



## Controverses sur les chiffres du chômage

Une nouvelle fois, des polémiques se développent autour de l'évaluation du chômage. La décision annoncée par l'INSEE de repousser à l'automne la correction des chiffres du chômage sur la base des résultats de l'Enquête Emploi 2006<sup>1</sup> aggrave les doutes quant à la réalité ou à l'ampleur de la baisse du chômage annoncée par le gouvernement sur la seule base des fichiers de l'ANPE. Alors que l'enjeu est amplifié par le contexte de campagne électorale, il est utile de mettre un peu d'ordre dans l'enchevêtrement des arguments hétérogènes qui sont avancés<sup>2</sup>.

Quatre questions, au moins, méritent d'être distinguées :

1. la pertinence et la fiabilité de la mesure statistique du chômage par l'INSEE,
2. la fiabilité des données administratives de l'ANPE sur les demandeurs d'emploi,
3. la critique d'une sous-évaluation permanente du chômage par sa mesure « officielle »,
4. la mise en cause du retard apporté cette année à la correction du taux de chômage.

### 1. LA MESURE STATISTIQUE DU CHOMAGE

Deux débats différents portent d'une part, sur la pertinence de la mesure du chômage selon la définition dite du BIT, d'autre part, sur la fiabilité de l'Enquête Emploi comme instrument de mesure.

#### a) *Le taux de chômage « au sens du BIT »*

Adoptée par une Conférence internationale de statisticiens du travail, réunie sous l'égide de l'Organisation internationale du travail, la définition du chômage est délibérément restrictive<sup>3</sup>. Pour être considéré comme chômeur, il faut n'avoir exercé aucun travail

<sup>1</sup> Alors que l'INSEE le faisait chaque année en mars depuis l'introduction de l'enquête en continu.

<sup>2</sup> Une première version de ce texte a été discutée au sein de LASAIRE Economie et a bénéficié, par ailleurs, de nombreux commentaires critiques et compléments d'information. Que tous les auteurs en soient vivement remerciés sans que, selon la formule consacrée, leur responsabilité soit en rien engagée.

<sup>3</sup> Probablement parce que dans un contexte alors proche du plein emploi à plein temps, les statisticiens souhaitaient identifier les réserves de main-d'œuvre effectivement et immédiatement disponibles. Ils ont, par ailleurs, développé la notion de sous-emploi (par exemple, temps partiel involontaire), conçue comme une sous-catégorie à l'intérieur de l'emploi.

rémunéré<sup>4</sup>, être immédiatement disponible pour travailler et être activement à la recherche d'un emploi. Si la première condition n'est pas remplie, la personne est classée dans l'emploi ; si la seconde et/ou la troisième ne sont pas remplies, la personne est classée dans la population inactive.

Cette convention a été de plus en plus sévèrement critiquée lorsque la transformation des structures d'emploi, puis le développement des dispositifs de politique de l'emploi, qui s'amplifient à partir de la décennie 1970, ont engendré l'élargissement de zones d'incertitude ou de chevauchement entre emploi, chômage et inactivité<sup>5</sup>. Certains travaux de l'INSEE ont eu alors recours à la notion de « halo » autour du chômage<sup>6</sup> pour identifier, par extensions successives, différents types de populations touchées par une sous-utilisation involontaire de leurs capacités de travail.

En 1986, une énième controverse sur les chiffres du chômage conduit le gouvernement de Jacques Chirac à demander un rapport à Edmond Malinvaud, alors Directeur général de l'INSEE<sup>7</sup>. Celui-ci conclut :

- à la nécessité de conserver la définition dite du BIT pour permettre des comparaisons inter-temporelles et internationales,
- à la nécessité de diversifier les indicateurs statistiques pour repérer la montée des phénomènes de chevauchement entre emploi, chômage et inactivité,
- au choix de l'*Enquête Emploi* (après améliorations) comme source de mesure structurelle, tandis que les données de l'ANPE fourniraient une information conjoncturelle.

En gros, c'est ce schéma qui a été adopté. Mais, malgré des demandes répétées, l'INSEE n'a jamais accepté de publier une batterie d'indicateurs qui, à l'image de ceux qui sont calculés aux Etats-Unis<sup>8</sup>, permettraient de chiffrer régulièrement des définitions plus ou moins larges du chômage et de mesurer l'ampleur des différentes catégories qui le composent. Certes, la plupart des éléments d'un tel calcul sont disponibles sur les sites de l'INSEE ou de la DARES, mais le travail reste à faire et, en l'absence d'un débat sur l'adoption de définitions communément acceptées<sup>9</sup>, chacun peut faire ses propres choix et publier ses évaluations (voir point 3). Il est indiscutable que l'INSEE en ce domaine n'a pas mis à la disposition des utilisateurs non experts les chiffres pertinents et fiables qui sont un socle nécessaire au débat démocratique.

---

<sup>4</sup> Dans l'application de la définition qu'a adoptée la France (ainsi que les autres pays de l'UE), une heure de travail rémunéré dans la semaine de référence de l'enquête suffit à faire classer dans l'emploi.

<sup>5</sup> Pour un historique des débats des décennies 1980 et 1990, voir : Jacques Freyssinet, *Comparaison internationale de la mesure du chômage : le cas de la France*, IRES, Document de travail n° 99.02, 1999.

<sup>6</sup> Voir, par exemple, Michel Cézard, « Le chômage et son halo », *Economie et statistique*, n° 193-194, 1986

<sup>7</sup> Edmond Malinvaud, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage*, Rapport de la mission confiée par le Premier ministre, juillet 1986.

