



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. *Les conventions de reclassement personnalisé* 14
 2. *Le report des dates de relance pour l'actualisation de la situation mensuelle des demandeurs d'emploi*..... 14
 3. *Le classement en catégorie 5 des titulaires de contrats aidés et des créateurs d'entreprise*..... 15
 4. *La diminution de la proportion des demandeurs d'emploi indemnisés*..... 15
 5. *La mise en place des entretiens mensuels personnalisés* 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. *Des impacts mécaniques qui ont pu amplifier de 0,2 à 0,4 point la baisse du taux de chômage en 2005 et 2006*..... 16
 2. *Des impacts comportementaux non chiffrés à approfondir*..... 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. *L'enquête emploi est actuellement le seul instrument qui estime directement le chômage BIT, définition de base pour les comparaisons internationales*..... 19
 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*..... 19
 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* 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. *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)* 23
 2. *Théoriquement, l'enquête emploi permet de dégager une tendance fiable à moyen terme* 24
 3. *Des biais potentiellement importants s'ajoutent aux marges d'incertitude relevant de l'aléa de sondage* 25
 4. *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*..... 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

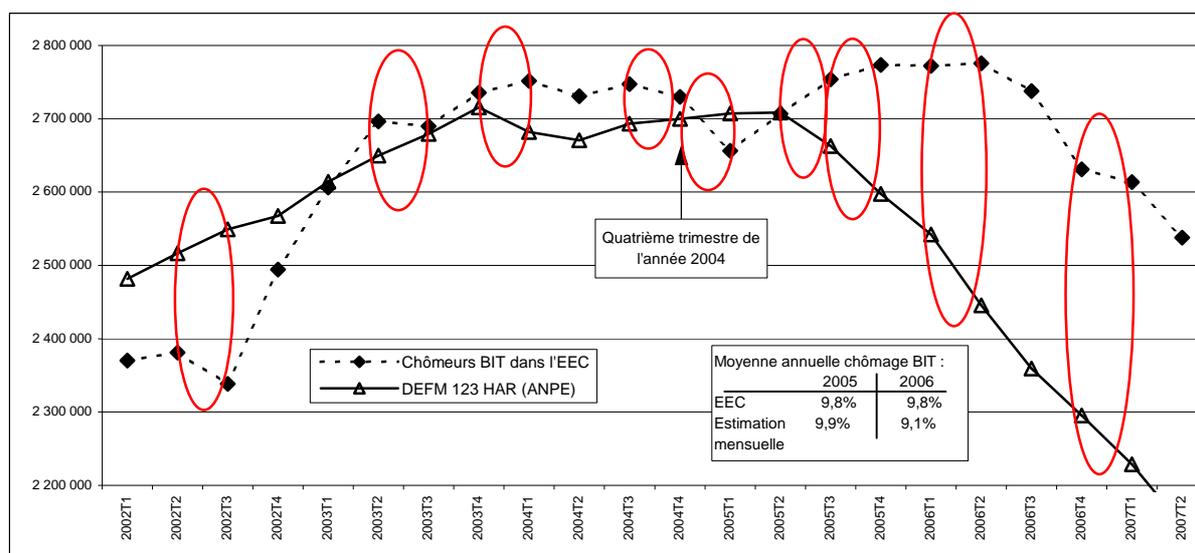
La définition du chômage retenue par le BIT repose sur trois critères relatifs à l'absence d'activité professionnelle, à la disponibilité pour occuper un emploi et à la recherche active d'emploi (cf. *infra*, I.D.1). L'Insee évalue le chômage au sens du BIT en France à partir de deux sources :

