

Dossier

***LES AGENTS DES SERVICES
STATISTIQUES EN COLERE :
POUR EN FINIR AVEC LA CONFUSION***

Trois fiches pour comprendre :

1. Le taux de chômage, quand tout se passe bien..... 2
2. La décision par l’Insee de ne pas recalcr en 2006 4
3. La confusion règne à l’heure actuelle 6

1. Le taux de chômage, quand tout se passe bien

Définition officielle et méthode de calcul

La définition du chômage au sens du BIT : plusieurs interprétations possibles, plusieurs taux publiés

La définition du chômage retenue par l’Insee, ainsi que par Institut Européen de la Statistique (Eurostat), est celle du Bureau International du Travail (BIT). Ainsi, « le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) comptabilise les personnes qui sont simultanément : *sans travail, à la recherche d'un emploi (salarié ou non salarié), et disponible pour travailler* » (sur le site du Ministère de l’emploi : <http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/statistiques/chomage/les-mots-du-chomage/chomage-au-sens-du-bit-2037.html>).

Cette définition, adoptée par tous les pays européens et par Eurostat, laisse cependant la possibilité d’interprétations différentes, si bien que les taux de chômage publiés par l’Insee et par Eurostat sont de fait différents et ne peuvent être comparés directement. A cela s’ajoute que les populations considérées pour le calcul du taux de chômage diffèrent entre Eurostat et l’Insee. Au final, Eurostat retient un critère plus restrictif que l’Insee pour apprécier ce qu’est une recherche d’emploi, ce qui rend le taux Eurostat inférieur au taux de l’Insee, mais intègre les DOM dans son calcul, ce qui comble en partie l’écart entre les deux taux.

Habituellement, le taux publié par Eurostat est d’environ 0,4 point inférieur au taux publié par l’Insee.

Comment calcule-t-on habituellement le taux de chômage au sens du BIT ?

Deux sources sont mobilisées habituellement pour établir le niveau du taux de chômage BIT et son évolution mensuelle :

- L’enquête Emploi permet seule une mesure directe du taux de chômage répondant aux critères¹ du BIT. Elle fournit en mars de chaque année la moyenne annuelle du taux de chômage de l’année précédente, en d’autres termes : la proportion dans la population active des personnes sans emploi et prêtes à travailler.
- Les données issues des listes de l’ANPE servent au calcul des estimations *provisoires* du taux de chômage entre les mesures annuelles fournies par l’enquête Emploi aux mois de mars. Elles sont provisoires, car l’utilisation du nombre de demandeurs d’emploi en fin de mois inscrits à l’ANPE est une commodité permettant, en temps normal, de donner une appréciation des évolutions infra annuelles du chômage, sans jamais donner la mesure définitive du taux de chômage BIT.

Depuis 1975, l’enquête Emploi permet de comptabiliser le nombre des chômeurs selon la définition proposée par le BIT : c’est aussi la seule source qui le permette. Il s’agit de la plus grosse enquête du système statistique, si l’on excepte désormais l’enquête de recensement. Entre 1975 et 2002, l’enquête était réalisée une fois par an, en général en mars. Depuis le 1^{er} janvier 2003, la collecte de l’enquête est réalisée en continu sur toute l’année : l’enquête fournit donc désormais le nombre moyen de chômeurs au sens du BIT sur l’année. Cette estimation s’appuie sur environ 300 000 observations par an.

¹ Ces critères sont appréhendés dans l’enquête par une batterie de questions, détaillant les démarches considérées effectives pour la recherche d’un emploi (consulter les offres d’emploi, envoyer des lettres de candidature etc.).

Lorsque les résultats de l'enquête Emploi sont connus, l'Insee peut réexaminer le lien qu'entretiennent les évolutions du nombre de chômeurs BIT et celles du nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de l'ANPE. Ce lien est alors utilisé pour calculer les estimations provisoires du taux de chômage jusqu'à ce que les résultats de l'enquête Emploi de l'année suivante soient connus. Au cours d'une année, ce sont les évolutions des statistiques de l'ANPE qui s'imposent au mois le mois et qui sont commentées dans la presse.

