



Inspection générale
des Finances

N° 2007-M-066-01

Inspection générale
des Affaires sociales

N° RM 2007-141

RAPPORT

sur

les méthodes statistiques d'estimation du chômage

Établi par

Bruno DURIEUX
Inspecteur général des finances

Yann de NANTEUIL
Inspecteur des finances

Sébastien RÉMOND
Inspecteur des finances

Marie-Ange du MESNIL du BUISSON
Inspectrice générale des affaires sociales

Nicolas GRIVEL
Inspecteur des affaires sociales

Thomas WANECQ
Inspecteur des affaires sociales

- SEPTEMBRE 2007 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LES PROBLEMES RECENTS DE MESURE DU CHOMAGE TIENNENT A DES DIVERGENCES IMPORTANTES D'EVOLUTION ENTRE DEUX SOURCES.....	2
A. LA PRESENTATION DES DIVERGENCES CONSTATEES	2
1. <i>L'Insee évalue le chômage au sens du BIT, mensuellement, à partir de la variation du nombre de demandeurs d'emploi de l'ANPE et, annuellement (jusqu'en 2006), à partir de l'enquête emploi.....</i>	2
2. <i>Les divergences d'évolution entre ces sources ont été importantes en 2004, 2005 et 2006, elles font toutes deux état d'une baisse du chômage sur les trois derniers trimestres 2006.....</i>	2
3. <i>Le niveau des chômeurs inscrits à l'ANPE estimé par l'enquête emploi a toujours été sensiblement inférieur au nombre des DEFM 123 HAR comptabilisés par l'ANPE et les évolutions se contredisent régulièrement.....</i>	3
B. LES RESULTATS DU RECENSEMENT DISPONIBLES POUR LES ANNEES 2004 ET 2005 VONT DANS LE SENS DE L'EVOLUTION DU CHOMAGE TELLE QU'ELLE RESSORT DES STATISTIQUES DE L'ANPE, ET CONTREDISENT L'EVOLUTION FOURNIE PAR L'ENQUETE EMPLOI SUR CETTE PERIODE.....	6
1. <i>Le recensement permet une mesure du chômage avec une grande précision statistique.....</i>	6
2. <i>L'évolution du chômage qui ressort du recensement conforte celle mesurée par l'ANPE en 2004 et 2005 ; les résultats de l'année 2006 seront connus en octobre prochain.....</i>	6
C. LA DECISION DE L'INSEE DE RENONCER PROVISOIREMENT AU « CALAGE » DES CHIFFRES DU CHOMAGE CALCULES A PARTIR DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE L'ANPE SUR CEUX EVALUES PAR L'ENQUETE EMPLOI EST TECHNIQUEMENT JUSTIFIEE	7
1. <i>Le « calage » consiste à ajuster les chiffres mensuels du chômage issus des données de l'ANPE sur la moyenne annuelle du chômage évaluée par l'enquête emploi</i>	7
2. <i>Le « calage » de mars 2007 aurait abouti à un profil de l'évolution conjoncturelle du chômage aberrant</i>	7
D. LA QUESTION DES STATISTIQUES DU CHOMAGE POUR ETRE CLARIFIEE DOIT DISTINGUER SOIGNEUSEMENT LA QUESTION DE L'EVOLUTION DU CHOMAGE, DE CELLE DE LA MESURE DE SON NIVEAU	8
1. <i>Les définitions du chômage sont conventionnelles.....</i>	8
2. <i>La complexité du marché du travail justifie de faire appel à plusieurs indicateurs</i>	9
3. <i>Les données de l'ANPE demeurent un indicateur indispensable au suivi de l'évolution conjoncturelle du chômage</i>	9
II. LES DIVERGENCES D'ÉVOLUTION ENTRE SOURCES STATISTIQUES DE MESURE DU CHOMAGE NE SONT NI NOUVELLES, NI PROPRES A LA FRANCE	10
A. DES DIVERGENCES ENTRE ENQUETE EMPLOI ET DONNEES DE L'ANPE AVAIENT DEJA ETE OBSERVEES ET AVAIENT CONDUIT A DES CHANGEMENTS DE LA METHODE DE CALAGE ET D'ESTIMATION	10
1. <i>Des divergences marquées dans les années 1980, 1990 et 2000</i>	10
2. <i>Des changements périodiques dans la méthode.....</i>	11
B. LES AUTRES PAYS CONNAISSENT EGALEMENT DES DIVERGENCES IMPORTANTES ET RECURRENTES MAIS NE PROCEDENT PAS AU CALAGE ENTRE LES SOURCES STATISTIQUES	12
1. <i>Des divergences qui s'observent dans tous les pays</i>	12
2. <i>Une utilisation croissante des statistiques de chômage répondant à la définition du BIT pour les besoins des comparaisons internationales</i>	12

III. EN RAISON D'ÉVOLUTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, LES DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (DEFM) ONT CONDUIT À SURESTIMER LA BAISSÉ DU CHOMAGE BIT EN 2005 ET 2006, CE QUI NE REMET PAS EN CAUSE LE SENS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....14

A.	LES ÉVOLUTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET LEURS IMPACTS POTENTIELS SUR LES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES.....	14
1.	<i>Les conventions de reclassement personnalisé</i>	14
2.	<i>Le report des dates de relance pour l'actualisation de la situation mensuelle des demandeurs d'emploi.....</i>	14
3.	<i>Le classement en catégorie 5 des titulaires de contrats aidés et des créateurs d'entreprise.....</i>	15
4.	<i>La diminution de la proportion des demandeurs d'emploi indemnisés.....</i>	15
5.	<i>La mise en place des entretiens mensuels personnalisés</i>	16
B.	LES IMPACTS CHIFFRES PAR LA DARES (ENTRE 40 000 ET 115 000 DEFM) ATTENUENT SANS LA REMETTRE EN CAUSE LA BAISSÉ DU CHOMAGE.....	16
1.	<i>Des impacts mécaniques qui ont pu amplifier de 0,2 à 0,4 point la baisse du taux de chômage en 2005 et 2006.....</i>	16
2.	<i>Des impacts comportementaux non chiffrés à approfondir.....</i>	18

IV. LES INCERTITUDES STATISTIQUES PROPRES À L'ENQUÊTE EMPLOI EN FONT UN INSTRUMENT INADAPTE A L'ANALYSE A COURT TERME DU MARCHÉ DU TRAVAIL19

A.	L'ENQUÊTE EMPLOI A ÉTÉ CONÇUE POUR FOURNIR UNE ESTIMATION DE LA NOTION DE CHOMAGE DÉFINIE PAR LE BIT, MAIS ELLE SOUFFRE D'UNE FORTE IMPRÉCISION POUR L'ANALYSE DES NIVEAUX COMME DES ÉVOLUTIONS A COURT TERME.....	19
1.	<i>L'enquête emploi est actuellement le seul instrument qui estime directement le chômage BIT, définition de base pour les comparaisons internationales.....</i>	19
2.	<i>L'enquête emploi ne rend compte ni du niveau ni de l'évolution de la population totale des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE.....</i>	19
3.	<i>La comparaison des évolutions à court terme de l'emploi entre l'enquête emploi et les estimations d'emploi à partir des données administratives confirme l'absence de fiabilité de l'enquête emploi pour mesurer les évolutions conjoncturelles du marché du travail</i>	21
B.	L'ENQUÊTE EMPLOI SOUFFRE D'ALÉAS STATISTIQUES PROPRES A TOUTE ENQUÊTE PAR SONDAGE ET DE BIAIS QUI S'AJOUTENT A CES ALÉAS, MAIS THÉORIQUÉMENT LA TENDANCE GAGNE EN ROBUSTESSE A MOYEN TERME	23
1.	<i>L'aléa de sondage génère un intervalle de confiance de 0,84 point de taux de chômage (+/-0,4 point) pour les données trimestrielles (soit environ 220 000 chômeurs / +/-110 000 chômeurs) et d'1,0 point (+/-0,5 point) pour les données annuelles (soit environ 284 000 chômeurs ou +/-142 000 chômeurs).....</i>	23
2.	<i>Théoriquement, l'enquête emploi permet de dégager une tendance fiable à moyen terme</i>	24
3.	<i>Des biais potentiellement importants s'ajoutent aux marges d'incertitude relevant de l'aléa de sondage</i>	25
4.	<i>L'échantillon français est deux fois plus faible que celui des principaux autres grands pays européens et des États-Unis, par ailleurs les indicateurs de qualité d'exécution de l'enquête sont globalement stables et relativement comparables à ceux des autres pays européens.....</i>	27

V. RECOMMANDATIONS.....	28
A. METTRE FIN AU CALAGE DES DONNEES ISSUES DES « DEMANDES D’EMPLOI EN FIN DE MOIS » SUR LES DONNEES ISSUES DE L’ENQUETE EMPLOI ET METTRE FIN A LA PUBLICATION D’ESTIMATIONS MENSUELLES DU TAUX DE CHOMAGE BIT.....	28
1. <i>Publier séparément les deux sources statistiques relatives à l’évaluation du chômage</i>	28
2. <i>Alimenter la réflexion au niveau européen sur l’utilisation des résultats de l’enquête emploi pour un suivi conjoncturel du chômage</i>	28
3. <i>Compléter le questionnaire du recensement pour apporter un éclairage supplémentaire</i>	29
4. <i>Publier à rythme annuel un document d’analyse des données relatives à l’évolution du marché du travail</i>	29
B. AMELIORER LA PRECISION DES RESULTATS DE L’ENQUETE EMPLOI.....	29
1. <i>Augmenter la taille de l’échantillon</i>	29
2. <i>Renforcer les travaux d’amélioration de la qualité de conception et d’exécution de l’enquête emploi</i>	30
C. AMELIORER LA COMPREHENSION DES ECARTS ENTRE LES DIFFERENTES SOURCES ET MIEUX INFORMER.....	30
1. <i>Aligner les critères utilisés pour le calcul du taux de chômage sur ceux retenus par Eurostat</i> ..	30
2. <i>Poursuivre les travaux susceptibles d’éclairer les divergences en niveau et en évolution entre données administratives et statistiques de l’enquête emploi</i>	31
3. <i>Assurer plus de transparence sur le sens et la portée des données publiées</i>	31
4. <i>Prendre en compte toutes les catégories de demandeurs d’emploi dans la publication des statistiques administratives, simplifier et clarifier ces différentes catégories</i>	31
CONCLUSION.....	33

LISTE DES ANNEXES AU RAPPORT :

ANNEXE I : LES CHIFFRES DU CHÔMAGE DANS UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE ET EUROPÉENNE (BENCHMARK)

ANNEXE II : LES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES DE LA DEMANDE D’EMPLOI

ANNEXE III : L’ENQUÊTE EMPLOI EN CONTINU

ANNEXE IV : LA COMPARAISON ENTRE LES DONNÉES ADMINISTRATIVES ET LES DONNÉES D’ENQUÊTE

INTRODUCTION

Par lettre du 19 juin 2007, le Premier Ministre a chargé l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales d'une mission sur les méthodes statistiques d'estimation du chômage.

Cette mission s'inscrit sur fond d'incohérences apparues depuis 2004 entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois (DEFM) et les résultats de l'enquête emploi de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En cours d'année 2004 (T1 2005/T1 2004), le chômage mesuré sur la base des statistiques de l'ANPE¹ a augmenté de 30 000 personnes (DEFM), mais diminué de 95 000 selon l'enquête emploi. Pour 2005 (T1 2006/T1 2005), il a diminué de 170 000 selon l'ANPE, mais augmenté de 115 000 selon l'enquête emploi. Pour 2006 (T1 2007/T1 2006), il aurait diminué de 320 000 selon l'ANPE et de seulement 160 000 selon l'enquête emploi.

Le niveau et l'évolution du chômage en France sont suivis à partir de deux sources principales : les données de l'ANPE sur le nombre de DEFM et celles de l'enquête emploi qui est une enquête statistique effectuée en continu sur l'année, par 620 enquêteurs auprès de 75 000 personnes chaque trimestre.

Ces sources sont *a priori* complémentaires :

- l'enquête emploi mesure un niveau du chômage répondant à la définition du bureau international du travail (BIT). Jusqu'en 2006, l'Insee estimait que seuls les résultats annuels étaient susceptibles d'être publiés ; désormais ils peuvent être corrigés des variations saisonnières et donc éventuellement publiés à une fréquence trimestrielle ;
- les données de l'ANPE reflètent, au mois le mois, les évolutions conjoncturelles du chômage et du marché du travail ; sans recouvrir exactement le concept de chômeur BIT, l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi de l'ANPE fournit néanmoins une image régulière et rapidement disponible des évolutions du chômage.

Les résultats obtenus à partir de ces deux sources sont raccordés grâce à un *calage* annuel du chômage calculé à partir des demandeurs d'emploi, sur la moyenne annuelle du chômage évalué par l'enquête emploi².

Cependant, pour la première fois en 20 ans, ce calage n'a pu être effectué par l'Insee en 2006, tant l'évolution a divergé selon les sources. Cette divergence est à l'origine d'un écart de 0,7 point sur l'estimation du taux de chômage moyen de l'année 2006 et aurait conduit après recalage à un écart de 1,0 point de taux de chômage en niveau fin 2006 (cf. graphique 6)³.

Les constats et propositions de la mission, ci-après présentés, ont été réalisés en liaison avec l'Inspection générale de l'Insee⁴. Ils apportent des éclairages sur les origines de cette divergence et plusieurs pistes de solutions pour éviter une nouvelle défaillance du dispositif de mesure du chômage. Ces éléments s'appuient sur des investigations qui ont été menées au mois de juillet auprès des services de l'Insee, de l'UNEDIC, de l'ANPE et de la DARES⁵. Des comparaisons internationales ont été réalisées à partir d'informations collectées auprès de l'office européen de statistiques (EUROSTAT), de l'OCDE et de plusieurs instituts nationaux chargés des statistiques du chômage aux Etats-Unis et dans sept pays de l'union européenne⁶.

¹ Moyenne trimestrielle des DEFM 123 HAR – source Insee

² Cette opération consiste à ajuster le niveau moyen annuel du nombre de chômeurs tiré des statistiques administratives (DEFM) sur celui du chômage BIT mesuré par l'enquête emploi, en déformant le moins possible le profil de la série mensuelle issue des DEFM. Toutefois, la déformation peut être sensible si les niveaux annuels des deux séries divergent fortement (cf. infra, I.C).

³ En 2004 et 2005, les divergences de profil entre les deux sources ont été gommées par la moyenne annuelle ce qui n'est plus le cas en 2006.

⁴ La mission remercie Jean-Pierre PUIG et François LEQUILLER de l'inspection générale de l'Insee, pour l'appui et les éclairages techniques qu'ils ont apportés.

⁵ La mission a réalisé des déplacements dans les directions régionales de l'Insee de Nord-Pas-de-Calais et d'Ile-de-France, ainsi que dans l'agence locale pour l'emploi d'Issy-les-Moulineaux et l'ASSEDIC de l'ouest francilien.

⁶ Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

I. LES PROBLEMES RECENTS DE MESURE DU CHOMAGE TIENNENT A DES DIVERGENCES IMPORTANTES D'EVOLUTION ENTRE DEUX SOURCES

A. La présentation des divergences constatées

1. L'Insee évalue le chômage au sens du BIT, mensuellement, à partir de la variation du nombre de demandeurs d'emploi de l'ANPE et, annuellement (jusqu'en 2006), à partir de l'enquête emploi

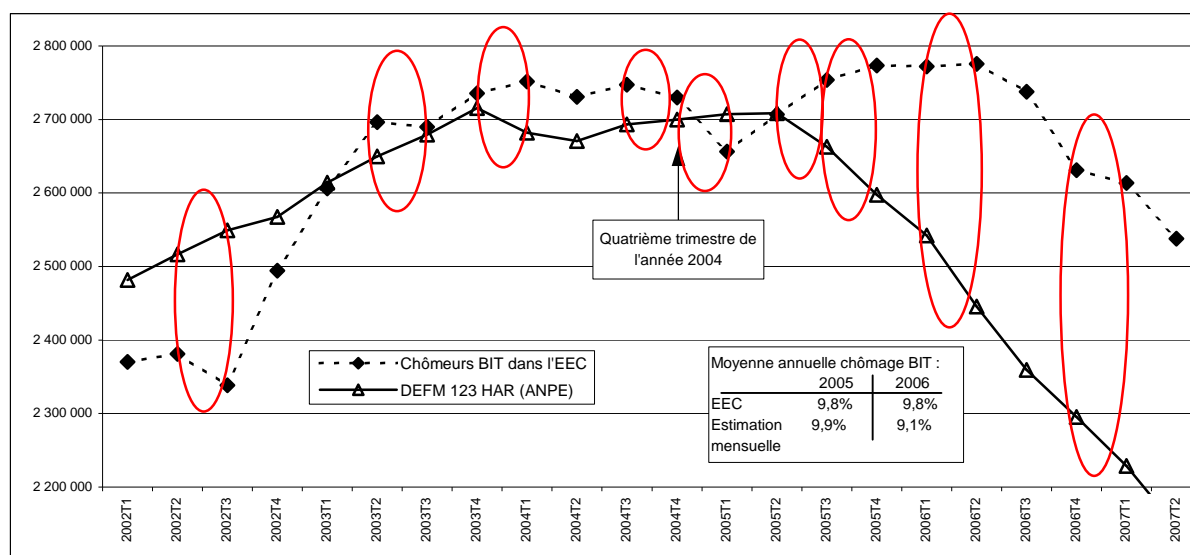
La définition du chômage retenue par le BIT repose sur trois critères relatifs à l'absence d'activité professionnelle, à la disponibilité pour occuper un emploi et à la recherche active d'emploi (cf. *infra*, I.D.1). L'Insee évalue le chômage au sens du BIT en France à partir de deux sources :

- l'enquête emploi, qui a permis de publier des taux de chômage à fréquence annuelle de 1950 à 2006. Sa méthodologie a profondément évolué en 2002, afin de respecter la réglementation européenne qui impose des chiffres à fréquence trimestrielle. Auparavant, l'enquête se déroulait chaque année en mars, ce qui donnait une photographie instantanée du chômage ; elle s'effectue désormais en continu sur l'année, mais l'Insee n'estime être en mesure de publier des données trimestrielles corrigées des variations saisonnières que depuis 2006⁷ ;
- le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE, qui permet de publier des estimations provisoires du taux de chômage, à fréquence mensuelle⁸. Seuls les demandeurs d'emploi qui ne déclarent aucune activité professionnelle effectuée dans le mois (DEFM 123 hors activité réduite - HAR) sont retenus pour le calcul.