<sup>8</sup> Dès 1976, le *Bureau of Labor Statistics* définit et publie régulièrement sept mesures du chômage, ramenées à six en 1994. La définition la plus étroite ne couvre que les personnes en chômage depuis au moins quinze semaines. La définition la plus large inclut le temps partiel involontaire (au *prorata*) et les chômeurs découragés Voir : John E. Bregger, Steven E. Haugen, « BLS introduces new range of alternative unemployment measures », *Monthly Labor Review*, October 1995.

<sup>9</sup> Qui aurait pu avoir lieu dans le cadre du *CNIS* (Conseil national de l'information statistique) dont c'est la fonction.

## ***b) L'Enquête Emploi***

En 2003, un changement majeur est intervenu dans les sources statistiques utilisées pour la mesure du chômage. Depuis 1968, le chômage était mesuré chaque année en mars<sup>10</sup> grâce à une enquête par sondage auprès d'un échantillon de ménages (*Enquête Emploi*). L'échantillon était tiré des Recensements généraux de la population, enquête exhaustive réalisée à des intervalles de quelques années. Les résultats de chaque recensement permettaient de « recalculer » les niveaux de population pour l'*Enquête Emploi*.

En 2003, l'INSEE, à l'image de la quasi-totalité des pays européens, introduit une enquête en continu. Un même nombre de ménages est interrogé chaque semaine de l'année ; chaque ménage de l'échantillon est interrogé au cours de six trimestres consécutifs avant d'être remplacé<sup>11</sup>.

Les avantages sont notamment :

- d'améliorer le suivi conjoncturel de l'emploi et du chômage,
- de mieux connaître les trajectoires individuelles sur le marché du travail.

Les inconvénients, outre celui temporaire d'une rupture dans les séries statistiques, sont liés au risque de dégradation de l'information structurelle, c'est-à-dire d'états représentatifs de la situation de l'ensemble de la population, à une date donnée, établis selon une périodicité régulière<sup>12</sup>, même s'il existe des méthodes pour « empiler » les résultats obtenus en continu tout au long d'une année. Surtout, l'enquête se serait heurtée en 2006 à des problèmes spécifiques qui auraient contraint l'INSEE à repousser à septembre 2007 le recalage de la série mensuelle du chômage BIT (voir *infra* point 4).

Nous serions donc en présence d'une difficulté additionnelle, peut-être provisoire : la perte de fiabilité de l'*Enquête Emploi* qui constitue la référence de base pour la mesure du chômage.

## **2. LE NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI**

À la fin de chaque mois, on dispose du comptage des inscrits à l'ANPE, classés en huit catégories (voir tableau 1) sur la base du croisement de quatre critères :

- le fait d'être sans emploi ou d'occuper déjà un emploi ;
- le fait d'être ou non immédiatement disponible pour l'emploi ;
- la nature de l'emploi recherché ;
- l'exercice ou non, au cours du dernier mois, d'activités occasionnelles d'une durée totale supérieure à 78 heures (soit l'équivalent d'un emploi à mi-temps sur la base de l'ancienne durée légale de 39 heures).

---

<sup>10</sup> Avec un décalage de quelques mois les années de recensement de la population.

<sup>11</sup> Voir : « La nouvelle enquête emploi, l'activité et le chômage », *Economie et statistique*, n° 362, 2003.

<sup>12</sup> Le problème est amplifié par le fait que le recensement général de la population est, lui aussi, après celui de 1999, passé en continu (selon un cycle de cinq ans).

Les deux premiers critères ci-dessus correspondent en théorie à la définition du chômage dite du BIT, mais il manque le critère de recherche active d'emploi, en l'occurrence supposé vérifié du fait de l'inscription à l'ANPE<sup>13</sup>. En revanche, le troisième critère est sans lien avec la définition du chômage, tandis que le quatrième engendre une difficulté spécifique : toute activité réduite dans la semaine de référence<sup>14</sup>, qu'elle soit inférieure ou supérieure à 78 heures, doit entraîner le classement dans l'emploi et non dans le chômage.

<b>Tableau I - Catégories de demandeurs d'emploi à l'ANPE</b>			
		<b>Sans activité réduite &gt; 78 heures/mois</b>	<b>Avec activité réduite &gt; 78 heures/mois</b>
<b>Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi...</b>	<i>à durée indéterminée et à temps plein</i>	1	6
	<i>à durée indéterminée et à temps partiel</i>	2	7
	<i>à durée déterminée</i>	3	8
<b>Personne sans emploi, non immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi</b>		4	–
<b>Personne pourvue d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi</b>		5	–

Ces choix de catégorisation ont des conséquences directes, mais complexes, sur les débats actuels relatifs à la mesure du chômage. Ils mettent principalement en cause la référence privilégiée au nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 (DEFM 1) et l'impact sur ce chiffre des changements observés à l'ANPE dans les modes de traitement administratif et de suivi des demandeurs d'emploi.

#### **a) La « surexposition » du nombre de DEFM 1**

Les critiques dénoncent souvent l'usage des DEFM 1 comme « mesure officielle » du chômage. Ce vocabulaire n'est pas justifié : les DEFM 1 n'ont jamais constitué une mesure officielle du chômage et il paraît pour le moins maladroit de leur attribuer une telle légitimité. La seule mesure officielle du chômage est celle donnée par *l'Enquête Emploi* selon la définition dite du BIT. Mais elle est affectée par un double problème :

- d'une part, cette mesure n'est connue qu'avec retard : en temps normal (voir point 4), en mars de l'année t+1 pour la moyenne de l'année t ; de ce fait, les données ANPE sont utilisées pour actualiser chaque mois le taux de chômage, d'où leur importance dans le débat social et politique ;
- d'autre part, l'« attraction du chiffre unique » fait que les médias (et le gouvernement, lorsque cela l'arrange) focalisent leurs commentaires sur les DEFM 1.

