Dares) (2008), Modes de gouvernance, pratiques d'anticipation et régimes de restructuration : une approche comparative, IRES Document de travail, n° 01.08, février.
- FREYSSINET Jacques (2007), Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs - L'ère de la production de masse, IRES Document de travail, n° 07.01, février.