- 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

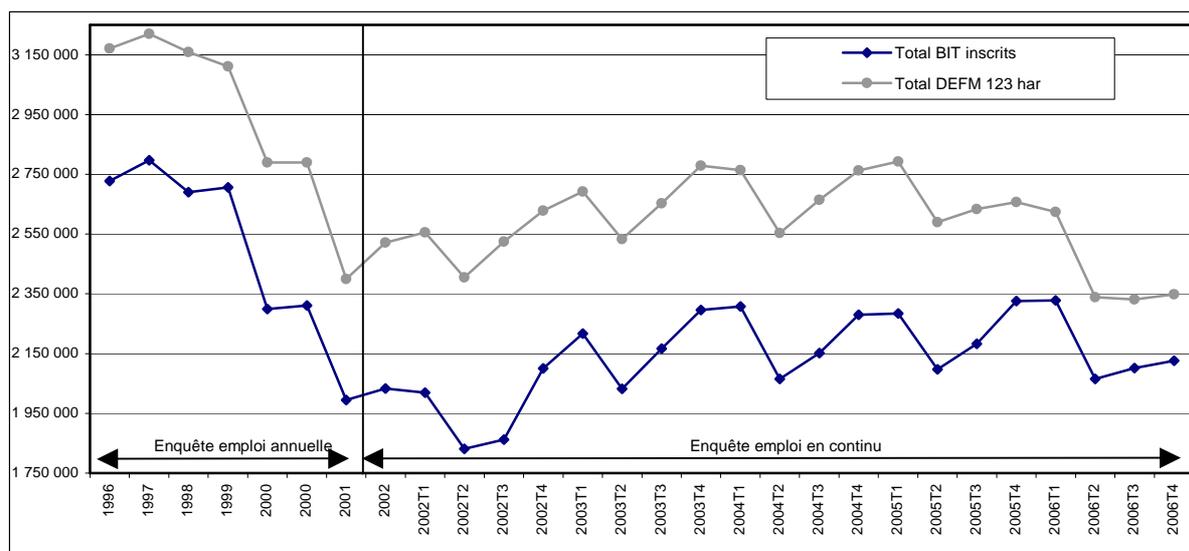
Ces deux séries permettent une analyse comparée entre les deux sources, sur la seule population des chômeurs au sens du BIT qui sont inscrits à l'ANPE (soit 81% des chômeurs BIT en 2006)⁹.

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)

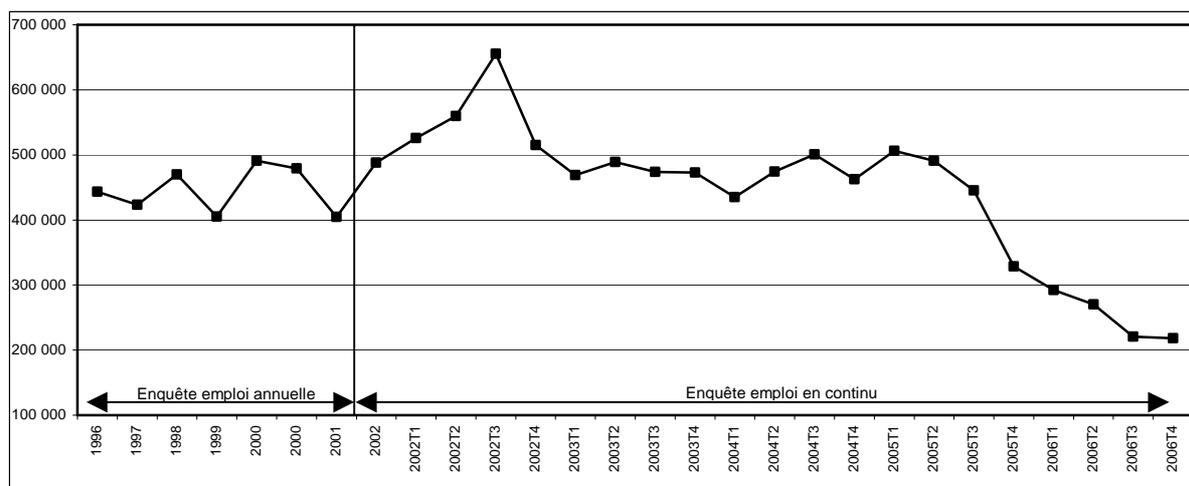


Source : données Insee (données brutes)