2. Les divergences d'évolution entre ces sources ont été importantes en 2004, 2005 et 2006, elles font toutes deux état d'une baisse du chômage sur les trois derniers trimestres 2006

C'est à partir du quatrième trimestre 2004 que les tendances sont devenues durablement incohérentes et/ou avec des écarts d'évolution importants, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Figure 1 : évolution trimestrielle des chômeurs BIT selon l'enquête emploi et des DEFM 123 HAR (ANPE) de 2002 à 2007



Source : Insee

⁷ L'Insee ne disposait pas auparavant de série suffisamment longue.

⁸ La publication d'estimations mensuelles du chômage à partir des statistiques administratives de l'ANPE a été mise en œuvre suite aux préconisations du rapport MALINVAUD « Sur les statistiques de l'emploi et du chômage », Documentation Française (novembre 1986).

Du quatrième trimestre de 2004 au premier trimestre de 2007, cinq trimestres sur les neuf que compte la période, enregistrent en effet des évolutions qui sont contradictoires et les écarts d'évolution varient de 40 000 à 100 000 personnes, ce qui marque une rupture de corrélation des données. Ceci a eu pour conséquence une différence significative de l'évolution du taux moyen annuel du chômage entre 2005 et 2006.

Ce constat n'est cependant pas une exception propre aux deux dernières années ; de 2002 à 2007, les évolutions contradictoires valent pour près de la moitié des périodes (neuf sur les 21 reprises dans le graphique) et les écarts des évolutions trimestrielles sont du même ordre de grandeur que les variations mesurées pour plus de trois quarts des périodes.

3. Le niveau des chômeurs inscrits à l'ANPE estimé par l'enquête emploi a toujours été sensiblement inférieur au nombre des DEFM 123 HAR comptabilisés par l'ANPE et les évolutions se contredisent régulièrement

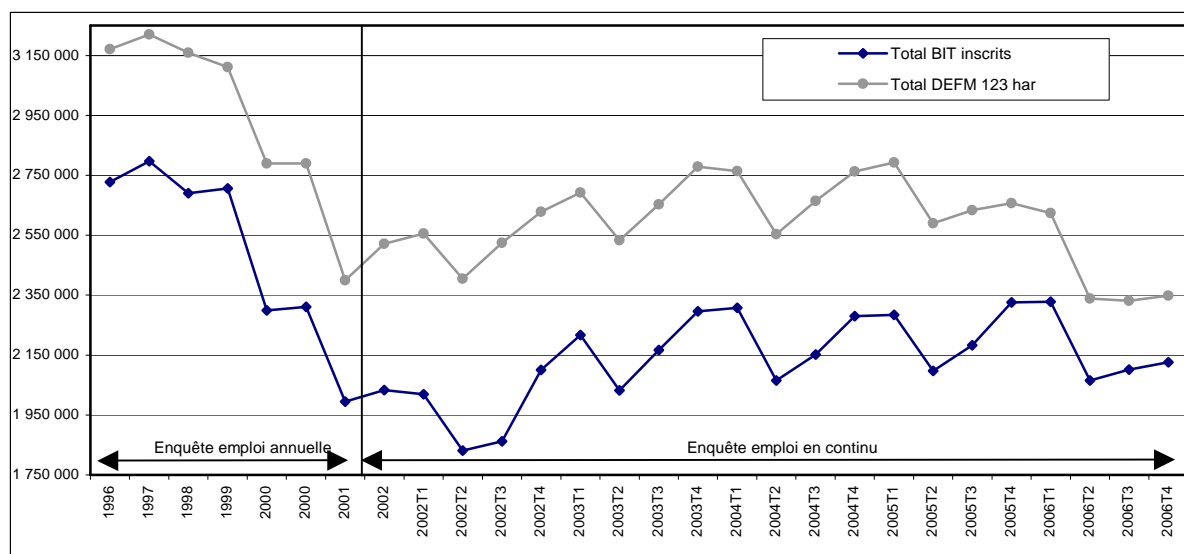
Ces deux séries permettent une analyse comparée entre les deux sources, sur la seule population des chômeurs au sens du BIT qui sont inscrits à l'ANPE (soit 81% des chômeurs BIT en 2006)⁹.

a) L'analyse en niveau

En théorie, les demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE et qui ne déclarent aucune activité réduite (DEFM 123 HAR) devraient être légèrement inférieurs au nombre de chômeurs au sens du BIT se déclarant inscrits à l'ANPE dans l'enquête emploi. En effet, tous les DEFM 123 HAR sont des chômeurs BIT pour plusieurs raisons :

- les DEFM123 HAR n'ont pas travaillé au cours du mois, *a fortiori* ils n'ont donc pas travaillé au cours de la semaine de référence prise en compte pour l'enquête emploi ;
- ils sont en recherche d'emploi, puisque selon l'interprétation française des critères du BIT reprise par l'Insee, l'inscription à l'ANPE est suffisante pour justifier d'une recherche d'emploi¹⁰ ;
- enfin, ils sont disponibles, de par la définition de la catégorie des DEFM 1, 2, 3 HAR.

Figure 2 : Comparaison des chômeurs BIT inscrits à l'ANPE selon l'enquête emploi et des DEFM 123 HAR (1996 à 2006)

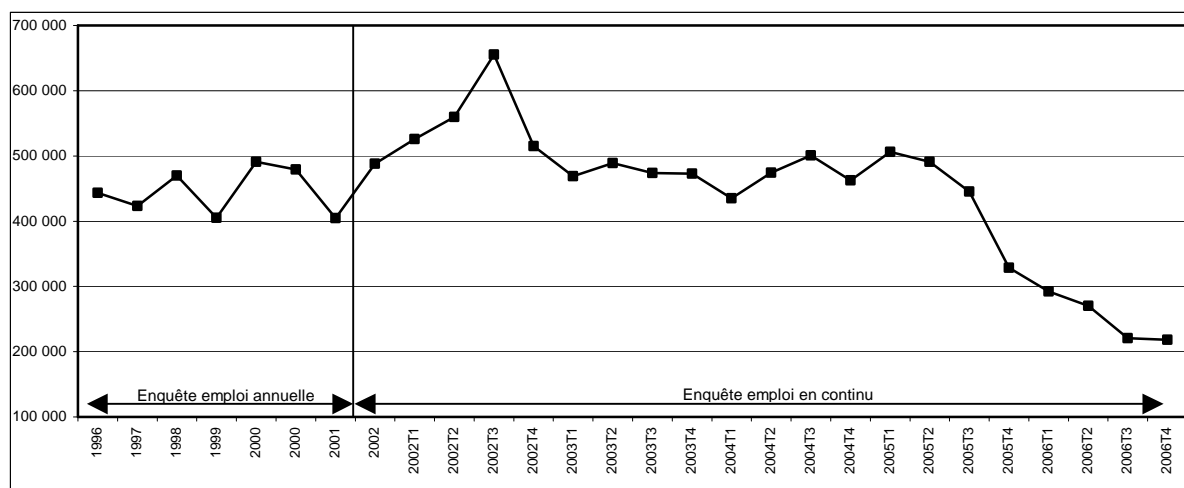


Source : données Insee (données brutes)

⁹ Les critères de chômage définis par le BIT sont présentés *infra*, A.D.1.

¹⁰ Ce n'est pas le cas selon l'interprétation européenne qui ne juge pas l'inscription à l'ANPE comme un acte de recherche active d'emploi (cf. *infra*, I.D.1).

Figure 3 : évolution de l'écart entre ces deux sources (1996 à 2006)



Source : données Insee (données brutes)

Pourtant, leur nombre est très supérieur au nombre de chômeurs BIT se déclarant inscrits à l'ANPE dans l'enquête emploi. L'écart entre les deux sources a par ailleurs varié entre 220 000 et 660 000 personnes, sur la période ; après un pic en 2002, il s'est stabilisé entre 450 000 et 500 000 personnes, puis s'est réduit de moitié en 2005 et 2006.

Le même phénomène est observé sur l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. L'enquête emploi en sous-estime l'effectif dans des proportions également importantes et variables (de 8% à 14%, cf. *infra*, IV.A.2).

Les facteurs explicatifs de ces écarts sont mal identifiés et encore moins chiffrés ; ils pourraient notamment provenir :

- des décalages de dates¹¹ et des différences dans les périodes et critères de référence, notamment pour la prise en compte des entrées et sorties du chômage, des activités occasionnelles ou d'autres périodes d'indisponibilité (stage, intérim, maladie) ;
- des différences dans les comportements déclaratifs : la propension à déclarer les activités professionnelles exercées est sans doute différente entre une déclaration administrative par écrit et une réponse orale à un enquêteur ;
- à une prise en compte différente du critère de disponibilité donnant lieu à une question spécifique dans l'enquête emploi¹² qui n'est pas aussi explicite dans la déclaration de situation mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits¹³, la disponibilité effective n'étant vérifiée qu'à l'occasion des convocations et propositions d'emploi ou de stages ;
- de réponses incorrectes apportées par les « proxys » qui sont les personnes répondant à l'enquête emploi en lieu et place des individus interrogés (conjoint, parent ou autre membre du ménage), et qui représentent le tiers des répondants à l'enquête ;
- et, plus généralement, et sans doute principalement, de la difficulté de l'enquête emploi à évaluer le niveau et les évolutions des composantes de la population active.

¹¹ Interrogations en continu pour l'enquête emploi, actualisation essentiellement en fin de mois pour l'inscription à l'ANPE

¹² « Si on vous proposait un emploi, seriez-vous prêt à travailler dans un délai inférieur à deux semaines » ?

¹³ La disponibilité n'y est appréciée que de manière rétrospective (activités, maladie, stage, etc. au cours du mois) ; la seule question prospective posée est « êtes-vous toujours à la recherche d'un emploi ? »

La réduction de l'écart en niveau depuis 2005 pourrait suggérer que certains facteurs évoluent : évolution structurelle du marché du travail (augmentation des courtes périodes d'activités et du turnover des chômeurs), changements des comportements d'inscription à l'ANPE, changements pouvant affecter les délais d'inscription ou de cessation d'inscription, la mise à jour des dossiers ou la prise en compte des activités réduites, changements des comportements de réponses à l'enquête emploi. Sur le court terme, l'incertitude statistique propre à l'enquête emploi est également susceptible de générer des écarts en évolution.

b) L'analyse des variations annuelles et trimestrielles

Entre 1996 et 2006, la comparaison des évolutions annuelles et sur douze mois glissants d'un trimestre à l'autre (à partir de la mise en place de l'enquête emploi en continu), montre des variations de sens contraire pour plus du quart des périodes examinées (six périodes annuelles sur 22). Au-delà des variations contradictoires, les évolutions mesurées sont d'ampleur très inégale : l'écart entre les deux sources est rarement inférieur à 50 000 chômeurs (huit occurrences sur les 22 périodes) et a dépassé 100 000 chômeurs à six reprises sur les 22 périodes considérées (dont cinq fois en 2005 et 2006), comme le montre le tableau ci-dessous.

Figure 4 : variations annuelles des chômeurs BIT inscrits et des DEFM 123 HAR depuis 1996

Périodes	EEC - chômeurs BIT inscrits	DEFM 123 HAR	Ecart de variation EEC / DEFM
1997/1996	69 425	49 244	20 182
1998/1997	-107 482	-60 897	-46 586
1999/1998	15 816	-48 508	64 324
2000/1999	-406 729	-321 323	-85 406
2001/2000	-303 920	-389 779	85 859
2002/2001	37 682	120 812	-83 130
2003/2002 T1	193 722	136 810	56 912
2003/2002 T2	198 474	127 939	70 535
2003/2002 T3	309 136	127 986	181 150
2003/2002 T4	192 472	150 261	42 211
2004/2003 T1	105 444	71 748	33 696
2004/2003 T2	35 629	20 605	15 024
2004/2003 T3	-14 914	11 980	-26 894
2004/2003 T4	-6 341	-16 396	10 055
2005/2004 T1	-43 230	27 987	-71 217
2005/2004 T2	19 388	36 458	-17 070
2005/2004 T3	23 702	-31 604	55 306
2005/2004 T4	28 860	-105 322	134 182
2006/2005 T1	45 521	-168 702	214 223
2006/2005 T2	-30 192	-250 993	220 801
2006/2005 T3	-76 876	-301 847	224 971
2006/2005 T4	-198 855	-309 215	110 360

Source : INSEE, DARES – données brutes

Les contradictions sont encore plus fréquentes en faisant l'analyse comparée des variations trimestrielles depuis 2002. L'évolution des DEFM 123 HAR est plus régulière, alors que celle des chômeurs BIT inscrits estimés par l'enquête emploi ne permet pas toujours d'identifier une tendance (sur les années 2003/2004, l'évolution du nombre de chômeurs change de sens quasiment chaque trimestre).

B. Les résultats du recensement disponibles pour les années 2004 et 2005 vont dans le sens de l'évolution du chômage telle qu'elle ressort des statistiques de l'ANPE, et contredisent l'évolution fournie par l'enquête emploi sur cette période

1. Le recensement permet une mesure du chômage avec une grande précision statistique

L'enquête du recensement fournit une estimation du chômage qui, bien que d'un concept différent de celui du BIT, peut-être considérée comme « solide » au plan statistique. En effet, l'effectif très important de la population interrogée (9 millions de personnes contre 75 000 par trimestre pour l'enquête emploi) et le taux de réponses très élevé (près de 97% sur période 2004/2007 contre seulement 80% pour l'enquête emploi) permet de limiter fortement la marge d'incertitude attachée au résultat, qui est bien inférieure à celle de l'enquête emploi, en particulier en évolution¹⁴.

La technique du recensement se distingue de celle de l'enquête emploi du fait d'une méthode d'enquête qui ne fait pas appel à des enquêteurs, d'une autre définition du chômage mesuré et d'une période de collecte différente¹⁵. Ceci peut expliquer l'écart en niveau de chômage entre les deux sources, qui varie dans une fourchette de 0,7 point de taux de chômage sur les trois années 2004, 2005 et 2006¹⁶. L'écart est en revanche plus stable avec les chiffres du chômage calculés à partir des DEFM 123 HAR : il varie dans une fourchette de 0,3 point de chômage sur la même période.

2. L'évolution du chômage qui ressort du recensement conforte celle mesurée par l'ANPE en 2004 et 2005 ; les résultats de l'année 2006 seront connus en octobre prochain

En 2004 et 2005, le recensement indique une évolution du chômage plus proche de celle retracée dans les séries mensuelles établies à partir des demandeurs d'emploi (DEFM ANPE), et de sens opposé à celle de l'enquête emploi.

Figure 5 : variations annuelles des chômeurs depuis 2004

Périodes	Recensement	DEFM 123 HAR	Moy. trim. DEFM 123 HAR	Enquête Emploi (chôm. BIT)	Ecart de variation DEFM / RP	Ecart de variation moy. trim. DEFM/RP ¹⁷	Ecart de variation EEC/RP
	(jan N+1 / jan N)	(jan N+1 / jan N)	(T1 N+1/T1 N)	(T1 N+1/T1 N)			
Variation du nombre de chômeurs et de DEFM					En nombre de personnes		
2004	+19 224	+31 116	+27 987	-97 175	+11 892	+8 763	-116 399
2005	-85 356	-157 151	-168 702	+113 769	-71 795	-83 346	+199 125
2006	nd	-324 054	-322 439	-158 454	nd	nd	nd
Variation en % des chômeurs et des DEFM					En points		
2004	+0,6%	+1,1%	+1,0%	-3,4%	+0,5	+0,4	-4,0
2005	-2,6%	-5,5%	-6,0%	+4,2%	-3,0	-3,5	+6,7
2006	nd	-12,1%	-12,3%	-5,6%	nd	nd	nd

Source : Insee (données brutes)

¹⁴ L'intervalle statistique de confiance à 95% du taux de chômage du recensement permanent n'est que de 0,16 point (+/-0,08), en niveau, équivalent à près de 40 000 chômeurs (+/-20 000 chômeurs), et de 0,24 point (+/-0,12 point), en variation, équivalent à près de 70 000 chômeurs (+/-35 000 chômeurs). En revanche, pour l'enquête emploi dont l'échantillon est plus réduit, l'intervalle de confiance du taux de chômage sur un trimestre d'une année sur l'autre (année N+1 T1/année N T1) est de 0,84 point (+/-0,42), en niveau, équivalent à près de 220 000 chômeurs (+/-110 000 chômeurs), et de 1,0 point (+/-0,5), en variation, équivalent à 284 000 chômeurs (+/-142 000).

¹⁵ Le recensement donne un taux de chômage à un instant donné, tandis que l'enquête emploi est effectuée en continu sur l'année.

¹⁶ Le chômage répondant au concept du recensement était de 11,8% en janvier 2004 contre 10,3% pour l'enquête emploi, de 11,8% en janvier 2005 contre 10,0% pour l'enquête emploi et de 11,4% en janvier 2006, contre 10,3% pour l'enquête emploi.

¹⁷ Recensement permanent.

La variation annuelle du nombre de chômeurs estimés par l'enquête emploi est contredite par les recensements annuels et ceci avec une amplitude que les différences de définition et de dates de référence ne peuvent justifier.