<sup>13</sup> Eurostat utilise pour les taux de chômage des pays membres de l'Union européenne une définition plus rigoureuse exigeant l'existence d'actes positifs de recherche d'emploi. De ce fait, le taux de chômage Eurostat pour la France est minoré, au maximum de 0,9 point, relativement au taux calculé par l'INSEE (Il existe, par ailleurs, d'autres sources de divergence entre les deux taux).

<sup>14</sup> Et non dans le mois de référence comme pour l'ANPE.

Par ailleurs, l'ANPE publie chaque mois les chiffres correspondant aux catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8<sup>15</sup>. De plus, elle distingue, au sein des catégories 1, 2 et 3, ceux des demandeurs d'emploi qui ont exercé des activités réduites de moins de 78 heures. Chacun peut donc calculer des chiffres correspondant à des définitions plus ou moins larges ou étroites, par exemple :

- DEFM 1+2+3, hors activités réduites (HAR) de moins de 78 heures : définition étroite, la plus proche de celle dite du BIT<sup>16</sup> ;
- DEFM 1+2+3+6+7+8 : définition large (mais non exhaustive) couvrant en ensemble de personnes touchées à des degrés divers par le chômage<sup>17</sup>.

Puisque la controverse porte surtout sur la réalité de la baisse du chômage depuis un an, nous utiliserons la période décembre 2005 – décembre 2006 à titre d'illustration<sup>18</sup> (voir tableau 2).

<b>Tableau 2 - Demandeurs d'emploi par catégorie (en milliers)</b>				
	<b>Décembre 2005</b>	<b>Décembre 2006</b>	<b>Variation absolue</b>	<b>Variation en %</b>
<b>Données brutes</b>				
<b>DEFM 1</b>	2 382	2 144	- 238	- 10,0
<b>DEFM 2</b>	438	390	- 48	- 10,9
<b>DEFM 3</b>	313	281	- 32	- 10,3
<b>DEFM 6</b>	469	448	- 22	- 4,6
<b>DEFM 7</b>	83	75	- 8	- 9,2
<b>DEFM 8</b>	127	97	- 30	- 23,8
<b>Activ. réduite &lt; 78</b>	517	509	- 7	- 1,4
<b>Activ. réduite &gt; 78</b>	679	620	- 60	- 8,8
<b>Total activ. réduite</b>	1 196	1 129	- 67	- 5,6
<b>DEFM 1+2+3 HAR *</b>	2 616	2 305	- 311	- 11,9
<b>DEFM 1+2+3+6+7+8</b>	3 812	3 435	- 377	- 9,9
<b>Données CVS</b>				
<b>DEFM 1</b>	2 323	2 092	- 231	- 9,9
<b>DEFM 1+6</b>	2 786	2 534	- 252	- 9,0
<b>DEFM 1+2+3 HAR*</b>	2 562	2 258	- 304	- 11,9
<b>DEFM 1+2+3+6+7+8</b>	3 742	3 374	- 368	- 9,8

\* HAR : hors activités réduites.

<sup>15</sup> Mais non, ce qui est regrettable, les catégories 4 et 5, ni les « dispensés de recherche d'emploi » (DRE) qui, comme leur appellation l'indique, sont exclus des demandeurs d'emploi.

<sup>16</sup> Ainsi, en décembre 2006 et en données CVS, le chômage BIT (en milliers) est de 2 352, tandis que les DEFM 1+2+3 HAR sont de 2 258.

<sup>17</sup> Au minimum, il faudrait ajouter les « dispensés de recherche d'emploi » (un peu plus de 400 000 fin 2006). Ce sont des demandeurs d'emploi âgés qui peuvent conserver leurs droits à indemnisation sans avoir à accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. Les DRE sont un substitut inférieur des préretraites publiques qui sont en voie de liquidation tendancielle.

<sup>18</sup> Le site du ministère du Travail ne fournit pas de données CVS pour le détail des DEFM. Nous présentons donc les données brutes pour les différentes catégories (haut du tableau 2) et les données CVS accessibles (bas du tableau). Il est clair qu'il serait nécessaire de disposer d'analyses plus fines portant sur les tendances d'évolutions détaillées, brutes et CVS, au cours des trois dernières années. Il est regrettable que de telles études, si elles sont réalisées, ne soient pas rendues publiques.

La baisse de 10% sur les DEFM 1, objet de débat, se retrouve dans la mesure extensive (dernière ligne, en brut ou en CVS). Elle est amplifiée si l'on utilise la catégorie DEFM 1+2+3 HAR (- 11,9 %). Si l'on acceptait une mesure provisoire des variations du chômage par les DEFM (ce qui est discutable pour la période considérée - voir *infra* point 4), la baisse de 10 % semblerait donc globalement vérifiée comme ordre de grandeur et ne serait pas infirmée, pour l'année 2006, par le recours à une définition plus étroite ou plus large des DEFM.

Le message principal, dans ce domaine, est qu'il convient de combattre la focalisation sur les seules DEFM 1 pour étudier, de manière comparative, l'évolution des différentes catégories enregistrées à l'ANPE.