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

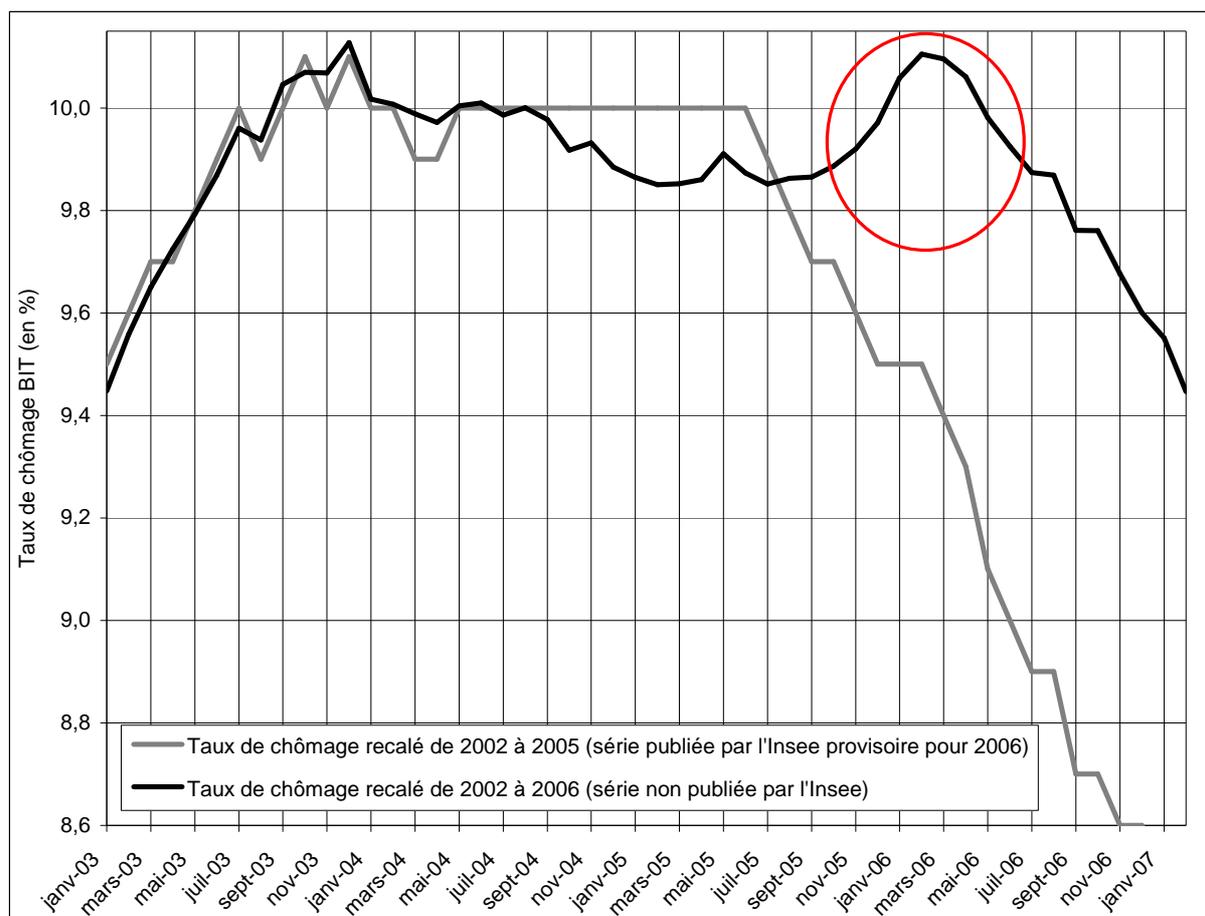
Pour la première fois depuis 20 ans, l'Insee n'a pas réalisé le *calage* du chômage estimé à partir des demandeurs d'emploi de l'ANPE sur celui évalué par l'enquête emploi.

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 ».