En revanche, les recensements et l'ANPE donnent des évolutions de sens identiques et d'ordres de grandeur compatibles entre eux. La baisse des DEFM est cependant plus forte en 2005 que celle indiquée par le recensement, d'un ordre de grandeur qui correspond aux effets des changements dans le suivi et la gestion des demandeurs d'emploi évalués par la DARES pour l'année 2005 (cf. *infra*, III.B).

Sur les années 2004 et 2005, les DEFM de l'ANPE semblent donc avoir mieux retracé l'évolution conjoncturelle du chômage que l'enquête emploi.

Les chiffres du recensement de janvier 2007, qui seront connus en octobre prochain, apporteront un éclairage supplémentaire très utile sur les divergences de l'année 2006.

C. La décision de l'Insee de renoncer provisoirement au « calage » des chiffres du chômage calculés à partir des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur ceux évalués par l'enquête emploi est techniquement justifiée

1. Le « calage » consiste à ajuster les chiffres mensuels du chômage issus des données de l'ANPE sur la moyenne annuelle du chômage évaluée par l'enquête emploi

Depuis 1986, un *calage* est effectué chaque année pour reconstituer une série mensuelle du taux de chômage au sens du BIT. Il est effectué en mars de l'année N+1, et permet de publier les taux mensuels « recalés » du chômage de l'année échu, trois mois après son terme.

Les demandeurs d'emploi de l'ANPE retenus par l'Insee pour calculer le taux mensuel provisoire du chômage, ne correspondent pas exactement aux critères établis par le bureau international du travail (BIT) pour qualifier un chômeur, mais s'en approchent (cf. *supra*, I.A.3).

L'opération de *calage* consiste donc à ajuster la moyenne annuelle des estimations mensuelles de chômage tirées du dénombrement des demandeurs d'emploi (DEFM), sur celle de l'enquête emploi. Cette méthode mécanique de rapprochement peut provoquer des distorsions majeures du profil mensuel, dès lors que les moyennes annuelles des deux séries sont incohérentes.

2. Le « calage » de mars 2007 aurait abouti à un profil de l'évolution conjoncturelle du chômage aberrant

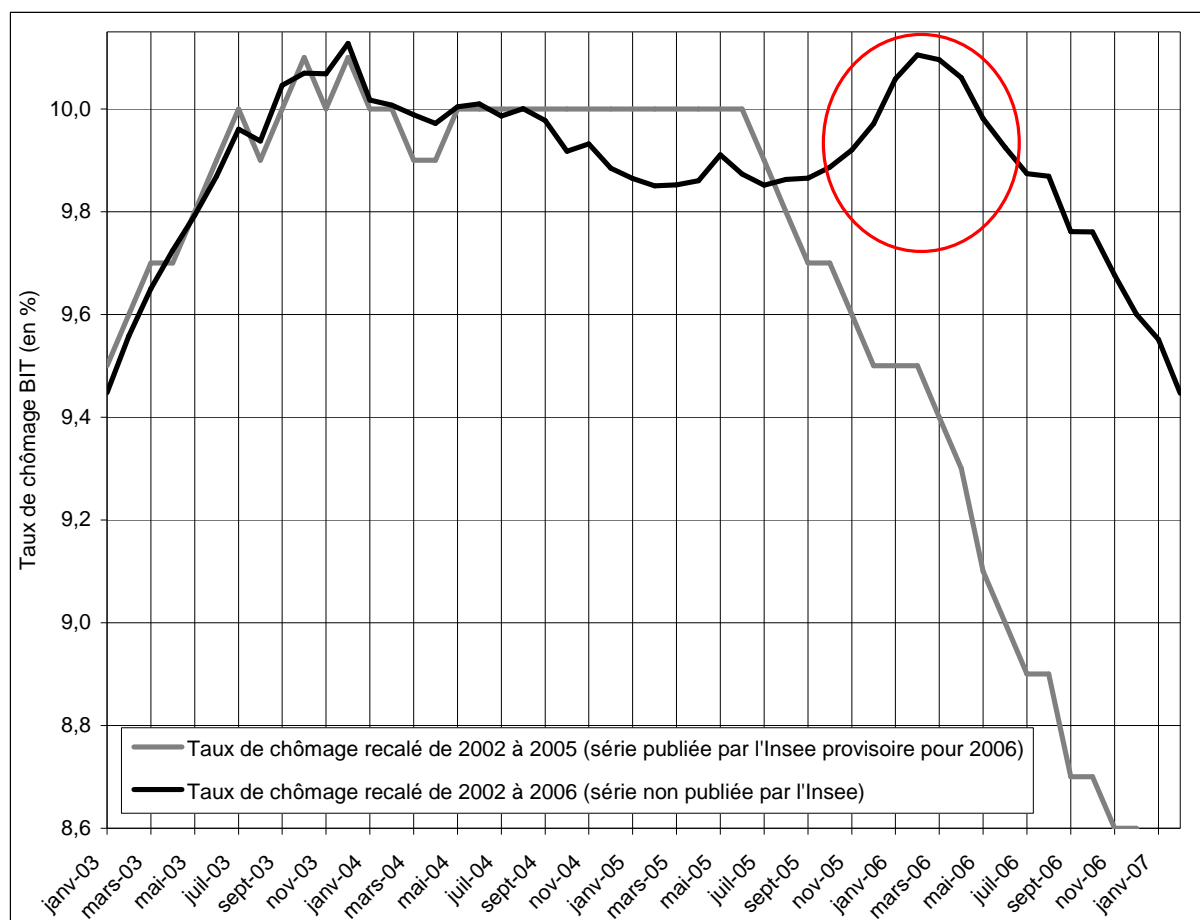
Pour la première fois depuis 20 ans, l'Insee n'a pas réalisé le *calage* du chômage estimé à partir des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur celui évalué par l'enquête emploi.

L'institut a reporté cette opération à l'automne 2007 en raison des incohérences entre les résultats de l'enquête emploi et ceux des autres sources, en ce qui concerne le chômage, mais également en ce qui concerne l'emploi.

Vu l'importance des incohérences, réaliser un *calage* en mars 2007 aurait en effet conduit à adopter un profil du chômage allant à l'inverse des tendances conjoncturelles observées de mi-2004 à mars 2006, avec en particulier une reprise du chômage au second semestre 2005 et une bosse aberrante en 2006 (cf. graphique ci-dessous). Aucune interprétation économique n'aurait pu expliquer un tel profil, qui contredit notamment la reprise de l'emploi en 2005 et 2006 (+147 000 emplois en 2005 et +237 000 en 2006, contre +21 000 en 2003 et +41 000 en 2004)¹⁸. En l'absence de calage, les publications du taux mensuel de chômage par l'Insee et la DARES conservent un caractère provisoire depuis janvier 2006.

¹⁸ Estimation de l'Insee sur la base des sources administratives (UNEDIC et ACOSS).

Figure 6 : profil du taux mensuel de chômage non recalé en 2006 / recalé en 2006



Source : Insee

La décision de suspendre le calage était donc pleinement justifiée.

D. La question des statistiques du chômage pour être clarifiée doit distinguer soigneusement la question de l'évolution du chômage, de celle de la mesure de son niveau

1. Les définitions du chômage sont conventionnelles

a) La définition du chômage retenue par le bureau international du travail (BIT)

Pour être qualifié de « chômeur », le bureau international du travail considère qu'une personne doit simultanément répondre à trois critères :

- ne pas avoir travaillé ne serait-ce qu'une heure au cours de la semaine de référence ciblée au moment où les enquêtés sont interrogés ;
- être disponible dans un délai de deux semaines pour occuper un emploi ;
- avoir entrepris des démarches spécifiques pour trouver un emploi au cours des quatre semaines précédant la semaine de référence.

b) Cette définition conventionnelle du chômage fixe des règles communément admises en vue de faciliter les comparaisons internationales. Pourtant l'interprétation du critère de recherche active d'emploi par l'Insee conduit à majorer de 0,5 à 0,7 point le taux de chômage BIT français par rapport à celui retenu par Eurostat

Les sources statistiques à base d'enquêtes présentent l'avantage de faciliter les comparaisons entre pays. L'enquête emploi en continu (EEC) est l'instrument qui a été retenu pour tenter de mesurer le niveau de ce concept BIT du chômage. Elle est la version française du « *Labor Force Survey - LFS* » imposée par la réglementation européenne à tous les pays de l'Union¹⁹.

Pour harmoniser sa mise en œuvre, les règlements de l'Union précisent ses définitions, ses variables, mais aussi l'ordre des questions à poser, car le mode d'interrogation, la forme des questions, et même leur ordre, ont, par expérience, un impact sur les résultats.

Cependant, en dépit de ces efforts d'harmonisation, des différences d'interprétation de ces règles conduisent à des écarts importants dans les résultats, selon les instituts de statistique ; c'est le cas entre l'Insee et Eurostat. Le taux de chômage que l'Insee tire de l'enquête emploi est en effet supérieur de 0,5 à 0,7 point de chômage, à celui qu'Eurostat tire de la même enquête. L'Insee considère en effet l'inscription à l'ANPE comme une démarche active de recherche d'emploi qui répond à la définition du chômage BIT, ce qui n'est pas l'interprétation d'Eurostat. Une autre différence tient à la prise en compte par Eurostat du chômage dans les DOM. La prise en compte des DOM majore de près de 0,5 point le taux de chômage publié par Eurostat par rapport à celui publié par l'Insee.

2. La complexité du marché du travail justifie de faire appel à plusieurs indicateurs

Pour qui souhaite appréhender l'ensemble des facteurs qui interagissent sur le marché du travail, le concept BIT du chômage peut paraître réducteur. Il ne reflète pas la pluralité des situations qualifiées par les experts de « halo du chômage », qui sont difficiles à appréhender tant les frontières entre inactivité, chômage et activité sont imprécises et mouvantes.

Cette situation rend vaine l'ambition de mesurer « exactement » un niveau du chômage et justifie d'avoir recours à plusieurs indicateurs, aptes à satisfaire les approches tant économiques que sociales, ou tant conjoncturelles que structurelles. C'est l'un des objectifs de la mission en cours confiée par le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) à un groupe de travail présidé par Jean-Baptiste de Foucauld.

3. Les données de l'ANPE demeurent un indicateur indispensable au suivi de l'évolution conjoncturelle du chômage

Les indicateurs d'évolution du chômage, moins ambitieux que les indicateurs qui cherchent également à mesurer son niveau, présentent l'intérêt essentiel de permettre de suivre avec une certaine précision la conjoncture du marché du travail.

A la différence de l'enquête emploi, l'architecture des catégories de demandeurs d'emploi utilisée par l'ANPE n'a pas été bâtie pour mesurer le niveau du chômage BIT ; elle est en effet conçue pour répondre aux besoins opérationnels de suivi et de reclassement des demandeurs d'emploi²⁰.

¹⁹ Le rapport MALINVAUD (1986) disait de ces enquêtes qu'elles « *rendent possible une application scrupuleuse des définitions internationales recommandées par le BIT* ». Le rapport MALINVAUD attribuait également à l'enquête l'emploi la qualité « *d'observer simultanément les effectifs correspondant aux trois concepts qui structurent la description du marché du travail (activité, emploi, chômage)* » avec une « *vocation structurelle affirmée* » pour ce qui est de la version française de cette enquête, grâce à son questionnaire permettant d'examiner « *en profondeur les phénomènes d'emploi et de chômage* ».

²⁰ L'ANPE classe les demandeurs d'emploi dans différentes catégories en fonction de leur situation vis à vis de l'emploi (type d'emploi recherché, disponibilité, pratique d'activités réduites, ...), ce qui permet d'adapter le suivi individuel et de mieux cibler les profils susceptibles de correspondre aux offres qui émanent des employeurs.

En 1986, deux éléments avaient pourtant conduit le rapport MALINVAUD à préconiser d'utiliser les statistiques des demandeurs d'emploi de l'ANPE (DEFM) pour estimer un taux de chômage au sens du BIT :

- la volonté de disposer d'un taux de chômage infra annuel (mensuel), que ne permettait pas d'obtenir l'enquête emploi ;
- la fiabilité accordée par les experts aux statistiques administratives (DEFM) pour mesurer l'évolution conjoncturelle du chômage. Le rapport MALINVAUD (1986) précisait ainsi que la série des DEFM de l'ANPE s'avérait « *fournir une mesure précoce et fiable des évolutions à court terme sur le marché du travail* » et qu'elle constituait « *un indicateur avancé des variations du chômage au sens du BIT* ».

Le passage à l'enquête emploi en continu (2002) initiée pour publier des statistiques à fréquence trimestrielle, fut l'occasion de raviver les controverses sur la capacité de cette enquête à mesurer les évolutions du marché du travail d'un trimestre à l'autre. Sauf à augmenter significativement l'effectif des personnes interrogées, la précision du résultat risquait en effet d'être entachée d'une incertitude statistique conséquente et d'une variance forte²¹ (cf. *infra*, IV.B).

A l'inverse, les statistiques administratives étant exhaustives, elles constituent en temps normal un indicateur utile et fiable de mesure de l'évolution conjoncturelle du chômage. Ceci suppose toutefois que leurs évolutions ne soient pas affectées par les effets de changements dans les prestations d'accompagnement offertes par l'ANPE et dans les procédures de gestion du service public de l'emploi. Or, des dérives ont déjà été observées par le passé, qui se cumulant aux aléas et biais propres à l'enquête emploi ont nécessité des changements des méthodes de *calage* du chômage de la part de l'Insee (cf. *infra*, II.A).

II. LES DIVERGENCES D'ÉVOLUTION ENTRE SOURCES STATISTIQUES DE MESURE DU CHOMAGE NE SONT NI NOUVELLES, NI PROPRES A LA FRANCE

A. Des divergences entre enquête emploi et données de l'ANPE avaient déjà été observées et avaient conduit à des changements de la méthode de calage et d'estimation

1. Des divergences marquées dans les années 1980, 1990 et 2000

Le calage annuel du taux mensuel de chômage tiré des statistiques administratives sur les chiffres de l'enquête emploi suppose que les évolutions des résultats de l'enquête emploi et des DEFM soient bien corrélées.

Le rapport Malinvaud notait que les DEFM et le chômage BIT avaient donné, en évolution, des « descriptions voisines » sur la période 1975-1986. Toutefois, il relevait déjà que cette « concordance approximative » avait laissé la place à des différences assez importantes sur certaines des variations annuelles mesurées : surestimation de la hausse du chômage de 57 000 par les DEFM de 1982 à 1983, sous-estimation de 148 000 entre 1983 et 1984 à la suite « d'opérations systématiques de contrôle et de nettoyage de fichiers de l'ANPE, destinées à y éliminer les inscriptions indues ».

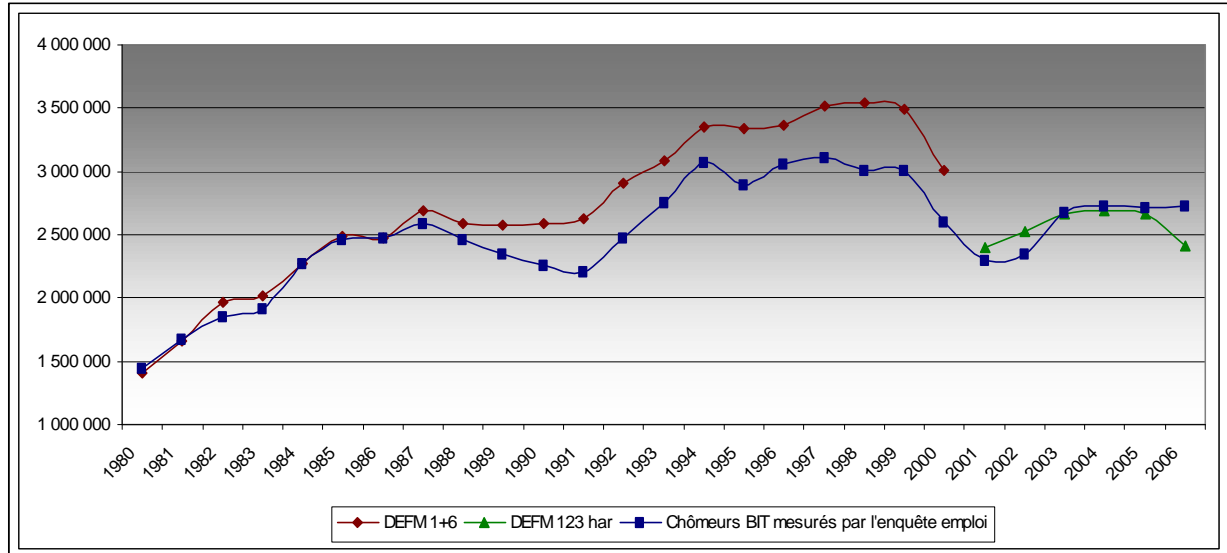
A la fin des années 1980, ces divergences ont repris et se sont accrues. Le rapport de Paul Dubois et Michel Lucas sur les statistiques mensuelles du chômage²² relevait en 1991 l'existence d'un « biais tendanciel » observé depuis 1986, avec un écart croissant entre les deux statistiques : « *entre 1986 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* ». Le rapport concluait que la croissance de cet écart était imputable, à l'époque, à l'augmentation du nombre d'inscrits à l'ANPE ne cherchant pas activement un emploi.

²¹ La variance entraîne une volatilité du résultat de l'enquête d'une période sur l'autre. Cette variance dépend de la taille de l'échantillon et de la fréquence de rotation des personnes interrogées.

²² IGAS-IG INSEE (rapport dit « Dubois-Lucas »), « Les chiffres du chômage », 1991

Le graphique ci-dessous illustre ces divergences. Il montre aussi qu'elles ont persisté par la suite, notamment entre 1994 et 1999. La divergence de 2005-2006 est néanmoins particulièrement accentuée.

Figure 7 : évolution du chômage au sens du BIT et des DEFM de 1980 à 2006²³



Source : DARES, Insee et calcul de la mission

2. Des changements périodiques dans la méthode

Les divergences rencontrées à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ont conduit à des recalages de plus grande ampleur que ceux anticipés en 1986 : par exemple, 0,5 point en décembre 1990, 0,4 point en décembre 1993 et 0,6 point en décembre 1994, la révision jouant parfois à la hausse, parfois à la baisse.