Le taux de chômage BIT évolue-t-il comme les statistiques de l'ANPE ?

Entre 2002 et 2005 les estimations provisoires basées sur les chiffres de l'ANPE et le taux de chômage BIT de l'enquête Emploi étaient proches en moyenne annuelle et la révision effectuée en mars de faible ampleur. Cette proximité entre les deux statistiques observée sur les 4 dernières années n'a pas de raison de se maintenir.

En effet, il faut garder à l'esprit que les données de l'ANPE sont d'origine administrative. Elles ne sont pas conçues pour mesurer le nombre de chômeurs, mais constituent un outil de gestion dans le cadre du suivi des demandeurs d'emploi auprès de l'ANPE. Toute statistique construite à partir de ces données est donc très logiquement dépendante des modes de gestion en vigueur. Toute modification dans la façon de gérer la liste peut alors perturber le lien entre les statistiques ANPE et la mesure du chômage au sens du BIT.

Il n'est donc pas étonnant de constater des évolutions divergentes une année entre l'enquête Emploi et les statistiques de l'ANPE : ces deux sources ne sont pas faites pour refléter la même réalité. De fait, si l'on regarde un peu plus en arrière, entre 1986 et 2002, les révisions annuelles des estimations provisoires faites à partir des inscrits à l'ANPE ont été ponctuellement importantes, les corrections allant jusqu'à +0,5 ou -0,5 point.

Pour la période la plus récente, tout porte à croire au contraire que la divergence devait s'accroître entre les deux sources. En effet, les modalités de gestion des listes de l'ANPE et d'autres modifications significatives de la gestion du chômage ont progressivement pris effet dans la période récente, surtout depuis le milieu de l'année 2005, ce qui change progressivement le contenu même des catégories des demandeurs d'emploi de l'ANPE censées refléter la conjoncture mensuelle du chômage

2. La décision par l'Insee de ne pas recalculer en 2006

Les explications de l'Insee et de la Dares contestées de toute part

En janvier dernier, l'Insee rendait publique sa décision de reporter la publication des résultats de l'enquête Emploi de mars à l'automne 2007. Les raisons invoquées, d'ordre technique, ont été détaillées devant le conseil national de l'information statistique (CNIS) le 8 mars 2007. A cette même séance du CNIS, la Dares avait pour mission de fournir une expertise des données sur le chômage issues des listes de l'ANPE et de dire si le lien qui existait jusqu'à lors entre le nombre de chômeurs au sens du BIT et le nombre d'inscrits à l'ANPE était ou non altéré en 2006. Autrement dit, il s'agissait d'une part de relativiser la pertinence des estimations provisoires basées sur les inscriptions à l'ANPE et publiées depuis janvier 2006, et d'autre part de justifier le report de l'utilisation de l'enquête Emploi 2006.

L'INSEE s'explique sans convaincre

Les explications avancées pour justifier la non utilisation de l'enquête Emploi dans le calcul du taux de chômage en 2006 sont les « fragilités » des résultats de cette l'enquête qui se seraient accentuées en 2006. Plus précisément, deux raisons expliquent, selon l'Insee, que les résultats de l'enquête Emploi de 2006 ne sont pas aussi fiables que les précédents : la hausse des taux de non réponse à l'enquête Emploi et l'existence d'un « biais de rotation », supposé différent en 2006 à cause précisément de la hausse des taux de non réponse.

L'exposé fait par l'Insee devant le CNIS a pourtant laissé l'auditoire perplexe. D'une part, le taux de réponse ne s'est en fait pas réellement détérioré entre 2005 et 2006, puisqu'il est passé de 80,9% à 80,7%, soit -0,2 point. D'autre part, le « biais de rotation » ne semble pas lui non plus s'être modifié significativement entre 2005 et 2006 ! Le compte rendu de la session du CNIS du 8 mars rend bien compte de la perplexité du public face à l'argumentaire de l'Insee. Stéfan Lollivier, le directeur des statistiques démographiques et sociales de l'Insee affirme : « Je voudrais toutefois nuancer le jugement porté sur cette enquête [l'enquête Emploi, NDLR] : ce qui est remis en question est son utilisation conjoncturelle. Les éléments structurels qu'elle apporte nous paraissent satisfaisants ».