### ***b) La ventilation entre catégories***

L'affectation d'un demandeur d'emploi à une catégorie résulte des déclarations faites par celui-ci et d'une appréciation portée par le conseiller professionnel de l'ANPE sur la base d'entretiens périodiques. Des interrogations ont été émises sur la tendance que pourraient avoir certains conseillers, de leur propre chef ou sur les incitations officieuses qu'ils pourraient recevoir de leur hiérarchie, à suggérer aux demandeurs d'emploi une appréciation plus « réaliste » de leurs possibilités ou de leur disponibilité, ce qui conduirait, par exemple, à les faire glisser des catégories 1 ou 6 vers les catégories 2 et 3 ou 7 et 8.

Il faut reconnaître qu'on ne dispose d'aucune source d'information solide pour apprécier l'existence et l'impact global de tels comportements. Nous sommes donc ramenés à la conclusion précédente : il faut comparer les tendances d'évolution de toutes les catégories et non des seules DEFM 1.

### ***c) L'énigme des « sortants »***

La comparaison des statistiques de sorties de l'ANPE, pour les deux mêmes mois de décembre (voir tableau 3), permet de mesurer l'ampleur de la boîte noire des « Autres motifs de sortie », en particulier des « Absences au contrôle » (40 % des sorties) et de situer une autre source de controverse.

En premier lieu, si l'on n'observe que les variations en pourcentage, il apparaît que, sur un flux global de sorties quasi stagnant, le seul changement important concerne l'accroissement des **radiations** prononcées par l'ANPE (plus de 20 % en données brutes, plus de 15 % en CVS). Ce phénomène est vraisemblablement la conséquence d'un suivi plus intense des demandeurs d'emploi qui permet de mieux repérer l'absence d'une recherche active d'emploi<sup>19</sup>, le découragement face à l'absence de proposition d'emplois convenables et, peut-être, l'effet d'une plus grande sévérité, spontanée ou stimulée, des conseillers professionnels. La question est importante et mériterait des enquêtes de terrain pour tester ces hypothèses.

---

<sup>19</sup> Par exemple, non réponse à une convocation, refus d'une offre d'emploi ou de formation.

En revanche, l'ordre de grandeur quantitatif de la variation est, à première vue, négligeable (+ 6 000) par rapport à une diminution de 238 000 des DEFM 1 au cours de la même période<sup>20</sup>.

Tableau 3 - Sorties de l'ANPE de catégorie I selon le motif (en milliers)								
	Données brutes				Données CVS			
	Décembre 2005	Décembre 2006	Variation absolue	Variation en %*	Décembre 2005	Décembre 2006	Variation absolue	Variation en %
<b>Ensemble</b>	349	336	- 13	+ 0,4	382	368	- 14	- 3,7
<b>Reprises d'emploi</b>	85	80	- 5	- 1,0	100	93	- 7	- 7,0
<b>Entrées en stage</b>	26	21	- 5	- 5,9	30	25	+ 5	+ 16,7
<b>Arrêts de recherche</b>	28	29	+ 1	+ 9,8				
<b>Autres motifs</b>	210	206	- 4	+0,8				
<b>dont :</b>								
<b>Absences au contrôle</b>	142	134	- 9	- 4,4	150	142	- 8	- 5,3
<b>Radiations</b>	36	42	+ 6	+ 21,4	33	38	+ 5	+ 15,2

\* Remarque : variation annuelle sur trois mois glissants, donc ne correspondant pas au niveau de variation absolue, calculé de mois à mois.

En second lieu, il faut s'interroger sur les vraies raisons des « **absences au contrôle** », c'est-à-dire du non envoi par le demandeur d'emploi des informations nécessaires pour la mise à jour mensuelle de sa situation. Faute d'information exhaustive directe, une enquête par sondage est réalisée chaque trimestre par l'ANPE auprès de l'ensemble des sortants, quelle que soit leur catégorie, pour leur demander de préciser leurs motifs de sortie<sup>21</sup>. Les derniers résultats disponibles sont ceux de septembre 2006 ; nous comparons donc à septembre 2005 pour limiter les problèmes de saisonnalité<sup>22</sup> (voir tableau 4). Grâce à l'enquête, la boîte noire des « Autres motifs » est réduite à 4 %.

Quant aux motifs de sortie, compte tenu de la faible taille de l'échantillon, seules les variations notables de pourcentages peuvent être prises en compte. Elles ne concernent que les reprises d'emploi (+ 1,9), les entrées en stage (- 1,0), les arrêts de recherche temporaire (maladie...) (+ 0,8) et les défauts d'actualisation suivis de réinscription (- 0,8). Il n'y a donc pas de trace repérable d'une intensification, au cours de ces douze mois, des pratiques de

<sup>20</sup> Une objection forte doit être prise en considération : si les radiations sont définitives, ou, pour le moins durables, leurs effets se cumulent et c'est le stock qu'il faudrait prendre en considération. Pour l'instant, mêmes si elles ont nettement augmenté (plus de 75% au 1<sup>er</sup> semestre 2006 relativement à 2005), les radiations au titre de sanctions sont de faible volume. L'essentiel de la croissance des radiations serait lié à l'intensification des convocations, provoquant des radiations automatiques en cas de non réponse à la convocation. Dans ces cas, rien n'empêche les demandeurs d'emploi de se réinscrire, ce qu'ils font vraisemblablement le plus souvent, auquel cas il n'y a pas d'effet cumulatif des radiations. La durée des radiations étant en général de deux mois, l'OFCE estime à - 7 000 l'effet net de leur accroissement sur le chômage pour l'année 2000. Ici encore, on ne peut que déplorer l'absence d'informations précises sur le « devenir » des radiés.