Les difficultés de calage ont conduit l'Insee à changer périodiquement sa méthode :

- de 1986 à 1996 : l'estimation mensuelle consistait à estimer mensuellement le taux de chômage BIT directement à partir des évolutions de la série des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie 1 (équivalent actuel des catégories 1+6)²⁴ ;
- de 1997 à 2001 : l'INSEE s'est appuyé sur un modèle économétrique, qui prenait comme variables l'évolution du nombre de DEFM de catégorie 1+6, les créations d'entreprises et l'emploi intérimaire ;
- ce modèle a été changé en 2001, pour s'appuyer exclusivement, pour les plus de 25 ans, sur l'évolution mensuelle du nombre de DEFM 123 HAR²⁵, agrégat le plus proche de la définition du BIT. Un modèle économétrique n'est alors conservé que pour les moins de 25 ans, en prenant en compte en plus des DEFM l'évolution de l'intérim.

Ces changements ont semblé porter leurs fruits, puisque depuis 1996, les calages n'ont donné lieu qu'à des révisions toujours inférieures à 0,3 point de chômage sur le mois de décembre de l'année révisée, les années 1998 et 1999 n'ayant même donné lieu à aucune révision. Alors que les années 2004 et 2005 n'avaient connu que des révisions de 0,1 point, la révision pour 2006 aurait atteint 1,0 point de chômage si le calage avait été effectué en mars 2007.

²³ A partir de 2001, l'INSEE a pris en compte pour ses estimations mensuelles les DEFM 123 hors activité réduite, et non plus les DEFM 1+6 (cf. infra).

²⁴ Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois cherchant un contrat à durée indéterminée, qu'ils aient une activité ou non.

²⁵ Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois, quel que soit le type d'emploi recherché, et n'ayant exercé aucune activité au cours du mois.

B. Les autres pays connaissent également des divergences importantes et récurrentes mais ne procèdent pas au calage entre les sources statistiques

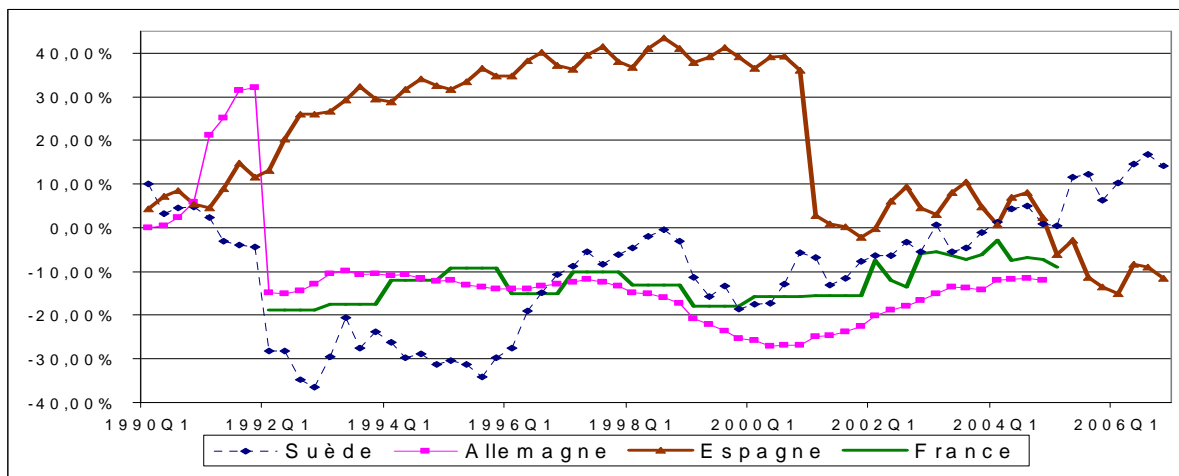
1. Des divergences qui s'observent dans tous les pays

Tous les pays de l'OCDE disposent de données administratives sur le chômage, qu'elles soient exclusivement issues de la mesure du chômage indemnisé (Etats-Unis, Royaume-Uni), ou qu'elles reflètent l'activité des services publics de l'emploi (Allemagne, Espagne, Suède, etc.).

Parallèlement, pour mesurer le chômage au sens du BIT, les pays européens se conforment à la réglementation communautaire qui appelle à mettre en œuvre une enquête emploi répondant à des critères très précis et fixe des règles d'interprétation des critères du BIT (cf. supra, I.D). Les Etats-Unis procèdent également à partir d'une enquête statistique, mais avec des différences d'interprétation et de méthode.

La comparaison sur longue période de ces deux sources de mesure du chômage dans les différents pays fait clairement apparaître, non seulement des écarts de niveau qui s'expliquent par des définitions différentes, mais aussi des divergences d'évolution marquées. Ainsi, le graphique suivant retrace pour plusieurs pays l'évolution des écarts entre le nombre de chômeurs au sens du BIT et le nombre de chômeurs enregistrés d'un point de vue administratif. Il montre qu'au-delà de changements de définition qui engendrent de brusques mouvements, ces écarts ne sont pas constants dans le temps (s'ils l'avaient été, le graphique représenterait des droites horizontales). A cet égard, la France connaît des variations d'écarts relativement faibles par rapport à d'autres pays.

Figure 8 : évolution des écarts entre chômeurs au sens du BIT et chômeurs inscrits, en proportion du nombre de chômeurs BIT²⁶



Source : OCDE

Note de lecture : en 1996 en Suède, le nombre de chômeurs au sens du BIT était inférieur d'environ 30% au nombre des chômeurs enregistrés. En 2006, il lui était supérieur de plus de 10%.

2. Une utilisation croissante des statistiques de chômage répondant à la définition du BIT pour les besoins des comparaisons internationales

La co-existence de ces deux sources pour appréhender le chômage donne lieu à des pratiques assez peu homogènes au sein des pays étudiés. Il ressort néanmoins clairement :

- que les divergences en niveau et en évolution sont généralement considérées comme normales dès lors qu'elles ne mesurent pas les mêmes phénomènes ;

²⁶ Pour la France, écart entre les résultats annuels de l'enquête emploi et les DEFM 1+6 du mois de mars de chaque année jusqu'en 2001, écarts trimestriels ensuite ; pour les autres pays, écarts trimestriels entre chômage BIT et données administratives.

- qu'aucun pays ne procède à un rapprochement statistique entre les sources d'enquête type BIT et les données administratives. En particulier, le dispositif de calage et d'estimations mensuelles provisoires n'est pratiqué qu'en France.

Il apparaît par ailleurs que les pays dotés de services publics de l'emploi étendus suivent les statistiques administratives au même titre que les données d'enquêtes. Les autres, faute de données administratives exploitables, s'appuient davantage sur les enquêtes par sondage :

- ainsi, les pays dont les données administratives se limitent au chômage indemnisé (Etats-Unis, Royaume-Uni) considèrent l'indicateur du chômage au sens du BIT comme la seule référence. Les chiffres du chômage indemnisé sont publiés régulièrement mais n'ont pas de fonction de mesure du chômage ;
- d'autres pays européens (Allemagne, Autriche, Luxembourg, Danemark) publient régulièrement le chômage au sens du BIT (à un rythme trimestriel et mensuel pour l'Allemagne), mais le débat public se focalise principalement sur les chiffres du chômage enregistré par le service public de l'emploi, parfois exprimé sous forme de taux de chômage. Pour autant, la référence au chômage BIT est croissante, notamment en Allemagne et en Autriche, alors qu'elle était absente il y a quelques années ;
- les autres pays étudiés (notamment Espagne, Suède, Finlande, Portugal) accordent, à l'instar de la France, une place relativement équivalente dans leurs débats nationaux aux deux indicateurs du chômage, le chômage au sens du BIT étant néanmoins considéré comme la seule référence en termes de comparaisons et moins sujet à des aléas d'ordre administratif. L'Espagne a ainsi cessé de calculer un taux de chômage sur la base de ses données administratives.

En termes de fréquence des publications, la tendance est à l'accélération de la production des chiffres du chômage au sens du BIT :

- les Etats-Unis, la Suède, la Finlande et très prochainement l'Allemagne disposent d'une enquête mensuelle et publient donc à ce rythme le chômage BIT ;
- le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont une enquête à représentativité trimestrielle mais à exploitation mensuelle, qui leur permet de publier chaque mois une moyenne mensuelle glissante du chômage BIT sur les trois derniers mois. La Hongrie et Malte envisagent d'évoluer vers ce type de solution et l'Espagne procède déjà à un tel calcul, sans néanmoins le publier ;
- la plupart des autres pays européens se limitent à une publication trimestrielle des résultats de leur enquête, à l'exception, provisoire et en voie d'achèvement, des pays qui ne disposaient pas encore du recul nécessaire pour calculer les corrections de variations saisonnières (Autriche, Chypre, Malte, France jusqu'en 2007). Mais onze pays européens sont, selon Eurostat, en cours de test d'une exploitation mensuelle de leur enquête.

Parallèlement, Eurostat publie chaque mois des taux de chômage pour chacun des Etats membres, en se basant exclusivement sur les chiffres BIT publiés mensuellement pour les quelques Etats concernés (Suède, Finlande, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas) et en s'appuyant pour les autres pays sur les données administratives mensuelles pour produire une estimation intermédiaire complétant les résultats BIT trimestriels issus des enquêtes nationales.

III. EN RAISON D'ÉVOLUTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, LES DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (DEFM) ONT CONDUIT À SURESTIMER LA BAISSÉ DU CHOMAGE BIT EN 2005 ET 2006, CE QUI NE REMET PAS EN CAUSE LE SENS DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

A. Les évolutions du service public de l'emploi et leurs impacts potentiels sur les statistiques administratives

Les analyses de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) des ministères du travail et de l'emploi, complétées par celles de la mission, montrent que certaines des évolutions apportées en 2005 et 2006 aux dispositifs et aux procédures de suivi des demandeurs d'emploi ont eu des impacts sur les statistiques.

1. Les conventions de reclassement personnalisé

Ce dispositif d'accompagnement renforcé, réservé aux salariés licenciés pour motif économique par des entreprises de moins de 1 000 salariés, a été mis en place en juin 2005. Ses bénéficiaires ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle pendant toute la durée de la convention (8 mois). Leur prise en compte dans les statistiques administratives de la demande d'emploi intervient donc plus tardivement qu'avec le dispositif offert antérieurement à cette catégorie de demandeurs d'emploi (PARE-PAP anticipé²⁷).

L'estimation de ses effets statistiques est difficile à chiffrer précisément car aucune étude ne renseigne sur la part des bénéficiaires de l'ancien dispositif répondant effectivement aux critères de définition du chômage du BIT.

2. Le report des dates de relance pour l'actualisation de la situation mensuelle des demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi sont tenus de « s'actualiser » chaque mois auprès des ASSEDIC, faute de quoi ils sont sortis du fichier de la demande d'emploi et perdent les allocations de chômage, pour ceux qui en perçoivent. Cette déclaration de situation mensuelle doit être transmise avant le 12^{ème} jour ouvré du mois suivant. Quelques jours auparavant, les demandeurs d'emploi ayant choisi la procédure dématérialisée²⁸ et qui n'ont pas effectué spontanément cette démarche reçoivent une relance. Cette procédure a été légèrement modifiée en juin 2005, dans une optique d'économie budgétaire. Le délai entre la relance et la date butoir d'actualisation a été réduit de deux jours ouvrés (équivalent à deux à cinq jours calendaires selon les mois). Au cours des premiers mois notamment, ce raccourcissement a surpris certains demandeurs d'emploi et entraîné une augmentation mécanique des sorties pour défaut d'actualisation²⁹.

L'impact statistique de cette mesure s'amortit dans le temps car les demandeurs d'emploi se sont habitués au nouveau calendrier de relance, d'autant qu'à partir de mai 2006 la date butoir de prise en compte de l'actualisation a été précisée sur le message de relance envoyé par les ASSEDIC.

²⁷ A l'époque du PARE-PAP anticipé, les personnes concernées demeuraient des salariés de l'entreprise pendant la durée du préavis ; ils étaient inscrits dans la catégorie des demandeurs d'emploi pourvus d'un emploi à la recherche d'un autre emploi (DEFM de catégorie 5) puis transférés dès la rupture de leur contrat de travail en catégorie 1, 2 ou 3 (selon le type d'emploi recherché) et donc pris en compte à partir de cette date dans les statistiques administratives.

²⁸ Environ 95% des demandeurs d'emploi s'actualisent par téléphone, bornes électroniques, Internet.

²⁹ Ces sorties sont dénommées « sorties pour absence au contrôle » dans la statistique administrative.

3. Le classement en catégorie 5 des titulaires de contrats aidés et des créateurs d'entreprise

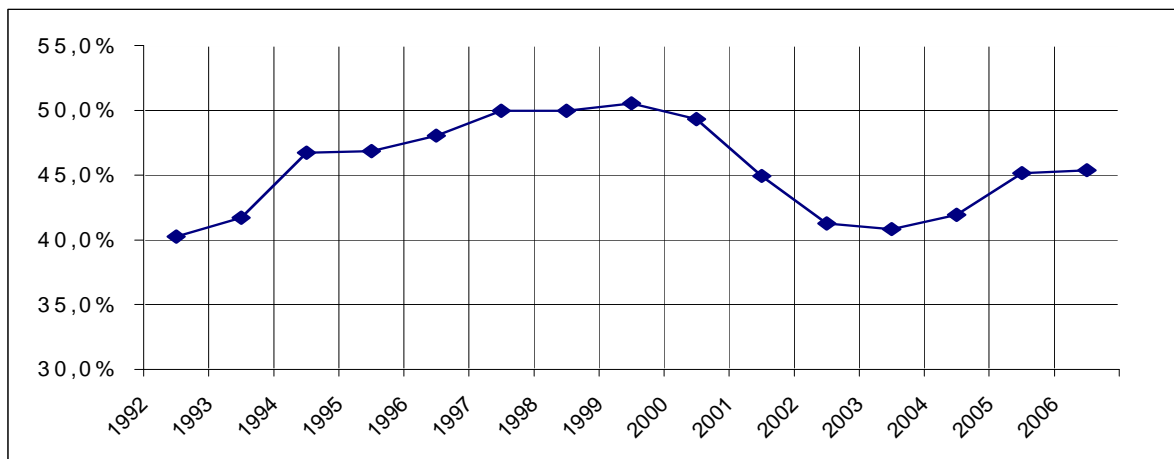
A partir de juin 2005, les demandeurs d'emploi qui ont créé ou repris une entreprise et ceux qui sont embauchés sur un contrat aidé dans le cadre du plan de cohésion sociale³⁰ ont été classés dans la catégorie des demandeurs d'emploi ayant un emploi et à la recherche d'un autre emploi (catégorie 5). Ce reclassement permet d'améliorer leur identification et leur suivi : ainsi les titulaires de contrats aidés peuvent-ils désormais bénéficier d'un entretien à l'ANPE avant la fin de leur contrat.

La nouvelle règle de gestion a été appliquée par vagues successives aux différentes catégories de personnes concernées. L'estimation de ses impacts statistiques est difficile car ces personnes ne relèvent théoriquement pas des critères de chômage du BIT ; elles ne sont donc en principe pas prises en compte dans les statistiques mensuelles servant à estimer le chômage BIT, sauf cas de déclaration et de classement dans le fichier des demandeurs d'emploi non adaptés à la réalité des situations individuelles³¹. Cependant, les pratiques antérieures sont mal connues : l'ANPE et l'UNEDIC estiment que certains avaient été classés à tort dans les catégories 123 HAR.

4. La diminution de la proportion des demandeurs d'emploi indemnisés

La réduction en 2003 de la durée des filières d'indemnisation par l'assurance-chômage a généré une augmentation sensible en 2005 des sorties d'indemnisation pour fin de droits, et une augmentation de la part des demandeurs d'emploi non indemnisés dans l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (hors dispensés de recherche d'emploi). Alors que cette proportion avait décliné entre 1999 et 2003, elle a recommencé à croître essentiellement en 2005, puis s'est stabilisée en 2006. On note cependant que la part des non indemnisés est nettement inférieure à ce qu'elle était dans les années 1999/2000.

Figure 9 : part des non-indemnisés dans les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (hors dispensés de recherche d'emploi)



Source : UNEDIC

Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, l'inscription est obligatoire, sauf à renoncer temporairement ou définitivement à leurs droits à indemnisation. Pour ceux qui ne sont pas ou plus indemnisés, s'inscrire ou maintenir son inscription à l'ANPE est un choix. Il est donc possible que la réforme de l'indemnisation du chômage ait eu un impact sur les statistiques administratives par le biais d'une évolution des comportements d'inscription. Toutefois cet impact éventuel n'a pu encore être ni vérifié ni évalué par la DARES, qui ne disposait pas des données nécessaires (transmises par l'UNEDIC en août 2007).

³⁰ Contrats initiative emploi (CIE), contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrats d'avenir (CAV), contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

³¹ Une part des demandeurs d'emploi concernés devait en effet déclarer une reprise d'emploi et cesser d'être inscrits, d'autres (en particulier les indemnisés) maintenaient leur inscription et devaient en principe, en s'actualisant chaque mois, déclarer les heures travaillées.