Cette affirmation est étonnante dans la mesure où les recalculs sur l'enquête Emploi utilisent, depuis toujours, la seule information structurelle issue de l'enquête (la moyenne annuelle du nombre de chômeurs), laissant de côté les possibles utilisations conjoncturelles de celle-ci.

La Direction de la Dares convainc sans expliquer

Reste un dernier argument avancé par l'Insee : les résultats de l'enquête Emploi ne sont pas compatibles avec les autres sources disponibles, à savoir les statistiques de l'ANPE. Encore une fois, cette incompatibilité ne devrait pas étonner puisque les deux sources en question ne sont pas faites pour mesurer la même chose. Mais admettons que le doute soit permis et qu'il faille passer par une expertise des chiffres de l'ANPE pour réconcilier les deux sources. C'est là qu'intervient la Dares puisque, en accord avec l'Insee, ses services devaient expertiser l'évolution du nombre des inscrits à l'ANPE et présenter leurs conclusions devant le CNIS le 8 mars.

Les nombreux changements dans la gestion de la liste de l'ANPE, dans la manière d'accompagner les demandeurs d'emploi, ainsi que dans le régime de l'assurance chômage

(les effets de la réforme de 2003 se faisant sentir à partir de 2005) permettent d'affirmer que l'évolution des chiffres de l'ANPE est, depuis la mi 2005, devenue différente de l'évolution du chômage au sens du BIT. La Direction de la Dares disposait dès le 8 mars d'éléments chiffrés préparés par ses services et permettant de confirmer cette affirmation. La direction de la Dares a décidé, sans en avertir l'Insee ni ses propres services, de ne pas présenter devant le CNIS (réunissant aussi bien la collectivité des statisticiens, que la presse, les partenaires sociaux, les citoyens intéressés,..) les éléments dont elle disposait et qui permettaient d'expliquer la différence entre les évolutions des chiffres de l'ANPE et du chômage BIT. Cette présentation de la Dares, dénoncée dans une lettre ouverte de son personnel (datée du 15 mars 2007), visait à minimiser systématiquement l'impact des changements de gestion des listes sur la baisse des estimations provisoires du taux de chômage BIT.

Ce que l'on peut conclure après le 8 mars

L'enquête Emploi ne semble pas de moins bonne qualité que les années précédentes, ce qui en fait, comme il se doit, la seule référence pour apprécier le taux de chômage en France. Eurostat partage ce point de vue, puisqu'il continue d'utiliser les résultats de l'enquête pour calculer son taux de chômage français (sa méthodologie étant différente de celle de l'Insee on s'abstiendra cependant de comparer les taux. Cf partie III).

En moyenne annuelle, le taux de chômage estimé par l'enquête Emploi s'établit à 9,8% en 2006, comme en 2005. On n'observe donc pas de baisse significative du taux de chômage en 2006.

Les données de l'ANPE ne suffisent plus pour refléter à elles seules les évolutions réelles du chômage au sens du BIT et ne peuvent donc plus être utilisées à l'avenir pour le calcul des estimations provisoires du taux de chômage.

Enfin, la Dares n'a pas rempli, devant le CNIS, son rôle d'éclairage du débat public dans une époque cruciale. Ce qui permet légitimement de douter de l'indépendance de sa direction vis-à-vis du gouvernement.

3. La confusion règne à l'heure actuelle

Que dire sur les évolutions du taux de chômage ?

Eurostat annonce 8,8% de chômage en décembre 2006, l'Insee 8,4% : peut-on comparer les deux taux de chômage ?