<sup>21</sup> ANPE-DARES, *Enquête auprès des sortants des listes de l'ANPE*. L'échantillon est limité à environ 2000 répondants par vague d'enquête ; les responsables de l'enquête précisent que « les taux donnés ne sont que des estimations et doivent être pris avec les précautions d'usage ».

<sup>22</sup> Pour une étude sur plus longue période, voir : Collectif « Autres chiffres du chômage », *Chômeurs et chiffres sous pression*, Note n° 2, 29 janvier 2007.

radiation ou d'une sortie plus forte de chômeurs découragés<sup>23</sup>. L'évolution depuis 2001 (voir tableau 5) du pourcentage de sorties pour reprise d'emploi est cohérente avec celle de la conjoncture du marché du travail : baisse de 2001 à 2004, puis lente reprise. Il n'y a donc pas de raison de suspecter l'augmentation observée en septembre 2006<sup>24</sup>.

<b>Tableau 4 - Sorties de l'ANPE (en %)</b> (Enquête « Sortants »)		
	<b>Septembre 2005</b>	<b>Septembre 2006</b>
<b>Motifs de sortie (en % de l'ensemble des sorties)</b>		
<b>Reprise d'emploi</b>	47,8	49,6
<b>Entrée en stage</b>	15,8	14,8
<b>Fin d'activité</b>	2,9	2,7
<b>Arrêt de recherche temporaire</b>	6,9	7,7
<b>Non-renouvellement de la demande</b>	7,2	7,4
<b>Radiation administrative</b>	1,5	1,2
<b>Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription</b>	13,4	12,6
<b>Autre motif</b>	4,5	4,0
<b>Caractéristiques de l'emploi retrouvé (en % des sorties pour reprise d'emploi)</b>		
<b>CDI</b>	36,6	32,7
<b>CDD</b>	28,7	32,3
<b>Intérim</b>	16,7	16,2
<b>Contrat aidé</b>	8,0	9,1
<b>Autre</b>	10,0	9,6
<b>Temps de travail (en % des sorties pour reprise d'emploi)</b>		
<b>Temps plein</b>	78,4	75,3
<b>Temps partiel</b>	21,6	24,7
<b>Situation trois mois après la sortie (en % des sorties pour reprise d'emploi)</b>		
<b>En emploi</b>	85,3	82,7
<b>Au chômage</b>	10,0	10,3
<b>Autre</b>	4,8	7,0

S'il existe bien des indices concordants d'une légère amélioration quantitative récente de la composition des flux de sortie, le tableau 4 révèle aussi une dégradation qualitative : la part des reprises en CDI diminue de 3,9 points, celle des reprises en plein temps de 3,1 points. Trois mois après la sortie, le pourcentage des personnes en emploi diminue de 2,6 points. Les retours à l'emploi ne se sont donc accrus qu'au prix de l'acceptation, plus ou moins « encouragée », d'un plus grand nombre de CDD et de temps partiel ou, plus largement, d'emplois précaires.

<sup>23</sup> Soulignons qu'il s'agit du motif indiqué *ex post* par la personne concernée.

<sup>24</sup> Sur un intervalle de douze mois, on observe une augmentation du taux de sortie pour reprise d'emploi depuis septembre 2005, à l'exception de mars 2006.



<b>Tableau 5 – Sorties pour reprise d'emploi</b> (en % du total des sorties - Septembre)	
<b>2001</b>	50,9
<b>2002</b>	49,4
<b>2003</b>	48,5
<b>2004</b>	45,5
<b>2005</b>	47,8
<b>2006</b>	49,6

### **3. LES MESURES « ELARGIES » DU CHOMAGE OU DU SOUS-EMPLOI**

Le refus inexplicable de l'INSEE de publier régulièrement une batterie d'indicateurs qui permettraient de mesurer les différentes modalités de sous-utilisation des capacités de travail disponibles a engendré différentes initiatives pour combler cette lacune. Deux exemples illustrent les efforts les plus approfondis poursuivis en longue période, celui de la CGT et celui de CERC-A, poursuivi par ACDC<sup>25</sup>.

#### **a) Des « privés d'emploi » aux « exclus économiques du travail salarié »**

De 1987 à 1992, la CGT publie chaque mois une évaluation visant principalement à prendre en compte l'impact des dispositifs de politique de l'emploi qui, selon elle, aboutissent à « *exclure des statistiques un nombre croissant de chômeurs* »<sup>26</sup>. Trois regroupements sont distingués :

1. les *chômeurs* proprement dits sont calculés en ajoutant aux demandeurs d'emploi de l'ANPE les chômeurs entrés dans des dispositifs de formation (donc statistiquement inactifs) sur l'argument qu'ils sont effectivement à la recherche d'un emploi ;
2. en ajoutant à ce chiffre celui des travailleurs en préretraite, sur l'argument qu'ils ont été victimes d'une suppression d'emploi, on obtient le nombre des *privés d'emploi* ;
3. enfin, en ajoutant les jeunes en insertion sous un statut de stagiaire de la formation professionnelle<sup>27</sup>, sur l'argument qu'ils n'ont pas de contrat de travail, on définit la catégorie des *sans emploi*.

En 1999, la CGT entame la publication d'indicateurs statistiques de l'emploi (disponibles depuis juin 1995) dont deux constituent des mesures élargies du chômage<sup>28</sup> :

- le *sous-emploi* mesure les ressources de main-d'œuvre inutilisées : chômeurs BIT, chômeurs découragés, temps partiels contraints, préretraites liées à des suppressions d'emploi ;

<sup>25</sup> Respectivement *Connaissance de l'Emploi, des Revenus et des Coûts-Association* et *Collectif « Autres chiffres du chômage »*.