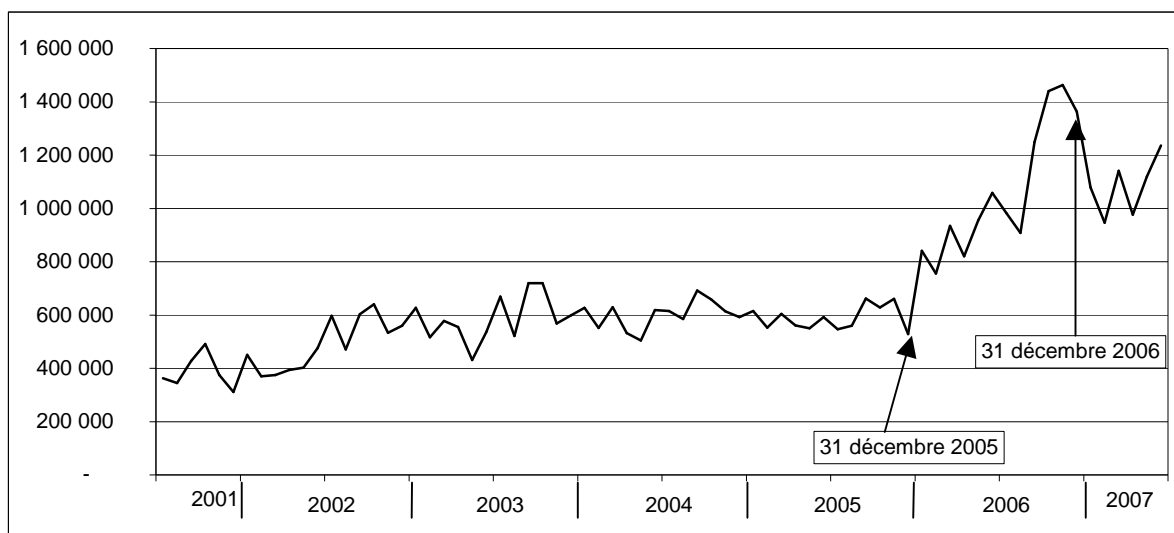
5. La mise en place des entretiens mensuels personnalisés

Au cours des dix dernières années, l'ANPE a renforcé les services qu'elle apporte aux demandeurs d'emploi : fin 1998, des entretiens et des prestations d'accompagnement ont été mis en place pour tous les demandeurs d'emploi en risque d'exclusion du marché du travail ; en juillet 2001, dans le cadre du dispositif PARE-PAP, un suivi renforcé a été organisé pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, avec un entretien tous les six mois ; en janvier 2006, une nouvelle étape a été franchie avec la mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé : chaque demandeur d'emploi est affecté à un conseiller référent chargé de le suivre jusqu'à son retour à l'emploi, notamment par le biais d'entretiens mensuels à partir du 4^{ème} mois de chômage. Des parcours différenciés (PPAE) sont proposés en fonction de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi.

De leur côté, les ASSEDIC ont intensifié depuis 2003 les contacts et entretiens de suivi de la recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi indemnisés.

Le suivi mensuel personnalisé a d'abord concerné les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits, puis a été étendu à ceux antérieurement suivis tous les six mois. Sa montée en charge a marqué toute l'année 2006 et s'est poursuivie début 2007, générant une croissance très forte du nombre d'entretiens conduits à l'initiative de l'ANPE³².

Figure 10 : évolution du nombre d'entretiens « contractuels » conduits par l'ANPE



Source : ANPE

Le démarrage des entretiens mensuels a généré mécaniquement un surcroît de radiations administratives en 2006³³, et a pu avoir des effets sur les comportements.

B. Les impacts chiffrés par la DARES (entre 40 000 et 115 000 DEFM) atténuent sans la remettre en cause la baisse du chômage

1. Des impacts mécaniques qui ont pu amplifier de 0,2 à 0,4 point la baisse du taux de chômage en 2005 et 2006

Le tableau ci-dessous récapitule les impacts mécaniques identifiés et les estimations chiffrées réalisées par la DARES.

³² Près de 12 800 000 entretiens ont été conduits à l'initiative de l'ANPE en 2006 au titre des PAP et des PPAE contre 7 millions en 2005.

³³ Le taux de radiations administratives est en croissance depuis 10 ans ; il demeure globalement faible (moins de 2%) ; en cas d'absence à convocation non justifiée par un motif légitime, la radiation est prononcée généralement pour une durée de deux mois.

Figure 11 : effet mécanique des différentes mesures sur l'estimation provisoire du taux de chômage fin 2005 et fin 2006

Types d'évolutions	Estimation chiffrée des effets	
	Fin 2005	Fin 2006
Convention de reclassement personnalisé	-15 000	-20 000
Report des dates de relance	[-50 000 à -25 000]	[-25 000 à -10 000]
Bascules en catégorie 5	[-20 000 à 0]	[-40 000 à 0]
Surplus de radiations liés aux entretiens mensuels	0	[-30 000 à -15 000]
Total en nombre de DEFM 1-2-3 HAR	[-85 000 à -40 000]	[-115 000 à -45 000]
Total en points de taux de chômage	[-0,3 à -0,2]	[-0,4 à -0,2]

Source : DARES

Le chiffrage à fin 2006 correspond à l'effet cumulé de l'année 2005 et de l'année 2006. Les quatre facteurs identifiés pourraient avoir accentué la baisse du taux de chômage mensuel de 0,2 à 0,3 point à la fin 2005, et de 0,2 à 0,4 point à la fin 2006³⁴.

Ces estimations restent entourées d'une assez grande marge d'incertitude. Elles reposent sur des chiffrages complexes et des hypothèses de calcul parfois fragiles mais nécessaires, étant donné les informations dont a pu disposer la DARES. Certaines ont pu entraîner une légère surestimation de la fourchette haute de l'impact³⁵.

L'impact des changements dans le suivi et la gestion des demandeurs d'emploi a porté principalement sur le second semestre 2005 : selon les chiffrages de la DARES, ces modifications expliquent 25% à 53% de la baisse des DEFM 123 HAR enregistrée de mai à décembre 2005. Le recoupement avec le résultat du recensement, qui montre pour l'année 2005 un écart de 72 000 personnes avec la baisse des DEFM, confirme l'ordre de grandeur de cette estimation (cf. tableau 2).

Il en est résulté sur cette période une surestimation conséquente de la baisse du chômage BIT estimée mensuellement.

En 2006, l'impact estimé par la DARES est plus faible³⁶ ; ainsi, sur l'ensemble de la période (de mai 2005 à décembre 2006), il représente 10% à 25% de la baisse des DEFM 123 HAR. Ce biais est significatif mais d'un ordre de grandeur qui ne remet pas en cause le sens de l'évolution du chômage.

Figure 12 : impacts des changements de gestion chiffrés par la DARES sur l'estimation du chômage BIT

De mai à décembre 2005	Evolution en niveau	Evolution en %
Variation du nombre des DEFM 123 HAR (donnée cvs)	-159 400	-5,9%
- dont impact des changements de gestion chiffrés	[-85 000 à -40 000]	[-3,1% à -1,5%]
- part des changements de gestion dans la variation	[25% à 53%]	
Mai 2005 à décembre 2006	Evolution en niveau	Evolution en %
Variation du nombre des DEFM 123 HAR (données cvs)	-462 400	-17,0%
- dont impact des changements de gestion chiffrés	[-115 000 à -45 000]	[-4,2% à -1,7%]
- part des changements de gestion dans la variation	[10% à 25%]	

Source : DARES

³⁴ Le recalage réalisé pour l'année 2005 par l'INSEE au vu des résultats de l'enquête emploi (-0,1 point en moyenne annuelle, + 0,1 point fin décembre) n'a pas compensé cette dérive de la statistique administrative.

³⁵ L'étude a été réalisée sur un champ des DEFM 1+6 supérieur de près 10% à celui des DEFM 123 HAR qui sert à l'estimation mensuelle du chômage au sens du BIT. Concernant l'effet du dispositif des conventions de reclassement personnalisé, l'hypothèse retenue a été de considérer que les demandeurs d'emploi relevant du dispositif antérieur étaient tous comptés comme des chômeurs BIT. De même, il a été considéré que toutes les personnes créant une entreprise ou bénéficiant d'un contrat aidé classées en catégorie 5 répondaient auparavant aux critères de chômage du BIT, or près de 43% d'entre elles étaient indemnisées et devaient dès lors répondre à l'obligation de déclaration d'activités réduites.

³⁶ Le surplus de radiations administratives liées aux entretiens mensuels et l'impact du dispositif de convention de reclassement personnalisé (CRP) et des bascules en catégorie 5 ont été en partie compensés par l'amortissement de l'effet du report des dates de relance.

2. Des impacts comportementaux non chiffrés à approfondir

Les nouvelles conditions et durées d'indemnisation, d'une part, l'amélioration des prestations et du suivi des demandeurs d'emploi, d'autre part, peuvent avoir influé sur les comportements des demandeurs d'emploi et généré indirectement des impacts statistiques.

Les changements introduits dans l'action du service public de l'emploi depuis 2002 tendent à concrétiser progressivement une conception nouvelle du statut de demandeur d'emploi : l'ANPE et les ASSEDIC améliorent significativement leur offre de services, mais en contrepartie les obligations définies par la réglementation (en matière de disponibilité et de recherche active d'emploi) perdent la dimension quelque peu virtuelle qu'elles avaient antérieurement. Selon une logique contractuelle³⁷, les demandeurs d'emploi bénéficient d'un accompagnement et de prestations sensiblement améliorées mais ils sont désormais tenus d'en rendre compte régulièrement. L'année 2006 marque une accélération forte de cette évolution.

Au-delà de son impact mécanique sur les radiations administratives, la fréquence et la personnalisation des entretiens peuvent avoir des impacts sur les comportements difficiles à prouver et à quantifier. Selon les cadres opérationnels de l'ANPE et de l'UNEDIC et les agents de terrain rencontrés par la mission, plusieurs types d'effets sont perceptibles, mais leur ampleur est très difficile à évaluer.

Les entretiens mensuels soutiennent la motivation des demandeurs d'emploi et améliorent l'efficacité de leurs démarches : les conseillers référents sont en mesure de mieux connaître et donc de mieux aider les demandeurs d'emploi, en apportant une aide beaucoup plus concrète et beaucoup mieux adaptée à chacun.

Les absences aux entretiens devant être justifiées par des documents écrits, les agences locales connaissent mieux ou plus rapidement l'évolution des situations individuelles : reprises d'emploi et d'activités réduites ou occasionnelles, créations d'entreprise, entrées et sorties de stage ou d'études, périodes de maladies et de maternités. Les conseillers rencontrés ont aussi souligné :

- que la relation suivie qui s'établit dans le cadre des entretiens leur permet de cerner la disponibilité des demandeurs d'emploi dont ils sont référents, et de les inciter pour certains à respecter l'obligation de renseigner précisément la déclaration de situation mensuelle notamment pour ce qui concerne le nombre d'heures éventuellement travaillées (même s'ils ne sont pas indemnisés³⁸).
- que certains demandeurs d'emploi peinent à concrétiser entre deux entretiens les démarches convenues avec leur référent ou à donner suite aux offres d'emploi ou de stage qui leur sont faites, en raison de difficultés et contraintes personnelles ou familiales.

Aucune donnée chiffrée ne permet aujourd'hui de prouver, ni de mesurer les effets que l'amélioration des prestations (entretiens mensuels avec un référent unique) pourraient avoir sur les comportements, qu'il s'agisse de la prise en compte des changements de situation ou des activités réduites, ou d'évolutions des comportements d'inscription.

Parmi les demandeurs d'emploi non indemnisés dont la proportion tend à croître, l'inscription pourrait être plus attractive pour certaines catégories, sans que ceci soit repérable dans les flux mensuels d'inscriptions. Elle peut devenir moins attractive pour les personnes insuffisamment disponibles ou qui ne sont pas en capacité de conduire une recherche active d'emploi.

³⁷ Matérialisée dès l'inscription par la signature du plan d'aide au retour à l'emploi, qui rappelle les droits et obligations des demandeurs d'emploi, puis par la signature du projet personnalisé élaboré dans le cadre des entretiens avec les conseillers ANPE.

³⁸ Pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, la déclaration de stages, maladies, emplois occasionnels n'est utile que pour le suivi par l'ANPE et des omissions ne peuvent être sanctionnées comme c'est le cas pour les bénéficiaires d'indemnités de chômage.

Il est difficile de faire la part, dans le niveau élevé des inscriptions qui tranche avec le niveau et l'évolution observés lors de la dernière période de reprise de la conjoncture, entre l'effet de l'amélioration des services et prestations de l'ANPE et d'autres effets conjoncturels ou phénomènes mécaniques liés aux récents changements des modalités de suivi et de gestion des demandeurs d'emploi. De même, il est très difficile de faire la part, dans l'augmentation observée des flux de sorties d'inscription, de même que dans celle des taux d'activités réduites déclarées, entre l'impact de l'amélioration du marché de l'emploi, l'effet des évolutions structurelles du marché du travail (ouverture du marché du placement des chômeurs) et l'impact d'éventuels changements de comportement liés aux effets conjugués des sorties d'indemnisation et des entretiens mensuels.

Une comparaison avec les résultats de l'enquête emploi souligne cependant une accélération de la diminution tendancielle du taux d'inscription à l'ANPE des chômeurs au sens du BIT et une augmentation du nombre de chômeurs BIT non inscrits en 2006. L'enquête emploi ne permet pas de suivre l'évolution de la proportion des inscrits à l'ANPE parmi les personnes qu'elle classe dans les inactifs ou les actifs et non dans les chômeurs BIT. Il est nécessaire de poursuivre les travaux d'analyse sur la base du fichier historique de l'ANPE et des données sur l'indemnisation³⁹, mais aussi d'engager des enquêtes plus qualitatives.

Compte tenu des incertitudes qui demeurent sur les effets de comportement non pris en compte dans les chiffrages de la DARES, les résultats du recensement de janvier 2007 apporteront un éclairage utile.

IV. LES INCERTITUDES STATISTIQUES PROPRES À L'ENQUETE EMPLOI EN FONT UN INSTRUMENT INADAPTE A L'ANALYSE A COURT TERME DU MARCHE DU TRAVAIL

A. L'enquête emploi a été conçue pour fournir une estimation de la notion de chômage définie par le BIT, mais elle souffre d'une forte imprécision pour l'analyse des niveaux comme des évolutions à court terme

1. L'enquête emploi est actuellement le seul instrument qui estime directement le chômage BIT, définition de base pour les comparaisons internationales

L'analyse comparée des pays de l'OCDE nécessite une convention de mesure applicable par tous. C'est l'objectif, pour le chômage, de la définition du chômage du BIT. Il semble admis que seule une enquête directe auprès des ménages permette de se rapprocher de cet objectif, étant donné la diversité des services publics de l'emploi d'un pays à l'autre et la nécessité de mesurer le nombre et l'évolution des chômeurs non inscrits. L'enquête emploi vise non seulement à répondre à cet objectif mais elle fournit également des informations structurelles précieuses sur le marché du travail.

L'analyse des méthodes utilisées par nos principaux partenaires, que ce soit aux Etats-Unis ou dans les autres pays européens, montre une convergence croissante à mesurer le chômage BIT en s'appuyant sur l'enquête emploi, y compris à fréquence trimestrielle, voire même mensuelle (cf. annexe I). Cette convergence ne doit cependant pas se faire au détriment de la qualité des instruments statistiques. Ainsi, en France, les besoins liés aux comparaisons internationales nécessitent d'améliorer substantiellement, la conception, la dimension et la réalisation de cette enquête.

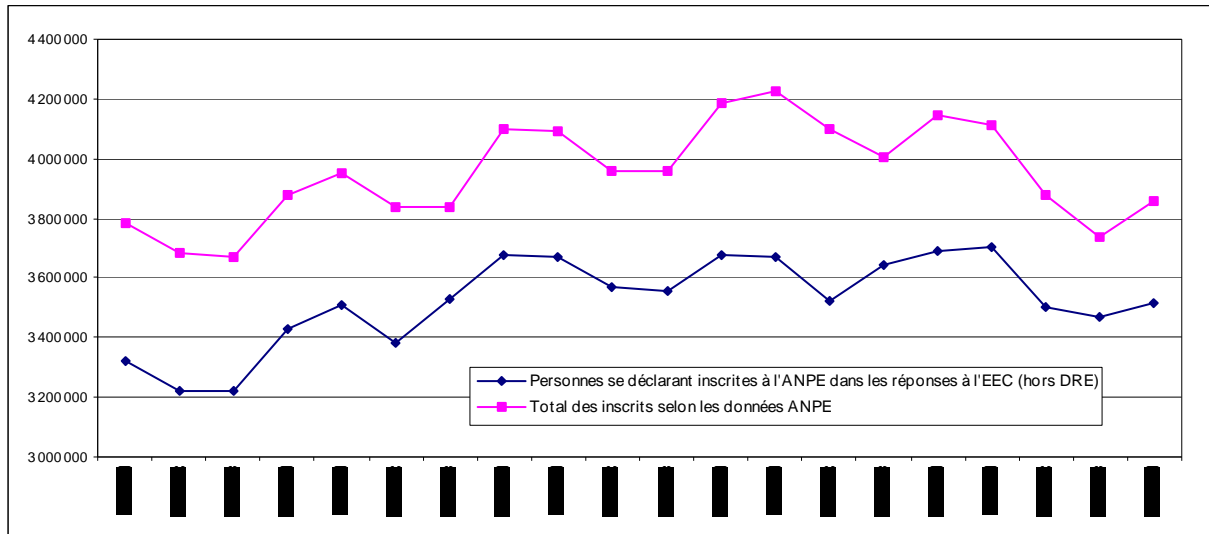
2. L'enquête emploi ne rend compte ni du niveau ni de l'évolution de la population totale des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

Le questionnaire de l'enquête emploi comporte une question spécifique sur l'inscription des enquêtés à l'ANPE⁴⁰. Cette question devrait permettre de mesurer avec une bonne précision le nombre et l'évolution du total des inscrits à l'ANPE, sans considération de statut (chômeur, actif, etc.).

³⁹ Les données relatives à l'année 2006 ont été transmises à la DARES fin juillet 2007.

