

L'enquête emploi au cœur des chiffres du chômage

L'Insee et la Dares n'ont pas convaincu la formation Emploi Revenus du CNIS du 8 mars

Les arguments techniques avancés par la direction de l'Insee pour justifier le report de la révision du taux de chômage n'ont convaincu que ceux qui l'étaient déjà : les difficultés mises en avant ne sont pas nouvelles et les chiffres présentés ne semblent pas montrer de changements particuliers en 2006. La direction de l'Insee n'a pas fourni de résultats complémentaires qui auraient pu permettre de mieux analyser les divergences entre les sources sur l'emploi et le chômage : par exemple l'évolution du nombre d'inscrits à l'ANPE dans l'enquête Emploi ou l'évolution du sous-emploi, des emplois précaires, d'éventuelles divergences par grands secteurs d'activité, etc.. La direction de l'Insee n'a pas non plus restitué les évolutions récentes dans des séries longues permettant de mieux apprécier les différences d'évolution entre l'enquête Emploi et les autres sources.

Quant à la direction de la Dares, sa présentation n'a pas été au bout d'une démarche qui aurait dû proposer une estimation chiffrée, même sous forme de fourchette, de l'impact possible sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de tous les changements survenus dans la façon de gérer et de suivre les chômeurs, notamment :

- la mise en place du suivi mensuel (visible sur le taux de radiation, l'ANPE en a d'ailleurs proposé sa propre estimation, de l'ordre de 20 000, dès le lendemain dans la presse) ;
- les bascules en catégorie 5 (pourtant reconnues dans des notes de conjoncture) ;
- les sorties des listes pour « absences au contrôle ». Or elles sont importantes, et une analyse du fichier historique des demandeurs d'emploi aurait pu dire si ces sorties étaient durables ou non. Et l'enquête auprès des sortants des listes aurait pu estimer combien de ces sorties étaient le fait de reprise d'emploi ou d'un découragement.
- les conséquences de la réforme de l'Assurance chômage de 2003 qui fait arriver depuis l'année 2005, de nombreux chômeurs en fin de droits.

En tout état de cause, il est apparu clairement, dans le débat qui a suivi, que les chiffres de l'ANPE surestiment la réalité de la baisse du chômage, d'où une divergence mécanique entre les estimations provisoires du chômage au sens du Bureau International du Travail déjà publiées et les résultats de l'enquête Emploi, dont le but est justement d'être « neutre » face à des modifications des règles de gestion des chômeurs.

Des débats très riches

Les interventions de représentants institutionnels (syndicats, Société Française de Statistique, collectif « les Autres Chiffres Du Chômage ») ou de spécialistes de l'enquête emploi ou des chiffres de l'ANPE, ont été très riches et instructives. Dans ce contexte de crise, que ces débats aient pu se dérouler librement, face à un large public, nous semble un point positif.

De même, nous jugeons légitime et nécessaire la démarche consistant à examiner la qualité des chiffres que l'Institut produit pour s'assurer de leur robustesse. Mais compte tenu des éléments présentés, le report de la révision officielle du taux de chômage au sens du BIT ne nous semble pas justifié.

A la formation CNIS du 8 mars :

La direction de l'Insee a présenté les raisons de son choix de ne pas publier les résultats de l'enquête Emploi et de ne pas corriger, pour le moment, les estimations provisoires du taux de chômage.

Elle a justifié ce report par des taux de non réponse élevés (en mettant en avant ceux de l'Ile-de-France), par des évolutions du chômage et de l'emploi différentes de celles estimées par d'autres sources (recensement, sources administratives), et par les variations des résultats trimestriels de l'enquête. Les chiffres correspondant ont été fournis. Elle a également rendu public le résultat, très attendu, du taux moyen de chômage pour 2006, calculé à partir de l'enquête : 9,8% de la population active, soit 0,7 point au-dessus de l'estimation calculée avec les chiffres de l'ANPE. Ce chiffre est « rendu public » mais pas « validé » par l'Insee. La direction de l'Insee a maintenu le report à l'automne du calage habituellement réalisé en mars.

Ensuite, la direction de la Dares a présenté son analyse des évolutions dans la gestion des chômeurs et de leurs conséquences possibles sur les chiffres du chômage « administratif », produits par l'ANPE.

Elle a fourni une estimation de l'effet sur la mesure du chômage de certains changements, essentiellement la convention de reclassement personnalisé et les relances plus tardives des chômeurs pour le pointage mensuel. Leur effet aurait conduit à faire baisser de 20 000 à 25 000 le nombre de chômeurs dans chacun des deux cas. En revanche, la direction de la Dares n'a donné aucune estimation des effets des « déplacements », des chômeurs bénéficiaires de contrats aidés vers la catégorie 5. Elle n'a pas non plus présenté de chiffrages des effets de l'intensification du suivi des personnes inscrites à l'ANPE sur le découragement des chômeurs.

Le 15 mars, les agents de la Dares ont rendu public le fait que la présentation du 8 mars a été tronquée d'éléments pourtant prêts. montrant les effets des mesures de gestion sur les statistiques. Leur prise en compte aurait pour effet d'augmenter au minimum de 0,3 point le chômage au sens du BIT.

Les arguments présentés par la direction de l'Insee et de la Dares ont été discutés

Sur la **qualité de l'enquête Emploi en 2006** : comme auparavant, le taux de réponse en 2006, est différent d'une région à l'autre, en niveau comme en évolution. Mais sur l'ensemble de la France, il n'a baissé que de 0,2 point par rapport à 2005 et les différences de résultats selon le rang d'interrogation du logement ne se sont pas accentuées.