<sup>26</sup> A. Deluchat, A. Guichard, « Pour une évaluation plus correcte des chiffres du chômage », *Le Peuple*, n° 1 245, 1987.

<sup>27</sup> À l'époque, les *TUC* (Travaux d'utilité collective).

<sup>28</sup> Pierre Bachman, « Observatoire de l'emploi : synthèse des résultats », *Analyse et documents économiques*, juin 1999.

- les *exclus économiques du travail salarié (EETS)* réunissent, outre les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, diverses catégories de bénéficiaires de dispositifs de la politique de l'emploi, ainsi que les bénéficiaires du RMI<sup>29</sup>.

Le tableau 6 met en relation chômage BIT, DEFM et EETS. Les écarts entre définition étroite et définition large sont du même ordre de grandeur que ceux calculés par ACDC (voir ci-après), mais la composition est sensiblement différente.

<b>Tableau 6 – Du chômage BIT aux EETS</b> (décembre 2005, en milliers)	
<b>1. Chômeurs au sens du BIT</b>	2 622
<b>2. DEFM 1, 2, 3, 6, 7 et 8 (CVS)</b>	3 721
<b>3. DRE (disp. rech. emploi)</b>	409
<b>4. Préretraités</b>	55
<b>5. Demandeurs d'emploi en stage</b>	130
<b>6. CES+CAE+C acc. E</b>	146
<b>7. RMI non inscrits à l'ANPE</b>	725
<b>8. EETS</b>	5 186

Note : EETS correspond à la somme des lignes 2 à 7.

#### **b) Les chômeurs « invisibles »**

En 1996, CERC-Association propose une évaluation des personnes *privées d'emploi*<sup>30</sup>. Elle réunit :

- les DEFM (toutes catégories) et les DRE,
- les chômeurs en formation et conversion,
- les personnes en TUC, CES ou assimilés,
- les préretraités.

Dans la filiation directe de cette démarche, le Collectif « Autres chiffres du chômage », créé fin 2006, a fourni<sup>31</sup> un chiffrage des « chômages invisibles » en septembre 2006 (voir tableau 7). Le volume total (2,3 millions) est supérieur à celui des DEFM 1 à la même date (2,1 millions).

<sup>29</sup> La définition des *EETS* est la suivante : « nombre de personnes classées dans la population active ou qui pourraient continuer à y être classées, à qui l'économie n'est pas en mesure de fournir un emploi contre un salaire (l'Etat, les collectivités locales, les organismes sociaux ou les assurances leur versent un revenu de remplacement) ou qui sont privées d'emploi ou de ressource identifiable ».

<sup>30</sup> CERC-Association, *Chiffrer le chômage : des enjeux de société*, Dossier n°1, 1997. Le chiffrage sera mis à jour ultérieurement. Voir par exemple : « Des chômages de plus en plus « invisibles » », *La Note de CERC-Association*, n°10, juin 2001.

<sup>31</sup> Collectif ACDC, *Les chômages invisibles*, 27 décembre 2007.

<b>Tableau 7 - Principales catégories de chômeurs « invisibles »</b> (Septembre 2006 – en milliers)	
<b>Chômeurs des DOM</b>	<b>220</b>
<b>Demandeurs d'emploi temporaire ou à temps partiel</b>	<b>871</b>
<b>Dispensés de recherche d'emploi</b>	<b>412</b>
<b>Chômeurs en activité réduite</b>	<b>452</b>
<b>Demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles</b>	<b>321</b>
<b>Total</b>	<b>2 286</b>

\* \* \*

L'étude de ces deux exemples (ainsi que d'autres tentatives analogues) suscite deux types d'observations.

En premier lieu, les choix des définitions et des frontières retenues sont différents selon les auteurs et, pour chacun d'eux, varient dans le temps. C'est dire qu'il n'existe aucune perspective de définir **une bonne mesure** qui se substituerait à une mauvaise mesure « officielle ». L'objectif et l'intérêt de ces travaux est de mesurer les écarts entre la mesure la plus étroite, c'est-à-dire le chômage BIT<sup>32</sup>, et des mesures élargies qui prennent en compte les multiples situations intermédiaires entre le chômage *stricto sensu* et les différentes formes de sous utilisation involontaire des capacités de travail. Le total obtenu pour le chômage « élargi » est tout aussi conventionnel que la valeur du chômage BIT. L'important est de disposer de statistiques fiables, homogènes et régulières qui mesurent les différentes composantes de manière à pouvoir comparer non seulement leur volume, mais aussi leur taux de variation<sup>33</sup>.

En second lieu, ces travaux mettent l'accent sur un fait essentiel. Sous l'impact des transformations des structures d'emploi et du développement des politiques de l'emploi, l'écart croît en longue période entre mesure étroite et mesures larges<sup>34</sup>. Il y a donc un réel enjeu à obtenir que le débat politique et social ne soit pas polarisé sur les DEFM 1 et le chômage BIT. Il s'agit là d'une source fondamentale de controverse sur les façons de mesurer le chômage. Elle doit être distinguée d'une autre controverse, importante mais circonstancielle, qui porte aujourd'hui sur la fiabilité de la mesure statistique de la réduction du chômage en 2006.

<sup>32</sup> Rappelons que l'application par Eurostat de critères plus stricts sur la recherche active d'emploi conduit à réduire de presque un point le taux de chômage calculé par l'INSEE.