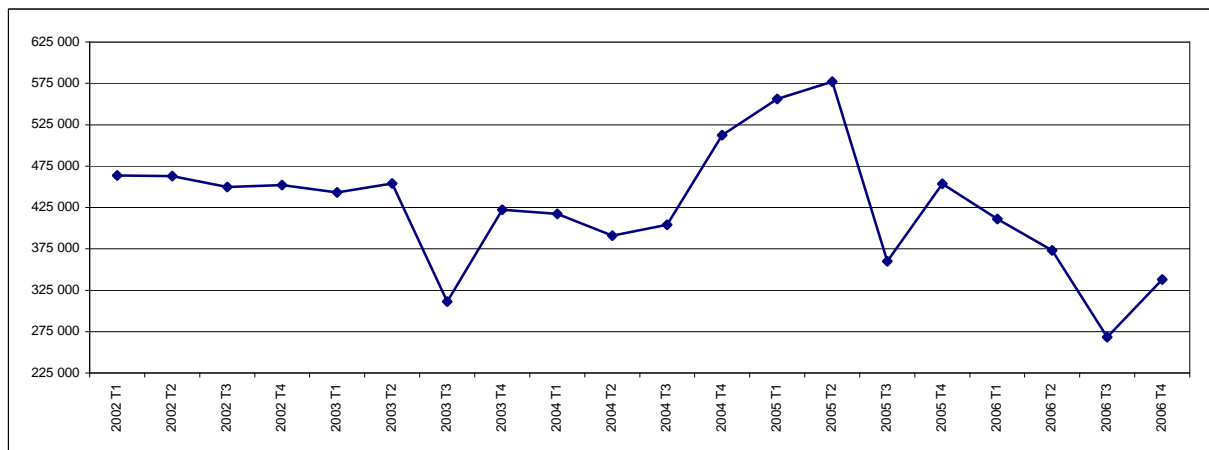
⁴⁰ Question A7 du questionnaire de l'enquête emploi : « au cours des quatre semaines du lundi ... au dimanche ..., étiez-vous inscrit comme demandeur d'emploi (à l'ANPE, auprès de l'ASSEDIC, l'antenne de l'ANPE à la mairie) ? »

Figure 13 : nombre total d'inscrits à l'ANPE d'après l'enquête emploi et les données ANPE (hors dispensé de recherche d'emploi – DRE)



Source : Insee (données brutes hors DRE)

Figure 14 : écart entre l'enquête emploi et les données ANPE sur le total des inscrits à l'ANPE



Source : Insee (données brutes hors DRE)

Or la comparaison de la série tirée de l'enquête emploi en continu avec celle des DEFM de l'ANPE montre au contraire un écart important dont l'origine mériterait d'être précisée. Jusqu'au deuxième trimestre 2005, celui-ci a varié entre 311 000 (8% des inscrits - 2003 T3) et 577 000 personnes (14% des inscrits - 2005 T2), depuis l'écart est en baisse et s'établit à 338 000 personnes au dernier trimestre 2006 (9% des inscrits)⁴¹.

Par ailleurs, pour près du tiers des trimestres depuis 2002, les variations trimestrielles (observées sur données corrigées des variations saisonnières) sont contradictoires ou les écarts de variation d'une amplitude équivalente ou supérieure aux ordres de grandeur mesurés. L'évolution de la série des DEFM est plus régulière : la sens de l'évolution s'inverse trois fois sur la période, tandis qu'il s'inverse huit fois pour la série des inscrits à l'ANPE estimés par l'enquête emploi.

Ce constat est similaire à celui réalisé sur l'analyse comparée entre les chômeurs BIT inscrits à l'ANPE estimés par l'enquête emploi et la série des DEFM 123 HAR qui se rapproche le plus de la définition du chômage BIT (cf. *supra*, I.A.3).

⁴¹ Cet écart se retrouve dans quelques autres pays étudiés par la mission.

Tant en niveau qu'en évolution, l'enquête emploi n'est donc pas représentative des effectifs inscrits à l'ANPE. Ses évolutions heurtées témoignent du manque de précision de ses résultats à court terme.

3. La comparaison des évolutions à court terme de l'emploi entre l'enquête emploi et les estimations d'emploi à partir des données administratives, confirme l'absence de fiabilité de l'enquête emploi pour mesurer les évolutions conjoncturelles du marché du travail

a) La comparaison sur 30 ans des évolutions à court terme de l'emploi entre l'enquête emploi et les estimations d'emploi à partir des données administratives, montre des divergences et des écarts équivalents aux évolutions mesurées

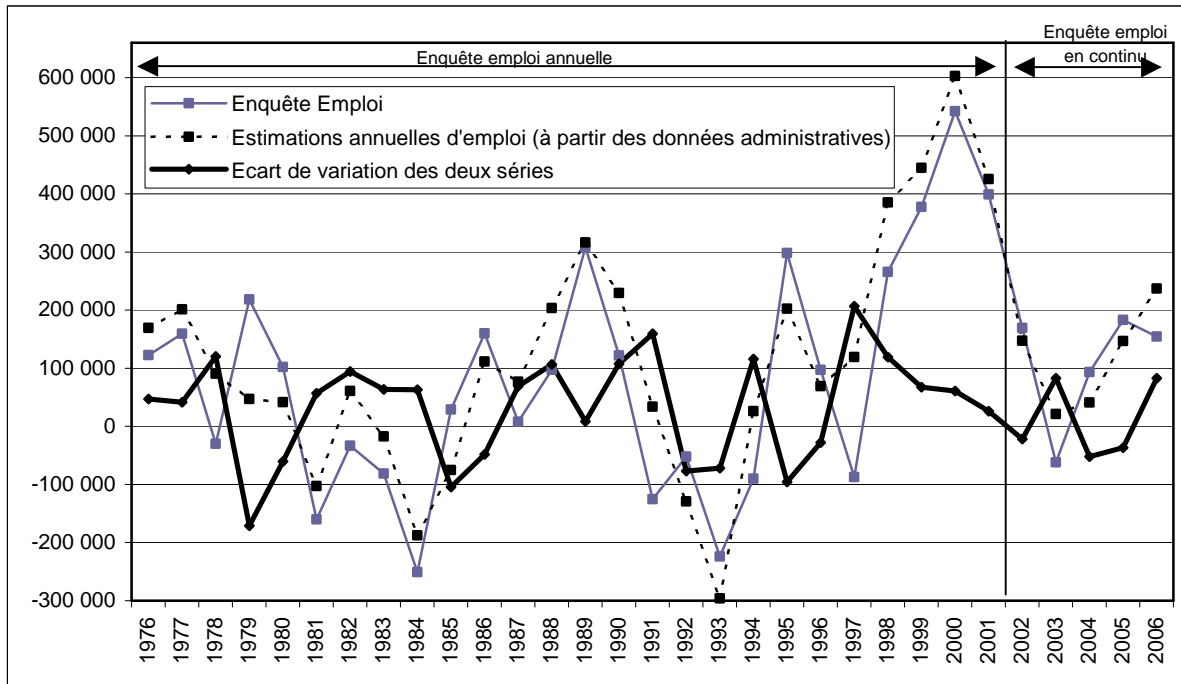
La comparaison sur longue période des évolutions de l'emploi et de l'emploi salarié issues de l'enquête emploi et des estimations de l'Insee à partir des sources administratives (ACOSS, UNEDIC) illustre également les limites de l'enquête emploi pour mesurer les évolutions de court terme. L'analyse comparée des séries montre en effet des divergences sensibles en niveau et en évolution, ces dernières étant même régulièrement contradictoires⁴² et présentant régulièrement des divergences du même ordre de grandeur que les évolutions que l'on souhaite mesurer.

L'examen des résultats de l'enquête emploi dans le champ de l'emploi salarié des secteurs marchands non agricoles est à ce titre éclairant, dans la mesure où les sources administratives en donnent une vue quasi-exhaustive et donc extrêmement précise. Le graphique 14 *infra*, portant sur les données trimestrielles depuis 2003, confirme l'incapacité de l'enquête emploi à produire des évaluations trimestrielles et même annuelles fiables.

Les variations annuelles de l'emploi sont cependant faibles en valeur relative : elles n'ont pas dépassé 2% de l'emploi total sur la période retracée dans les graphiques ci-dessous. Si d'un point de vue statistique on peut donc se satisfaire de la précision avec laquelle l'enquête emploi rend compte des variations d'emploi, il n'en va pas de même du point de vue des responsables des politiques de l'emploi et du marché du travail, qui aspirent à davantage de précision pour les niveaux, le sens et l'ampleur des variations des données fondamentales relatives à l'emploi et au chômage.

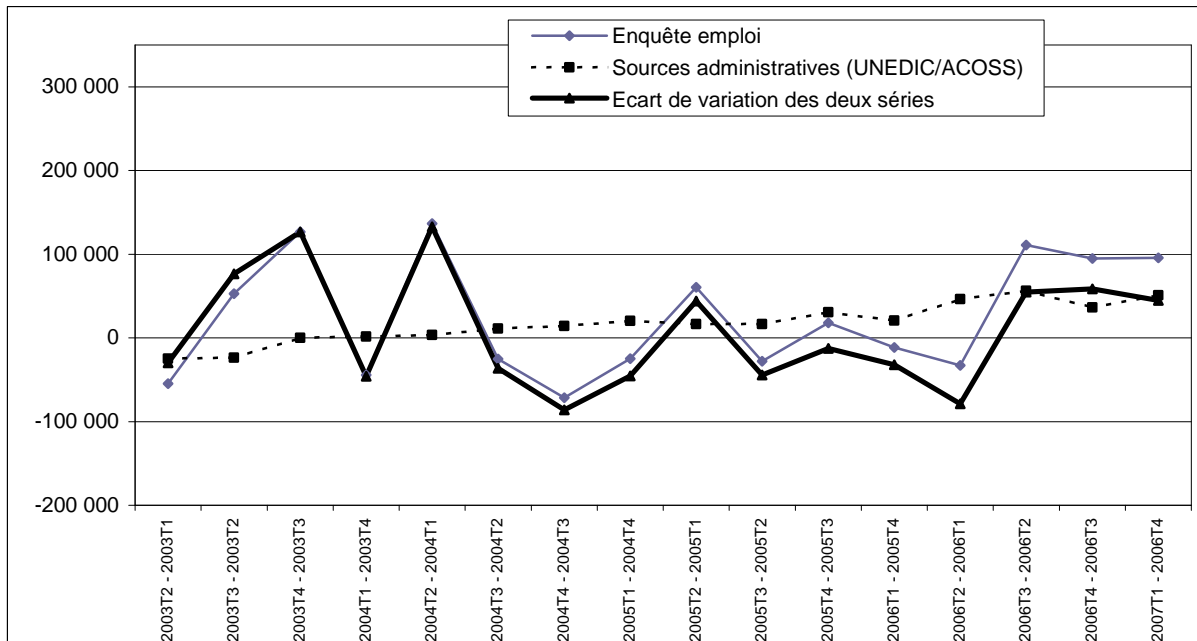
⁴² La comparaison, en niveau, des deux séries présente des écarts importants (plusieurs centaines de milliers de personnes) en raison, d'une part, de la différence de concept qui peut exister entre l'enquête emploi et les données d'emploi de l'UNEDIC (un chef d'entreprise salarié est considéré salarié dans les statistiques UNEDIC mais peut se déclarer non salarié dans l'enquête emploi), et d'autre part, de la différence de temporalité entre les deux sources (les sources UNEDIC mesurent les évolutions de l'emploi d'une année civile à la suivante, l'enquête emploi, lorsqu'elle était annuelle tout du moins, les mesurait du mois de mars au mois de mars de l'année suivante). Néanmoins, en focalisant l'analyse sur les évolutions de l'emploi et de l'emploi salarié, ces divergences de concept sont en grande partie gommées : malgré les écarts en niveau, ces deux sources devraient en effet mesurer des évolutions du même ordre de grandeur.

Figure 15 : comparaison des évolutions annuelles de l'emploi total issues de l'enquête emploi et des estimations annuelles d'emploi (évolutions en moyenne annuelle à partir de 2002)



Source : INSEE

Figure 16 : comparaison des évolutions trimestrielles de l'emploi salarié marchand non agricole issues de l'enquête emploi et des estimations à partir des sources administratives UNEDIC/ACOSS (2003 à 2007)



Source : Insee (données CVS)

b) La prudence de l'Insee

Etant donné la précision insuffisante de l'enquête emploi pour mesurer les évolutions d'emploi, confirmée par l'importance de ses intervalles statistiques de confiance⁴³, l'Insee a toujours montré une grande prudence dans l'interprétation de ses résultats. Ainsi les séries d'emploi sur lesquelles s'appuie l'Insee pour ses analyses conjoncturelles ne sont pas celles de l'enquête emploi, mais celles que l'Insee estime à partir des statistiques administratives (UNEDIC, ACOSS). Ces données étant quasi-exhaustives, elles ont en effet la précision requise pour être préférées à celles de l'enquête emploi.

Ce sont également les données d'emploi issues des statistiques administratives et non celles estimées par l'enquête emploi, qui sont retenues pour déterminer la population active servant à calculer le taux mensuel de chômage au sens du BIT. Outre leur précision, elles présentent l'avantage d'être disponibles en fin de mois, comme les données relatives aux DEFM.

Dans les publications annuelles des résultats de l'enquête emploi par l'Insee, l'estimation du taux de chômage est en revanche réalisée à partir des données d'emploi de l'enquête emploi.

B. L'enquête emploi souffre d'aléas statistiques propres à toute enquête par sondage et de biais qui s'ajoutent à ces aléas, mais théoriquement la tendance gagne en robustesse à moyen terme

Les imprécisions d'une enquête par sondage peuvent tenir à la taille de l'échantillon ; l'aléa statistique est mesuré par un intervalle de confiance dont l'amplitude diminue lorsque la taille de l'échantillon croît. Les imprécisions peuvent également provenir de biais qui sur-estiment ou sous-estiment la grandeur mesurée, indépendamment de la taille de l'échantillon de l'enquête. Ainsi, l'aléa statistique affecte principalement la précision des évolutions, alors que les biais affectent principalement la précision des niveaux, sous réserve qu'ils soient constants.

1. L'aléa de sondage génère un intervalle de confiance de 0,84 point de taux de chômage (+/-0,4 point) pour les données trimestrielles (soit environ 220 000 chômeurs / +/-110 000 chômeurs) et d'1,0 point (+/-0,5 point) pour les données annuelles (soit environ 284 000 chômeurs ou +/-142 000 chômeurs)

Le plan de sondage de l'enquête emploi en continu a été établi de manière à satisfaire au règlement européen n°577/98 du 9 mars 1998 quant à la représentativité de l'échantillon et aux redressements à effectuer sur cet échantillon et les données collectées. Comme dans toute enquête statistique, ce plan de sondage détermine la précision du nombre de chômeurs évalué chaque trimestre (précision en niveau) et la précision de son évolution⁴⁴.

En ce qui concerne la précision en niveau, l'intervalle de confiance à 95% s'établit à +/-110 000 pour le nombre de chômeurs, soit l'équivalent de +/-0,42 point de taux de chômage trimestriel. Cet intervalle est important puisqu'il excède les variations susceptibles d'être mesurées. Il résulte de l'effectif de population interrogé, 75 000 personnes interrogées par trimestre, et dans une moindre mesure de la technique d'échantillonnage, aréolaire plutôt qu'aléatoire, qui est plus pratique en terme de collecte mais limite la précision du résultat.

En ce qui concerne la précision en évolution, l'intervalle de confiance à 95% pour les glissements annuels (année N Trimestre n / année N-1 Trimestre n) est encore plus important : +/-142 000 pour le nombre de chômeurs, soit l'équivalent de +/-0,53 point de taux de chômage. Il peut également excéder l'évolution que l'on souhaite mesurer, ce qui rend l'enquête emploi en continu inadaptée aux analyses des évolutions à court terme.

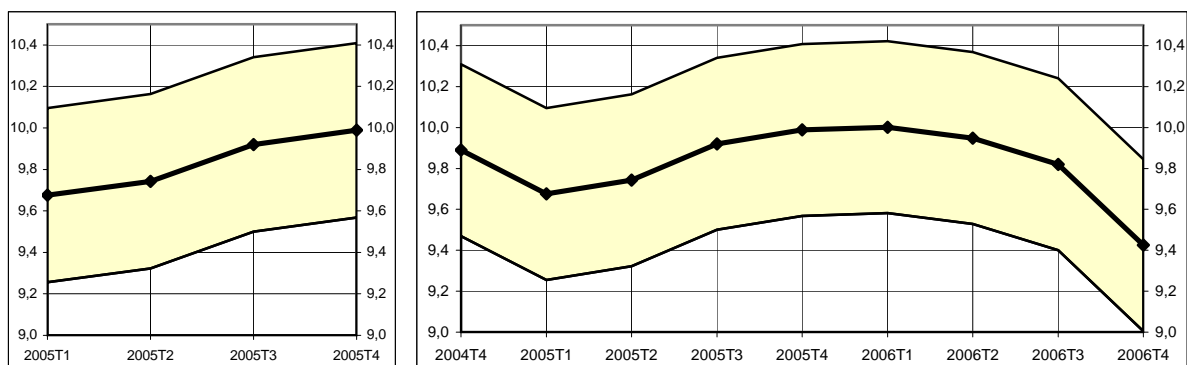
⁴³ Cf. annexe III.

⁴⁴ La précision en évolution se dégrade d'autant plus que la rotation de l'échantillon d'une période sur l'autre est élevée.

A défaut d'autres informations disponibles et comme pour toute enquête par sondage, l'Insee a estimé ces intervalles de confiance en s'appuyant sur des hypothèses qui ignorent les biais liés au mode de collecte ainsi que la qualité des réponses. Ainsi, par exemple, les calculs intègrent les erreurs liées aux non-réponses, mais en supposant que les chômeurs ont le même comportement de réponse que les autres catégories de population, ce qui ne semble pas vérifié aux vues des premiers sondages réalisés par l'Insee auprès des non-répondants (cf. *infra*, IV.B.3.c). Ces nouvelles hypothèses devraient avoir un effet favorable sur l'intervalle de confiance.

Les deux graphiques ci-dessous illustrent les « couloirs » d'incertitude liés à l'aléa de sondage pour les chiffres du chômage tirés de l'enquête emploi en 2005 et sur la période 2005/2006.