Le glissement annuel par rapport à 2005 n'est pas le même pour le 3^{ème} trimestre que pour le 4^{ème} trimestre de l'enquête emploi. Que faut-il en conclure ? La direction de l'Insee n'a pas été précise sur ce point.

Des divergences avec d'autres sources sur l'emploi et le chômage sont déjà apparues dans l'histoire de l'enquête emploi, y compris lorsqu'elle était annuelle. Il est arrivé qu'elles soient très fortes ¹. Peut-on accepter l'idée que le calage ne serait réalisé que lorsque la divergence serait faible et qu'il serait repoussé s'il est fort ?

Sur les **chiffres ANPE** : l'assistance a noté que, dans sa présentation, la direction de la Dares n'avait chiffré les conséquences ni du changement du calendrier de relance des demandeurs d'emploi, ni de la mise en place du suivi mensuel personnalisé à l'ANPE. Or, la divergence s'expliquerait en grande partie par ces mesures de gestion de l'ANPE. Des représentants d'organisations de chômeurs ont ainsi souligné l'ampleur du découragement des chômeurs face à des nouveaux fonctionnements qui peuvent être vécus comme un harcèlement et qui ont pu conduire un très grand nombre d'entre eux à renoncer à leur inscription à l'ANPE.

Ensuite des questions éthiques ont été soulevées

- La focalisation du débat public, sur une question aussi complexe que le chômage, autour d'un seul chiffre, le soumet de fait à une pression dangereuse : déjà le « rapport Malinvaud » de 1986 préconisait l'utilisation régulière de plusieurs indicateurs complémentaires. Au-delà du taux de chômage, il est temps de mettre en œuvre d'autres indicateurs réguliers, ne serait-ce que ceux préconisés par le BIT.
- En tout état de cause, les problèmes techniques (collecte, calcul...) ne peuvent pas justifier de renoncer à recalculer un chiffre aussi important que celui du chômage, même s'il faut alors l'assortir de précautions et d'explications. Dans cette période électorale, l'absence de recalage du chiffre ANPE sur celui de l'Insee est interprétée par beaucoup comme le signe de pressions externes. Cela met en cause l'indépendance de l'Insee et est préjudiciable à l'institut tout entier, pour toutes ses opérations : recensement, enquêtes ménages, etc.
- Enfin, des intervenants ont souligné qu'en décidant de ne pas réviser le taux de chômage, la direction de l'Insee valide implicitement les évolutions issues des statistiques de l'ANPE : désormais, les estimations du chômage « au sens du BIT » deviennent plutôt « au sens de l'ANPE ». Il y a là un déséquilibre inquiétant entre les résultats de l'enquête emploi, que l'Insee refuse de labelliser « statistique publique », et les chiffres de l'ANPE, beaucoup plus sujets à caution pour mesurer l'évolution réelle du chômage mais qui continueront à être publiés comme auparavant et, de fait, seront « validés ».

La décision de la direction de l'Insee va ainsi bien au-delà d'une simple décision technique.

Comment sortir de cette crise ?

- Dans le contexte de la campagne électorale, l'incertitude sur le taux de chômage va continuer de peser dans le débat public. **L'indépendance de l'Insee** et de la Statistique publique a été mise en cause. Comme nous l'avons déjà dit, nous pensons qu'il n'y a pas eu de pressions politiques précises sur la direction de l'Insee. Que cela ait été évoqué implique cependant une remise à plat du déroulement des événements. Une analyse par la direction de l'Insee du déroulement de la gestion de la crise nous semble nécessaire sur tous ses aspects : processus de prise de la décision du report, méthode de communication, méthodes de travail des travaux d'expertise par l'Insee en lien avec la Dares.
- **L'enquête Emploi est un outil central** du dispositif statistique public sur l'emploi : la direction de l'Insee doit tout faire pour en utiliser pleinement les potentialités, et la consolider si nécessaire. Les moyens humains et financiers doivent être mis en œuvre pour que les chiffres du chômage issus de cette enquête regagnent la confiance dont ils bénéficiaient avant ces événements. Un plan d'action, associant des experts de la Dares, d'Eurostat et d'autres institutions doit être mis en place. Enfin, tout comme nous le faisons, la direction doit assurer tous les agents y compris les enquêteurs, participant à l'enquête emploi, de la confiance qu'elle continue de leur faire.
- **Un groupe de travail ad hoc au sein du CNIS**, lui aussi associant des experts du domaine, doit analyser les divergences entre sources sur l'emploi et le chômage : en particulier, comparer les déclarations d'inscription à l'ANPE selon l'enquête au chômage BIT et aux DEFM, dans une perspective de longue période. Des informations sur le sous-emploi, l'emploi précaire, l'emploi par secteurs d'activités doivent aussi alimenter les comparaisons entre sources. Des indicateurs de suivi plus diversifiés doivent y être proposés. Ces travaux approfondis doivent être menés et rendus publics dans les plus brefs délais.
- Enfin, tant qu'il n'y aura pas de recalage sur les résultats de l'enquête Emploi, **la direction de l'Insee ne doit plus publier de taux de chômage mensuel**, puisque son estimation s'est avérée sans aucun rapport avec le taux de chômage du BIT. Le label « statistique publique » ne doit pas être apposé sur des chiffres issus essentiellement de l'ANPE dans une période où la direction de l'ANPE exerce un surcroît de pressions à l'encontre des demandeurs d'emploi, ce qui a des conséquences sur ses statistiques.

Paris, le 21 mars 2007

¹ Cf *Économie et statistique* n° 193-194 par exemple