<sup>33</sup> Mentionnons aussi l'existence d'une source complémentaire très peu utilisée. Lors du recensement, désormais en continu avec des résultats annuels, on recueille les déclarations spontanées des individus sur leur éventuelle situation de chômage. Les résultats permettent de mesurer la différence entre le chômage comme situation perçue ou vécue et le chômage BIT. Ainsi, début 2005, le taux de chômage au recensement est de 11,7% contre 10,1% pour le chômage BIT issu de l'*Enquête Emploi*. Voir, par exemple : « Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006 », *INSEE Première*, n°117, janvier 2007.

<sup>34</sup> Par exemple, dans le chiffrage ACDC, les « chômeurs invisibles » ne représentaient que 10% du chômage total en 1982, alors qu'ils comptent pour plus de 50% aujourd'hui (en septembre 2006, le nombre des DEFM 1 est de 2,1 millions).

#### 4. L'INCERTITUDE SUR LA BAISSÉ RECÉNTÉ DU CHOMAGE

L'*Enquête Emploi* fournit au mois de mars, en temps normal, des résultats homogènes qui assurent l'égalité comptable : population active = emploi + chômage. Le problème naît du fait que, dans l'intervalle, les trois composantes de l'égalité ne peuvent être estimées que sur la base de sources hétérogènes :

- combinaison de diverses sources sur l'emploi,
- actualisation, sur la base des DEFM, du niveau du chômage BIT,
- hypothèses sur l'évolution des taux d'activité.

La non cohérence des trois sources engendre un problème classique de « bouclage » tant que l'on ne dispose pas des résultats de l'*Enquête Emploi*. Ceux-ci permettent de corriger rétrospectivement la série des taux mensuels de chômage BIT. Or cette année l'INSEE a annoncé très discrètement<sup>35</sup> que la révision était reportée à l'automne 2007. L'argument avancé est que « en 2006, l'enquête emploi a été affectée de problèmes statistiques, liés notamment à une diminution récente du taux de réponse ».

On imagine facilement les commentaires que peut susciter ce report à une date post électorale de la publication des chiffres révisés du chômage depuis mars 2006<sup>36</sup>. Selon *Le Canard enchaîné*, « le taux de chômage ne serait pas descendu à 8,7% de la population active (...) mais se stabiliserait à 9,2%, soit le chiffre d'avril/mai dernier ». L'affirmation est pour l'instant non vérifiable. Toute la question est de savoir d'où proviendrait l'écart entre, d'une part, les taux de chômage mensuels pour 2006 et 2007 qui seraient recalculés sur la base des résultats (non rendus publics) de l'*Enquête Emploi* 2006 et, d'autre part, les taux de chômage provisoires qui continueront, jusqu'en septembre 2007, d'être publiés sur la base de l'*Enquête Emploi* 2005, actualisée à partir des DEFM. Dans quelle mesure s'agit-il d'une défaillance de l'*Enquête Emploi* 2006 ou de l'effet d'une modification des pratiques de l'ANPE ?

##### a) Sur la fiabilité de l'« Enquête emploi »

Les arguments invoqués par l'INSEE<sup>37</sup>, outre « une incohérence avec les autres informations disponibles (...) sur le chômage et l'évolution de l'emploi » (sans autre précision), portent principalement sur les fluctuations du taux de réponse, particulièrement en Ile-de-France (voir tableau 8). S'il y a bien une nette augmentation pour les trois premiers trimestres en Ile-de-France (mais une diminution au quatrième), on n'observe aucune dégradation pour la France entière, donc il n'y a pas d'argument pour refuser de publier des chiffres à ce niveau<sup>38</sup>.

A été invoquée aussi la nécessité d'attendre les résultats d'une enquête auprès des non répondants. Cette enquête est tout à fait utile, mais on doit noter que la précédente, auprès des non répondants du 1<sup>o</sup> et du 2<sup>o</sup> trimestre 2005, a entraîné une modification du taux de chômage de respectivement 0,06 et 0,00 point.

<sup>35</sup> Au travers d'un paragraphe inséré dans un document intitulé « L'apport du recensement dans la connaissance du marché du travail », présenté lors d'une conférence de presse le 16 janvier.

<sup>36</sup> Voir par exemple : « Les vrais chiffres du chômage 2006 dissimulés pour cause d'élection », *Le Canard enchaîné*, 24 janvier 2007, p.4, et Fiche 6 – « Le recalage ? décalé ! » dans CADAC, *Chômeurs et chiffres sous pression*, Note n°2, 29 janvier 2007.

<sup>37</sup> INSEE, *Communiqué de presse*, 24 janvier 2007.

<sup>38</sup> Cet argument n'a jamais été invoqué dans le passé alors que les taux de réponse varient chaque année.

<b>Tableau 8 – Taux de non-réponses à l'Enquête Emploi</b> (% par trimestre)				
	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T3</b>	<b>T4</b>
<b>France entière</b>				
<b>2005</b>	<b>17,1</b>	<b>18,6</b>	<b>21,3</b>	<b>19,4</b>
<b>2006</b>	<b>18,0</b>	<b>19,1</b>	<b>21,5</b>	<b>17,6</b>
<b>Ile-de-France</b>				
<b>2005</b>	<b>27,3</b>	<b>30,0</b>	<b>35,8</b>	<b>35,0</b>
<b>2006</b>	<b>34,2</b>	<b>36,4</b>	<b>41,5</b>	<b>33,3</b>

Enfin, on a mentionné les différences de résultats selon les vagues d'enquêtes successives réalisées auprès des mêmes ménages (voir *supra* point 1), dit « biais de rotation »<sup>39</sup>. Mais, cette difficulté est commune à toutes les enquêtes de ce type et s'observe en permanence ; aucun phénomène nouveau n'a été indiqué en ce domaine.