Figure 17 : taux de chômage de l'enquête emploi en continu et intervalles de confiance du T1 au T4 2005 et du T4 2004 au T4 2006



Source : INSEE, enquête emploi en continu

A l'intérieur de ce « tunnel », la série centrale qui correspond à l'estimation de l'enquête emploi, a la probabilité la plus forte de correspondre à la réalité. Cette probabilité décroît dès lors qu'on s'en écarte. Au vu du plan de sondage, il y a théoriquement 95% de chances que la réalité soit dans ce « tunnel » et 5% de chances qu'elle soit en dehors.

Du point de vue du sens des évolutions, le risque d'erreur est d'autant plus fort que la pente d'évolution du chômage est faible (comme c'est le cas en 2004, 2005 et début 2006), étant donné la forte imprécision des résultats de l'enquête emploi à court terme.

Etant donné son incertitude statistique importante, l'enquête emploi actuelle ne peut servir à l'analyse conjoncturelle du chômage, ni servir de référence pour le calage des statistiques de demande d'emploi. Ce constat ne doit pas conduire à méjuger l'enquête elle-même ainsi que celles et ceux qui la réalisent, mais à réserver son utilisation aux études pour lesquelles elle est adaptée.

2. Théoriquement, l'enquête emploi permet de dégager une tendance fiable à moyen terme

En théorie, la robustesse de la tendance observée s'accroît au fil des trimestres. La tendance sur plusieurs trimestres mobilise en effet plus d'informations (ou de réponses) que la variation d'un trimestre à l'autre. Le risque de se tromper décroît donc avec le nombre d'observations.

Avec un intervalle de confiance standard à 95%, la probabilité calculée par l'Unité des Méthodes Statistiques (UMS) de l'Insee pour que la réalité soit, par exemple, au-dessous de la borne inférieure de l'intervalle de confiance un trimestre donné (soit en-dessous de la limite des 110 000 chômeurs) est par définition de 2,5%. Le risque que cette situation perdure pendant deux trimestres consécutifs n'est plus cependant que de 0,57%, de 0,18% pour trois trimestres et de 0,08% pour quatre trimestres⁴⁵.

⁴⁵ Cette observation peut être étendue à des intervalles de confiance moins fiables mais plus étroits : la probabilité que le chômage effectif reste plusieurs trimestres consécutifs au-dessous de la borne inférieure de l'intervalle de confiance à 90% (qui est de +/-0,3 point de chômage équivalent à environ +/- 80 000 chômeurs) est également très faible.

Cependant, sur une ou deux années, la probabilité que la réalité soit au-delà des bornes de l'intervalle de confiance pour un trimestre est forte : elle est de 15% sur une année (quatre résultats trimestriels) et de 26% sur deux ans (huit résultats trimestriels)⁴⁶. Pour le trimestre qui suit un trimestre sorti de son intervalle de confiance, la probabilité que la réalité soit à nouveau hors de l'intervalle de confiance, est également élevée (23%) ; elle tombe à 7% deux trimestres plus tard et 3,1% trois trimestres plus tard.

3. Des biais potentiellement importants s'ajoutent aux marges d'incertitude relevant de l'aléa de sondage

a) Le biais lié à la rotation de l'échantillon est important, mais difficile à estimer

Le plan de sondage de l'enquête conduit au renouvellement de l'échantillon des personnes interrogées par sixième tous les trimestres. Il est ainsi possible de comparer, pour un même trimestre, les taux de chômage qui ressortent des vagues d'enquête menées auprès des six sous-échantillons d'environ 12 500 personnes. Les écarts dans la mesure du chômage selon les vagues d'interrogation constituent le « biais de rotation » ; cette appellation globale des écarts reflète l'effet de la rotation des personnes interrogées, mais également l'incertitude liée à l'aléa de sondage.

Suite à des travaux menés en 2004 et 2005, l'Insee a mis en évidence un biais de rotation significatif. Il a été constaté que l'estimation du chômage pour un même trimestre était d'autant plus faible que le rang d'interrogation augmente⁴⁷, à l'exception de la dernière vague pour laquelle le taux de chômage remonte. Depuis 2003, l'écart de taux de chômage entre les vagues d'interrogation a ainsi varié de 1,0 à 3,0 points pour un même trimestre et de 0,6 à 1,6 point en moyenne annuelle⁴⁸. Ces écarts résultant de l'effet conjugué de l'aléa de sondage et du biais de rotation, il n'est pas possible de mesurer l'impact du seul biais sur le taux de chômage trimestriel. Il serait cependant d'un ordre de grandeur nettement inférieur car le taux de chômage est estimé à partir du nombre moyen de chômeurs qui ressort des six vagues d'interrogation.

Des études sont en cours afin de mieux comprendre les raisons de ce biais. Plusieurs éléments pourraient expliquer son origine : une accessibilité variable et/ou des comportements différents de la part des personnes interrogées suivant le type d'interrogation, en vis-à-vis ou par téléphone⁴⁹, ou encore un phénomène d'apprentissage et/ou de lassitude de leur part, les incitant à mettre en avant une absence de changement de situation pour raccourcir le questionnaire.

b) Les interrogations par "proxy" qui concernent 32% des répondants à l'enquête peuvent être à l'origine d'erreurs d'observation

La méthodologie utilisée pour l'enquête emploi autorise les réponses apportées par un « proxy », c'est à dire qu'un habitant dans un logement soumis à l'enquête peut répondre au nom d'un autre habitant du même logement.

Bien qu'ils aient diminué depuis 2003, les « proxies » représentent près de 32% des réponses en 2005 et 2006 (38% en 2003). Ils permettent d'augmenter sensiblement le taux de réponses mais ils fragilisent leur qualité. Rien n'assure en effet qu'une autre personne que l'intéressé lui-même puisse répondre avec exactitude à l'ensemble des questions permettant de définir un « chômeur BIT ».

⁴⁶ Par exemple, la probabilité pour qu'un point tombe au-dessus de la borne haute de l'intervalle de confiance est de 7,6% sur une année et de 12,9% sur deux années.

⁴⁷ Pour un trimestre donné, le taux de chômage mesuré auprès des personnes interrogées pour la 2^{ème} à la 6^{ème} fois est inférieur à celui mesuré auprès des personnes interrogées pour la première fois. La première et la dernière interrogation s'effectuent en face à face et les interrogations intermédiaires se font par téléphone.

⁴⁸ Ce qui traduit des écarts de 270 000 à 820 000 chômeurs dans la mesure du chômage d'un même trimestre et de 160 000 à 430 000 chômeurs dans la mesure du chômage pour une même année.

⁴⁹ La première et la dernière interrogation sont en vis à vis avec un enquêteur, les quatre interrogations intermédiaires sont par téléphone.

De telles erreurs sont par nature très difficiles à quantifier : les questions posées pour déterminer si une personne est un « chômeur BIT » sont au nombre d'une vingtaine ; elles sollicitent des informations très précises et techniques⁵⁰. Aussi, y a-t-il lieu de s'interroger sur la qualité des réponses apportées par les « proxies » aux enquêteurs, surtout lorsque ceux-ci procèdent par téléphone.

c) Le biais lié aux non-réponses donne lieu à des redressements incertains et il tendrait à majorer le taux de chômage

Le taux de réponses à l'enquête emploi est globalement stable d'une année sur l'autre au niveau national (environ 81% en 2005 et 2006), avec cependant une saisonnalité forte et une importante disparité entre les régions et les vagues d'interrogation. Ainsi, par exemple, la direction régionale de Paris, dont le taux de réponses est traditionnellement inférieur à la moyenne nationale, a enregistré une chute importante des réponses en 2006 (63% avec un point bas à 58% au troisième trimestre, contre 68% en 2005 et 70% en 2004)⁵¹, suivi d'un redressement significatif au premier trimestre 2007 (71%).

Malgré ces disparités, l'Insee effectue des redressements des résultats de l'enquête sans tenir compte de l'origine géographique des non-réponses⁵². Par ailleurs, il est fait l'hypothèse que si les personnes qui ne répondent pas à l'enquête (environ 20%) avaient répondu, cela n'aurait pas modifié le taux de chômage évalué à partir des seuls répondants de la même catégorie⁵³. Cette hypothèse ne prend donc pas en considération les motifs liés à l'absence de réponses.

Or une enquête postale complémentaire auprès des non-répondants réalisée aux deux premiers trimestres de l'année 2005 a montré qu'au contraire, le taux de chômage semble plus faible parmi ces personnes. Depuis le début de l'année 2007, l'Insee a donc décidé de systématiser l'enquête postale auprès des non-répondants. Les premiers résultats tendent à confirmer les constats de l'expérimentation, sans néanmoins avoir le recul suffisant pour voir si l'effet varie d'une période à une autre ; la prise en compte des réponses ainsi récupérées entraînerait une baisse du taux de chômage comprise entre 0,1 et 0,5 point, suivant les modalités d'intégration des réponses retenues, soit une surestimation de 35 000 à 130 000 chômeurs par l'enquête emploi.

d) Des biais peuvent aussi résulter de la politique de contrôle des enquêteurs

Le seul contrôle *a posteriori* actuellement effectué par l'Insee sur la qualité du travail des enquêteurs consiste en une ré-interrogation de 8% des logements soumis à l'enquête chaque trimestre. L'efficacité et la qualité de cette opération sont cependant limitées car le taux de réponse à ce contrôle n'est lui-même que de 50% des logements interrogés⁵⁴ et le contrôle ne porte pas sur la qualité des réponses⁵⁵.

⁵⁰ Même si le questionnaire dispose de filtres automatiques et que les enquêtés n'ont pas à répondre à l'ensemble des questions suivant leur situation particulière.

⁵¹ Plus de 30% des aires géographiques d'enquête du troisième trimestre, qui concernaient le tiers des enquêteurs de la direction, affichaient moins de 50% de taux de réponses.

⁵² Selon les premiers tests réalisés par l'Insee pour l'année 2006, la prise en compte de la distinction Paris-province dans les redressements des non-répondants conduit à baisser de 0,08 point le taux de chômage au troisième trimestre, mais n'a qu'un impact faible, de 0,02 point à la baisse, pour les autres trimestres.

⁵³ Les catégories étant définies par les caractéristiques du logement occupé.

⁵⁴ Ce qui conduit à ne contrôler effectivement que de 4% des logements chaque trimestre.

⁵⁵ Aucun contrôle de cohérence n'est effectué entre les réponses des questionnaires de l'enquête et la situation effective des personnes ré-interrogées au regard de l'emploi. En pratique, il ne s'agit que d'un sondage qui permet de vérifier que l'enquête a été réalisée et d'obtenir des informations sur le ressenti des enquêtés face à ces entretiens.

L'informatisation du remplissage des questionnaires pourrait pourtant permettre à l'Insee d'exploiter les informations disponibles sur les durées d'enquêtes⁵⁶. En effet, si le délai moyen de remplissage des questionnaires apparaît stable sur la période 2002/2007, la mission a identifié que près d'1% des enquêteurs affiche un délai moyen annuel de réalisation des enquêtes intermédiaires (par téléphone) inférieur à la minute. Selon les profils des personnes enquêtées⁵⁷, 19 à 164 questions sont pourtant à poser⁵⁸. Les procédures d'enquête par téléphone sont donc particulièrement à contrôler.

4. L'échantillon français est deux fois plus faible que celui des principaux autres grands pays européens et des Etats-Unis, par ailleurs les indicateurs de qualité d'exécution de l'enquête sont globalement stables et relativement comparables à ceux des autres pays européens

Une des causes de la fragilité de l'enquête emploi française tient à la taille de son échantillon, relativement réduite par rapport aux autres pays, ce qui induit des intervalles de confiance plus importants :

- l'enquête française comporte un échantillon trimestriel de l'ordre de 75 000 personnes contre 120 000 à 160 000 pour l'Allemagne, environ 180 000 personnes pour l'Espagne, 150 000 personnes pour l'Italie, 100 000 pour le Royaume-Uni et 200 000 personnes pour les Etats-Unis (135 000 par mois soit cinq fois plus que le nombre mensuel de mesures de l'enquête emploi française) ;
- l'intervalle de confiance est de +/- 0,4 point pour la France, contre 0,2 en Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni et 0,3 en Espagne⁵⁹.

Les données disponibles au niveau européen⁶⁰ montrent que l'enquête emploi française présente des indicateurs de qualité des résultats relativement comparables à ceux des autres pays. Ainsi, s'agissant des réponses par « proxy »⁶¹, des taux de non-réponses⁶² ou de la part des entretiens réalisés dans la semaine suivant immédiatement la semaine de référence, les résultats français se situent dans la moyenne des principaux autres grands pays. Les investigations conduites par la mission n'ont par ailleurs pas montré de dégradation significative de ces indicateurs de qualité au cours des deux dernières années.

⁵⁶ Délai entre la première et la dernière question remplie.

⁵⁷ Les questionnaires disposent de filtres permettant de sauter des questions selon les situations individuelles déclarées.

⁵⁸ Au plan national, le délai moyen d'interrogation est d'environ trois minutes pour les interrogations intermédiaires et onze minutes pour les premières interrogations (en face à face).

⁵⁹ Les intervalles de confiance peuvent atteindre des niveaux plus élevés dans d'autres pays, par exemple 0,6 point en Finlande en mai 2006, 0,5 point au Danemark, 0,8 point en Belgique.

⁶⁰ Rapport « Qualité » d'Eurostat sur les enquêtes *Lafour Force Survey*.

⁶¹ Près de 32% en France en 2005, contre 27% en Allemagne et 3% en Suède qui mène une enquête individuelle, mais 34% au Royaume-Uni, 40% en Italie, 47% aux Pays-Bas.

⁶² Près de 20% en France, soit le même ordre de grandeur que celui de la Suède, de l'Italie et de l'Espagne pour la première vague (ces deux pays remplaçant ensuite les non-répondants). Ils sont inférieurs à ceux du Royaume-Uni, qui dépassent 35% et peuvent atteindre 40% pour les dernières vagues.

V. RECOMMANDATIONS

Des travaux sont en cours sous l'égide du Conseil National de l'Information Statistique pour mieux rendre compte de ce que certains appellent aujourd'hui le « halo autour du chômage », en définissant un ensemble d'indicateurs sur le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi.

Les recommandations de la mission se limitent en conséquence à la question de la mesure de l'évolution du chômage et plus précisément à la publication mensuelle du taux de chômage au sens du BIT qui fait débat depuis quelques mois. Elles sont destinées à répondre aux questions posées par le Premier Ministre et à alimenter la réflexion des autorités statistiques, seules compétentes *pour « décider les méthodes, les normes et les procédures statistiques ainsi que le contenu et la date de diffusion des publications statistiques »*⁶³.

A. Mettre fin au calage des données issues des « demandes d'emploi en fin de mois » sur les données issues de l'enquête emploi et mettre fin à la publication d'estimations mensuelles du taux de chômage BIT

1. Publier séparément les deux sources statistiques relatives à l'évaluation du chômage

La mission recommande de mettre définitivement fin au dispositif de calage des données administratives sur les données issues de l'enquête emploi. En effet, ce dispositif n'a pas de sens lorsque de fortes divergences et, *a fortiori*, des incohérences apparaissent entre ces deux sources.

Cette recommandation conduit à rapprocher la France de la pratique de ses partenaires.

L'information sur l'évolution à court terme du chômage serait donc organisée autour de deux sources distinctes :

- les données de l'ANPE sur les demandeurs d'emploi qui continueront d'être publiées mensuellement, sans mention d'un taux de chômage BIT⁶⁴. Pour marquer le changement d'organisation, ces données pourraient être publiées par l'ANPE, sous son propre timbre, comme c'est par exemple le cas pour l'ACOSS ou pour le service public de l'emploi allemand. Une convention devrait alors garantir à la DARES l'accès à l'ensemble des données, la capacité à en contrôler la fiabilité et à les exploiter pour publication d'analyses et d'études. Des recommandations destinées à mieux faire comprendre le sens de ces données sont précisées ci-après ;
- l'enquête emploi de l'Insee qui sera publiée au rythme et dans les conditions que l'institut jugera conformes à la déontologie et aux bonnes pratiques statistiques.

2. Alimenter la réflexion au niveau européen sur l'utilisation des résultats de l'enquête emploi pour un suivi conjoncturel du chômage

La mission est consciente des obligations que le règlement européen fait peser sur la France et, par conséquent, sur l'INSEE pour fournir des statistiques de chômage au sens du BIT à un rythme trimestriel, statistiques que seule une enquête par sondage paraît actuellement à même de fournir. Les limites de ces enquêtes pour suivre les évolutions à court terme du chômage de manière fiable doivent cependant conduire à beaucoup de prudence dans l'interprétation des résultats. Il serait utile à cet égard de solliciter Eurostat pour étudier les voies et moyens d'un suivi conjoncturel du chômage qui assure la qualité des comparaisons intra-européennes et internationales.

En toute hypothèse, des améliorations substantielles doivent être apportées à l'enquête emploi française, dont quelques-unes sont esquissées ci-dessous (cf. *infra*, B).

⁶³ Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

⁶⁴ Ceci devrait également conduire à ne pas reprendre, dans cette publication, les taux de chômage mensuels publiés par Eurostat.

3. Compléter le questionnaire du recensement pour apporter un éclairage supplémentaire

Ne souffrant que d'un très faible aléa statistique, l'enquête annuelle de recensement pourrait être une source complémentaire utile. L'indicateur qu'il fournit actuellement répond à un concept différent de celui du chômage au sens du BIT et, par ailleurs, il n'est qu'annuel.

L'INSEE a indiqué à la mission qu'il entreprend à l'automne 2007 un test de faisabilité sur l'introduction dans le questionnaire de recensement de quelques questions plus proches des concepts d'activité et de chômage, tels que définis par le BIT. Les deux enquêtes donneront sans doute des résultats différents en niveau : les questions posées ne peuvent être aussi complètes que celles de l'enquête emploi et les modes de collecte sont différents⁶⁵. Mais il serait alors possible de s'appuyer sur le recensement pour fournir un indicateur complémentaire sur l'évolution en glissement annuel du chômage au sens du BIT.