Jugeant que l'enquête Emploi n'est pas de moins bonne qualité en 2006 que précédemment, Eurostat a appliqué sa méthode habituelle de calcul, aboutissant pour la première fois depuis sa création à un taux de chômage supérieur au taux publié par l'Insee : 8,8% en décembre 2006. Rappelons qu'usuellement le taux publié par Eurostat est d'environ 0,4 point inférieur à celui publié par l'Insee (voir les raisons plus haut).

Peut-on ajouter l'écart habituellement constaté entre le taux Eurostat et le taux Insee (environ 0,4 point) au taux annoncé par Eurostat pour déduire ce que serait le taux Insee s'il avait pris en compte les résultats de l'enquête Emploi ? Non, ce n'est pas aussi simple que cela. Eurostat emploie en effet une méthodologie différente de celle de l'Insee pour recalculer sa série de taux de chômage à partir de l'Enquête Emploi. Ces choix induisent en particulier le fait que le taux publié par l'Institut de Statistiques Européen pour décembre 2006 demeure à ce jour provisoire.

En effet, leur méthode de recalage implique une correction des estimations provisoires progressive et retardée de deux trimestres par rapport à la connaissance des résultats de l'enquête Emploi. Autrement dit, à l'heure actuelle, le dernier taux publié par Eurostat pour lequel l'institut a utilisé l'Enquête Emploi est celui de mai 2006. Les évolutions publiées par Eurostat pour la période allant de mai 2006 à février 2007 sont entièrement liées à l'évolution du nombre d'inscrits sur les listes de l'ANPE. On s'attend ainsi à ce qu'Eurostat révise encore à la hausse le taux de chômage français, à mesure qu'il recevra les fichiers des enquêtes emploi de l'année 2007.

L'information fiable est la moyenne annuelle de l'enquête Emploi

D'un point de vue plus général, les évolutions du chômage s'apprécient difficilement au mois le mois. Les gouvernements successifs ont pris cependant l'habitude de commenter mensuellement les variations du taux de chômage, tantôt pour se féliciter d'une baisse de 10 000 demandeurs d'emploi, tantôt pour relativiser une hausse de 20 000. Or, les outils disponibles à l'heure actuelle pour mesurer le taux de chômage n'ont pas la précision requise pour que des petites variations de l'ampleur de celles que l'on mesure au mois le mois puissent être considérées significatives.

Cela est encore plus vrai que depuis la mi 2005 les estimations mensuelles retracent au moins autant les effets des changements introduits dans le Service Public de l'Emploi que les évolutions réelles du chômage.

Sauf à prouver que l'enquête Emploi est devenue en 2006 réellement plus « fragile » que les années précédentes, ce qui n'a pas été fait, la seule information fiable dont nous disposons pour évaluer les évolutions chômage en France depuis deux ans est la moyenne annuelle du taux de chômage fournie par l'enquête. Cette moyenne annuelle s'élève à 9,8% en 2006, soit

le même niveau qu'en 2005, trahissant qu'aucune baisse significative du chômage n'a été enregistrée en moyenne sur les deux dernières années.

L'Insee a fourni, à l'occasion de sa présentation au CNIS le 8 mars, une mesure de la précision avec laquelle l'enquête Emploi estime la moyenne annuelle du taux de chômage. Celui-ci est connu à plus ou moins 0,3 point près (intervalle de confiance à 95%). Autrement dit, mais ce n'est pas nouveau, le taux de chômage en moyenne annuelle se situe, en 2005 comme en 2006, entre 9,5% et 10,1%. Doit-on s'émouvoir de ce type d'imprécision ? Aucunement. Tout résultat d'enquête présente une marge d'incertitude avec laquelle il faut composer, sans que cela ne remette en question l'utilisation des statistiques pour la prise de décision. Encore une fois, l'enseignement principal à tirer est que les statistiques du chômage permettent de repérer toute évolution significative du chômage, et qu'il n'y en a donc pas eu en France depuis deux ans.

De plus, les données de l'ANPE ne peuvent plus être utilisées avec la finalité d'un calcul du taux du chômage. Il est urgent d'avoir une réflexion concertée au sein du système statistique public de l'emploi, en particulier pour refondre les méthodes de calcul du taux de chômage BIT.