Il apparaît donc que, s'il n'y a aucune raison de négliger les imperfections de l'information issue d'une enquête par sondage en continu comme l'*Enquête Emploi*, aucun argument convaincant n'a été avancé à ce jour pour justifier le report de la publication des résultats, qui aurait pu, si nécessaire, être accompagnée de toutes les précisions méthodologiques utiles<sup>40</sup>.

#### ***b) Sur l'impact des changements des modes de gestion de l'ANPE***

La décision annoncée de prolonger jusqu'en septembre l'utilisation des données ANPE (DEFM 1+2+3) pour actualiser les résultats de l'*Enquête Emploi 2005* donne une acuité particulière à deux questions déjà soulevées dans le passé (voir *infra* point 2). Ces questions conduisent à mettre en cause la pertinence des séries de DEFM comme indicateur provisoire de l'évolution du chômage.

- Le premier débat est lié à l'impact de l'intensification du suivi individualisé des demandeurs d'emploi : multiplication des convocations, insistance avec laquelle seraient proposés des envois en formation non souhaités ou des offres d'emploi non « convenables » (au sens de la convention de l'OIT), mise en cause de la réalité de la recherche d'emploi... S'agissant de la mesure du chômage, la question serait bien évidemment d'avoir un ordre de grandeur de l'impact quantitatif sur l'évolution, en particulier au cours de l'année 2006, des différentes catégories de DEFM : changements de catégories, radiations ou défaut d'actualisation de l'offre<sup>41</sup> ?
- Le second débat concerne l'ampleur des transferts opérés entre catégories de DEFM. Qu'ils soient ou non justifiés par des arguments logiques ou juridiques de gestion des fichiers, ces transferts peuvent engendrer des biais non négligeables dans l'appréciation des évolutions annuelles.

<sup>39</sup> Voir les réponses de Jean-Michel Charpin citées par *Le Monde* : « La décision de l'INSEE de reporter la publication du nombre des sans-emploi crée une polémique » (26 janvier 2007).

<sup>40</sup> Le risque que ces précisions soient négligées dans les messages diffusés par les médias aurait été moins grave que le risque de suspicion sur les motifs de la non publication. Notons que l'INSEE a promis de fournir des explications détaillées sur les raisons de sa décision lors d'une réunion de la *Formation Emploi-Revenus* du CNIS le 8 mars prochain.

<sup>41</sup> La Note n°2 d'ACDC (voir *supra*) a fourni sur ces points des exemples et des témoignages.

Des chiffres circulent officieusement : pendant l'année 2006, de l'ordre de 30 000 demandeurs en *Contrat de reclassement personnalisé (CRP)* aurait été « basculés » des DEFM 1 vers les DEFM 4 (personnes non immédiatement disponibles), tandis que 30 à 35 000 titulaires de certains contrats aidés seraient passés des DEFM 1 vers les DEFM 5 (personnes ayant un emploi, à la recherche d'un autre emploi). Si tel était le cas, on ne pourrait prétendre « que le thermomètre est inchangé ».

La publication, avec toutes les précautions nécessaires, des résultats de l'*Enquête Emploi* serait le seul moyen de réduire la confusion, donc la méfiance<sup>42</sup>. Il est d'une extrême gravité, compte tenu des échéances prochaines, qu'une telle incertitude se prolonge, privant le débat démocratique des bases fiables qui lui sont indispensables.

### *Quelques enseignements*

- 1. Il est vain de rechercher une « bonne mesure du chômage » que l'on substituerait à la définition dite du BIT. L'important est de d'établir une batterie d'indicateurs, fiables et cohérents entre eux, qui permettent de mesurer les degrés et les formes de sous-utilisation des capacités de travail effectivement ou potentiellement disponibles.**
- 2. Depuis trente ans, la transformation des formes d'emploi et le développement des dispositifs ciblés de la politique de l'emploi ont considérablement amplifié les zones d'incertitude ou de chevauchement par rapport aux définitions traditionnelles de l'emploi, du chômage et de l'inactivité. La priorité est d'améliorer la connaissance de ces catégories intermédiaires qui peuvent correspondre à des trajectoires d'accès à l'emploi stable, mais qui, dans la majorité des cas, engendrent la précarité.**
- 3. Les catégories de DEFM de l'ANPE sont hautement sensibles à des choix de gestion administrative et aux modes de suivi individualisé des demandeurs d'emploi. Leur utilisation n'est acceptable que si l'on dispose d'une information homogène et complète sur toutes les catégories de DEFM. Elles ne peuvent servir, du point de vue de la mesure du chômage, que comme indicateur conjoncturel sous réserve de leur correction régulière grâce à l'*Enquête Emploi*.**
- 4. Le renvoi à octobre 2007 de la publication des résultats de l'*Enquête Emploi* pour 2006 perturbe gravement les conditions du débat démocratique à la veille d'échéances électorales majeures.**

Jacques Freyssinet

---

<sup>42</sup> A défaut, on ne peut que confronter diverses méthodes d'approximation. Par exemple Matthieu Lemoine, de l'*OFCE*, aboutit à un écart de 89 000 entre la baisse du chômage estimée par l'*INSEE* pour l'année 2006 (-270 000) et celle, plus faible, qu'il calcule en confrontant les tendances passées et les données partielles disponibles. Voir : « Chômage : en attendant l'*INSEE* », *clair & net@ofce*.