La mission recommande de poursuivre et d'approfondir ce que l'Insee s'apprête à engager : compléter le questionnaire du recensement de manière à obtenir un indicateur complémentaire sur l'évolution annuelle du chômage au sens du BIT.

4. Publier à rythme annuel un document d'analyse des données relatives à l'évolution du marché du travail

Une fois connues les données du recensement, la rédaction d'un document de synthèse par l'INSEE et la DARES permettrait de confronter régulièrement les différentes sources sur le chômage (enquête emploi en continu, données de l'ANPE, exploitation du recensement, analyse du « bouclage » emploi-chômage-population active) et de mettre en perspective la situation française et celles de nos principaux partenaires de l'Union européenne. Des travaux de même nature pourraient être conduits au niveau régional.

B. Améliorer la précision des résultats de l'enquête emploi

1. Augmenter la taille de l'échantillon

La mission n'a pas eu le temps et ne dispose pas de l'expertise suffisante pour préciser dans le détail les voies et moyens d'une amélioration de la fiabilité des résultats de l'enquête emploi. Elle observe que certains pays font reposer le suivi conjoncturel du marché de l'emploi sur une enquête par sondage, notamment lorsque leurs services publics de l'emploi ne disposent pas de données administratives exploitables ou ne suivent qu'une faible partie des chômeurs.

Elle préconise en conséquence de passer commande à l'Insee d'un rapport circonstancié sur les pratiques chez nos partenaires et les meilleures voies et moyens de produire des résultats à un rythme infra-annuel fiables.

Réduire significativement l'intervalle de confiance du taux de chômage trimestriel (+/-0,4 actuellement) permettrait de se rapprocher de la précision des enquêtes des autres grands pays de l'Union européenne. Atteindre cet objectif nécessiterait d'augmenter la taille de l'échantillon, ce qui sera coûteux : toutes choses égales par ailleurs, il faut en principe quadrupler un échantillon, et donc ses coûts externes⁶⁶, pour diviser par deux l'intervalle de confiance. Les coûts externes actuels de l'enquête emploi s'élèvent à 3,5 M€. La mission recommande que l'INSEE expertise les marges de progrès que l'on peut attendre d'adaptations du mode de constitution de l'échantillon, des méthodes de redressement et/ou de l'organisation de la collecte, détermine la taille d'échantillon à retenir et évalue l'accroissement des coûts en résultant⁶⁷.

⁶⁵ Le mode de collecte peut rendre l'interprétation des questions moins précise qu'avec un enquêteur.

⁶⁶ On peut considérer que les coûts internes augmentent moins vite que la taille de l'échantillon.

⁶⁷ Tant en ce qui concerne les coûts externes de l'opération que ceux liés à l'accroissement des effectifs d'agents de l'Insee appelés à travailler sur cette enquête.

Les évolutions nécessaires pour permettre une exploitation mensuelle de l'enquête emploi méritent aussi d'être étudiées, même si la publication d'un taux de chômage mensuel n'est pas essentielle aux yeux des experts. Eurostat a en effet adopté cette pratique pour des raisons de comparaison internationale et continuera, à défaut d'une autre source, de publier des taux mensuels provisoires combinant données administratives et données issues de l'enquête emploi. Une exploitation mensuelle pourrait s'appuyer soit sur une représentativité mensuelle de l'échantillon (comme aux USA, dans les pays nordiques et bientôt en Allemagne), soit sur une moyenne de trois mois glissants (solution anglaise et néerlandaise). S'il était décidé, après expertise, de mettre en place une exploitation mensuelle, il serait souhaitable que l'INSEE et Eurostat adoptent la même méthode pour le calcul du taux de chômage mensuel.

2. Renforcer les travaux d'amélioration de la qualité de conception et d'exécution de l'enquête emploi

La mission recommande de poursuivre les investigations sur les biais de l'enquête emploi et sur les méthodes de prise en compte de leurs effets dans les redressements à réaliser sur les résultats. Cette préconisation vise à mieux identifier l'origine de certains biais afin de les corriger par une amélioration des méthodes de redressement et de vérifier, dans cette hypothèse, que les méthodes précédemment employées n'ont pas été à l'origine de dérives significatives des résultats depuis 2002⁶⁸. En ce qui concerne les non-répondants, des premiers sondages de l'Insee montrent qu'une méthode plus fiable de redressement du biais lié aux non-répondants, réalisée à partir d'enquêtes spécifiques auprès des intéressés, pourrait amener à réviser le taux de chômage à la baisse (de 0,1 à 0,5 point, principalement selon les hypothèses retenues pour le redressement et éventuellement selon les périodes).

Enfin, la mission recommande aussi à l'INSEE de poursuivre les efforts engagés pour améliorer la formation des enquêteurs et de mettre en place une politique de contrôle plus suivie de manière à identifier au plus tôt les dérives possibles dans l'exécution des enquêtes⁶⁹.

C. Améliorer la compréhension des écarts entre les différentes sources et mieux informer

1. Aligner les critères utilisés pour le calcul du taux de chômage sur ceux retenus par Eurostat

Sur la base de l'enquête emploi, l'INSEE et Eurostat calculent actuellement des taux de chômage différents, ce qui est difficilement compréhensible par les utilisateurs. La mission suggère que l'INSEE mette fin à ces divergences, ce qui suppose :

- un alignement complet sur l'interprétation de la définition du chômage BIT retenue depuis 2000 par Eurostat, qui considère notamment, contrairement à l'INSEE, que la simple inscription à l'ANPE n'est pas suffisante pour remplir le critère de démarche active de recherche d'emploi. Cet alignement conduirait à réduire le taux de chômage BIT publié par l'INSEE de 0,5 à 0,7 point⁷⁰.

⁶⁸ Ces travaux sont notamment à cibler sur le biais de rotation, le biais de non-réponses (au-delà des caractéristiques de la pyramide des âges, la prise en compte de variables nouvelles, telles que la région ou la typologie socio-démographique des quartiers, devrait permettre de vérifier et d'améliorer la qualité des redressements) et le biais lié aux fluctuations d'échantillonnage (les logements nouveaux des aires géographiques ciblées par l'enquête pourraient être pris en compte dans les redressements liés aux fluctuations d'échantillonnage – cf. annexe III) ; ils pourraient également être élargis au biais lié aux réponses par « proxy ».

⁶⁹ Analyse des temps moyens de renseignement des enquêtes par les enquêteurs particulièrement pour les enquêtes téléphoniques, développement des contrôles de réalisation et de qualité des enquêtes par réinterrogation des personnes interrogées, analyse des taux de réponses par aire de collecte, mobilisation des directions régionales pour éviter toute augmentation du nombre des non-répondants.

⁷⁰ Cet alignement n'aurait pas d'impact sur les taux d'évolution, dans la mesure où les séries seraient rétopolées.

- une prise en compte des départements d'outre-mer dans l'évaluation du chômage : l'INSEE continuerait de publier le taux de chômage métropole comme actuellement, mais en y associant un taux de chômage incluant les DOM⁷¹.

2. Poursuivre les travaux susceptibles d'éclairer les divergences en niveau et en évolution entre données administratives et statistiques de l'enquête emploi

La DARES a programmé de nouveaux travaux d'analyse des fichiers de l'ANPE et de l'UNEDIC pour mieux identifier les facteurs de la progression tendancielle observée des taux d'activités réduites déclarées⁷² et de la progression conjoncturelle des taux de sortie de la liste des demandeurs d'emploi, notamment pour éclairer les relations entre indemnisation et inscription. La mission recommande qu'une enquête soit également conduite sur la perception des entretiens mensuels personnalisés par les demandeurs d'emploi, et que l'enquête trimestrielle sur les sorties des listes de l'ANPE soit adaptée pour approfondir certains motifs de sortie⁷³.

La mission recommande également qu'un appariement soit réalisé entre tout ou partie de l'échantillon des personnes interrogées dans l'enquête emploi et le fichier des demandeurs d'emploi, afin de préciser et de quantifier toutes les causes de divergences entre les réponses données à l'enquête et leur situation administrative. Cette opération ponctuelle, qui devrait porter sur un trimestre de référence et sur un trimestre plus récent, nécessiterait un accord préalable de la CNIL.

3. Assurer plus de transparence sur le sens et la portée des données publiées

L'Insee devrait préciser dans toutes ses publications les intervalles de confiance des statistiques issues de l'enquête emploi (cf. supra) et le commentaire des statistiques administratives publiées chaque mois devrait signaler systématiquement les évolutions en cours des règles de gestion susceptibles d'avoir un impact statistique⁷⁴.

Le terme « demandeurs d'emploi en fin de mois » en usage pour les statistiques administratives prête à confusion ; celui de « demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en fin de mois » serait plus explicite. D'autres termes sont obsolètes et gênent la compréhension des chiffres publiés : ainsi les « sorties pour absence au contrôle », qui désignent en fait les cessations d'inscription pour défaut d'actualisation en fin de mois.

4. Prendre en compte toutes les catégories de demandeurs d'emploi dans la publication des statistiques administratives, simplifier et clarifier ces différentes catégories

Les chiffres et les commentaires présentés dans la publication mensuelle sont centrés sur les demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à plein temps (catégories 1 et 1+6), qui représentent environ les trois quarts des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Un seul tableau présente des données d'évolution sur les catégories 2 et 3, et il n'est pas fait état des catégories 4 et 5. Il s'agit d'une tradition historique et non d'une volonté de dissimulation, l'ensemble des données étant facilement accessible sur internet. Il serait cependant plus pertinent de suivre l'évolution des différentes séries de demandeurs d'emploi, en les distinguant selon qu'ils ont ou non travaillé au cours du mois plutôt qu'en fonction du type d'emploi recherché.

⁷¹ L'enquête emploi est réalisée une fois par an dans les DOM et non en continu comme c'est le cas en métropole depuis 2002. Le taux de chômage incluant la métropole et les DOM serait supérieur d'environ 0,5 point au taux de chômage métropole.

⁷² La progression du taux d'activités réduites est une tendance de long terme qui tend à s'accélérer en période de reprise de la conjoncture.

⁷³ Notamment les motifs « autres » et les « non-renouvellements de la demande ».

⁷⁴ Ce principe n'est actuellement appliqué que pour des incidents ponctuels et non pour les changements susceptibles d'affecter les résultats sur plusieurs mois.

De manière plus générale, il serait souhaitable de simplifier et clarifier les différentes catégories de demandeurs d'emploi afin de clarifier les frontières entre les différentes catégories, et si possible d'en réduire le nombre⁷⁵.

⁷⁵ La frontière entre les catégories 6, 7 et 8 (plus de 78 heures d'activité dans le mois) et la catégorie 5 (personnes ayant un emploi et recherchant un autre emploi) n'est pas claire et n'apparaît plus indispensable dès lors que le système informatique permet désormais d'indemniser des demandeurs d'emploi en catégorie 5. La distinction entre les catégories 1, 2, et 3 d'une part (sans activité ou moins de 78 heures d'activité) et les catégories 6, 7 et 8 d'autre part (plus de 78 heures d'activité dans le mois) apporte une information utile, mais est établie selon un critère arbitraire. Enfin, la distinction selon le type d'emploi recherché (catégorie 1, 2 ou 3) présente peu de valeur ajoutée pour les statistiques et ne semble plus présenter beaucoup d'intérêt opérationnel, dès lors que des tris plus fins sont possibles avec les moteurs de recherche modernes (nombreux sont les demandeurs d'emploi disposés à accepter plusieurs types d'emploi, même s'ils expriment un ordre de préférence).

CONCLUSION

Les investigations de la mission pour identifier l'origine de la divergence entre les chiffres du chômage calculés à partir des demandeurs d'emploi de fin de mois (DEFM ANPE) et ceux qui ressortent de l'enquête emploi de l'Insee ont permis d'identifier plusieurs éléments d'explication.

- Les changements dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE et dans les modalités de gestion du service public de l'emploi 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 sur le taux de chômage), ce qui ne remet pas en cause le sens de l'évolution du chômage. Ces changements ont aussi eu des effets sur le comportement de certains demandeurs d'emploi dont les éventuels impacts statistiques ne peuvent être actuellement ni confirmés, ni chiffrés au vu des éléments disponibles.
- L'enquête emploi de l'Insee, du fait de la taille de son échantillon et du plan de sondage, produit des résultats avec une incertitude de près de 220 000 chômeurs (+/-110 000 chômeurs) dans les résultats trimestriels (soit 0,84 point de taux de chômage - +/-0,42 point), et de près de 284 000 chômeurs en glissement annuel (+/-142 000 chômeurs soit +/-0,53 point de taux de chômage). Plusieurs biais potentiellement importants s'ajoutent à cette marge d'incertitude et ne peuvent tous être pris en compte dans les redressements des résultats car ils sont difficiles à quantifier. Cette enquête ne peut en conséquence rendre compte des évolutions à court terme du chômage BIT, ses résultats fluctuant fortement autour de la tendance d'évolution sans pouvoir, en théorie, s'en écarter durablement.

La divergence observée en 2006 ne constitue pas un phénomène nouveau en France, ni dans les autres grands pays étudiés par la mission. Toutefois, l'écho est supérieur en France à celui observé dans les autres pays, car l'Insee effectue un « calage statistique » des chiffres du chômage issus des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur ceux de son enquête emploi, ce qui est une particularité propre à la France. Cette pratique, mise en œuvre pour la première fois en 1986, avait pour objectif de profiter de l'exhaustivité des DEFM, pour calculer à fréquence mensuelle un taux de chômage⁷⁶ répondant à la définition conventionnelle du bureau international du travail (BIT). Cependant, les écarts entre les deux sources plusieurs fois constatés par le passé avaient conduit l'Insee à changer plusieurs fois de méthodes de calage.

Sur la base de ces constats, la mission émet trois principales préconisations :

1. cesser le calage annuel des chiffres du chômage tirés du nombre des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur ceux qui ressortent de l'enquête emploi et, par conséquent, cesser la publication de l'estimation mensuelle du taux de chômage BIT.

L'information sur l'évolution à court terme du chômage serait donc organisée autour de deux sources :

- les données sur les demandeurs d'emploi de l'ANPE indispensables au suivi conjoncturel du marché du travail qui continueront d'être publiées mensuellement ;
- l'enquête emploi de l'Insee qui continuera d'être publiée, au rythme et dans les conditions que l'institut jugera conformes à la déontologie et aux bonnes pratiques statistiques.

La mission est consciente des obligations que le règlement européen fait peser sur la France et, par conséquent, sur l'Insee pour fournir des statistiques de chômage au sens du BIT à un rythme trimestriel. En conséquence, si l'Insee s'oriente vers une publication trimestrielle des résultats du chômage et de l'emploi, la mission recommande de la transparence sur l'incertitude statistique entourant les résultats et un alignement sur l'interprétation européenne des critères du chômage définis par le BIT. Ainsi, à titre d'exemple, compte tenu de cet alignement et des autres recommandations susceptibles d'être rapidement mises en œuvre, le taux de chômage

⁷⁶ A l'époque, l'enquête emploi ne permettait d'obtenir un taux de chômage qu'à fréquence annuelle.

BIT de France métropolitaine estimé par l'enquête emploi au deuxième trimestre 2007 serait d'environ 8,2%, avec un intervalle de confiance à 95% de +/-0,42 point, soit un niveau du chômage BIT estimé dans une fourchette de 7,8% à 8,6%⁷⁷. Les travaux méthodologiques de l'Insee n'étant pas encore achevés, il ne s'agit que d'une première estimation provisoire ;

2. étudier les moyens d'améliorer sensiblement la précision des résultats de l'enquête emploi de l'Insee en faisant évoluer la taille de l'échantillon des personnes interrogées et la méthode d'enquête⁷⁸, et poursuivre les investigations et travaux destinés à améliorer la qualité du redressement des biais, en ce qui concerne notamment les non-répondants à l'enquête⁷⁹ ;
3. enrichir le questionnaire du recensement afin de s'assurer chaque année de la cohérence de l'évolution du chômage mesurée par l'enquête emploi, avec les résultats annuels du recensement de la population, dont la taille importante de l'échantillon limite fortement l'incertitude statistique.

A Paris, le 21 septembre 2007

L'inspecteur général des finances,



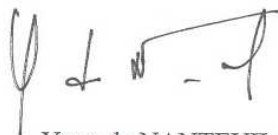
Bruno DURIEUX

L'inspectrice générale des affaires sociales,



Marie-Ange du MESNIL du BUISSON

Les inspecteurs des finances,



Yann de NANTEUIL

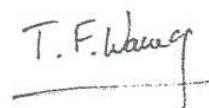
Les inspecteurs des affaires sociales,



Nicolas GRIVEL



Sébastien RÉMOND



Thomas WANECQ

⁷⁷ L'enquête emploi estime actuellement le taux de chômage BIT à 9% en France métropolitaine pour le deuxième trimestre 2007 (données corrigées des variations saisonnières). Les recommandations du rapport conduiraient donc, dans l'état actuel des travaux et investigations de l'Insee, à opérer une correction de l'ordre de -0,8 point du fait de la prise en compte de l'alignement sur l'interprétation européenne des critères du chômage définis par le BIT et de la nouvelle méthode de redressement des non-répondants. Cette modification du niveau serait *a priori* sans incidence significative sur la variation trimestrielle du taux de chômage, tout au moins sur la période récente.

⁷⁸ Pour réduire par deux l'intervalle de confiance actuel, il faut en théorie multiplier par plus de quatre le coût de l'enquête, évalué à 3,5 M€ uniquement pour les coûts externes.

⁷⁹ Des premiers sondages de l'Insee montrent qu'une méthode plus fiable de redressement du biais lié aux non-répondants, réalisée à partir d'enquêtes spécifiques auprès des intéressés, pourrait amener à réviser le taux de chômage à la baisse (de 0,1 à 0,5 point, principalement selon les hypothèses retenues pour le redressement et éventuellement selon les périodes).