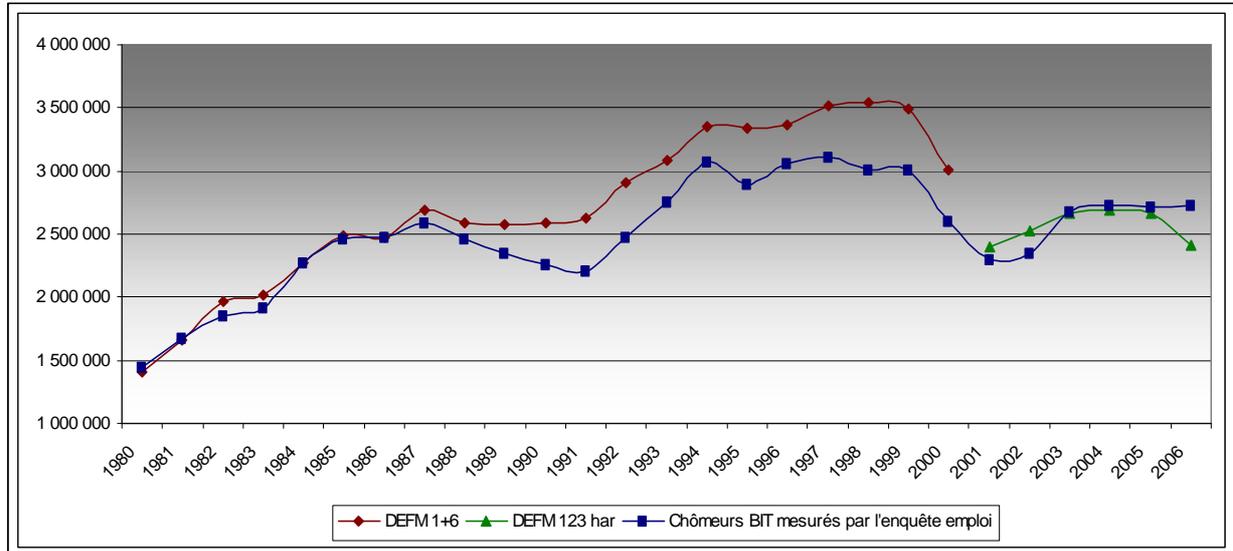
A la fin des années 1980, ces divergences ont repris et se sont accrues. Le rapport de Paul Dubois et Michel Lucas sur les statistiques mensuelles du chômage²² relevait en 1991 l'existence d'un « biais tendanciel » observé depuis 1986, avec un écart croissant entre les deux statistiques : « *entre 1986 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

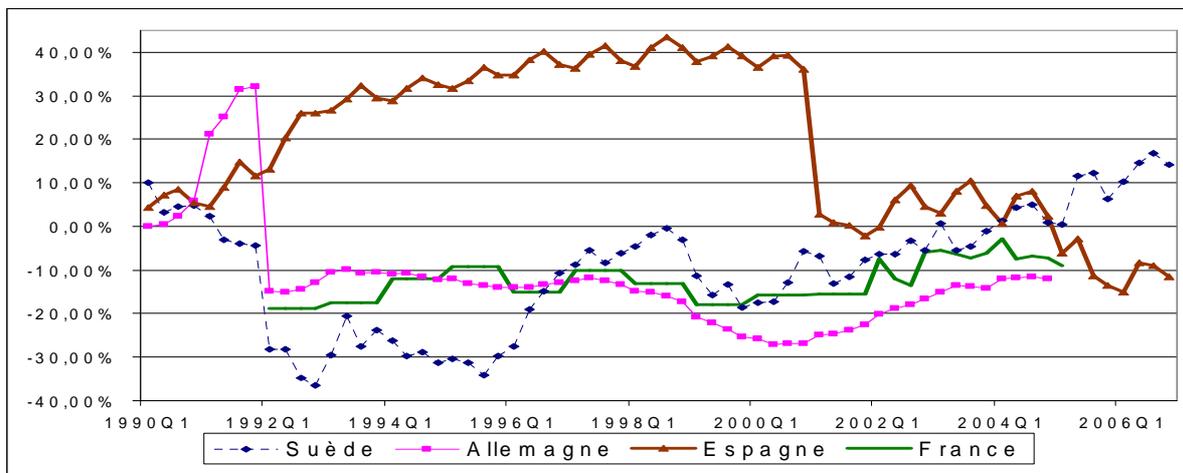
1. Des divergences qui s'observent dans tous les pays

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 BAISSSE 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

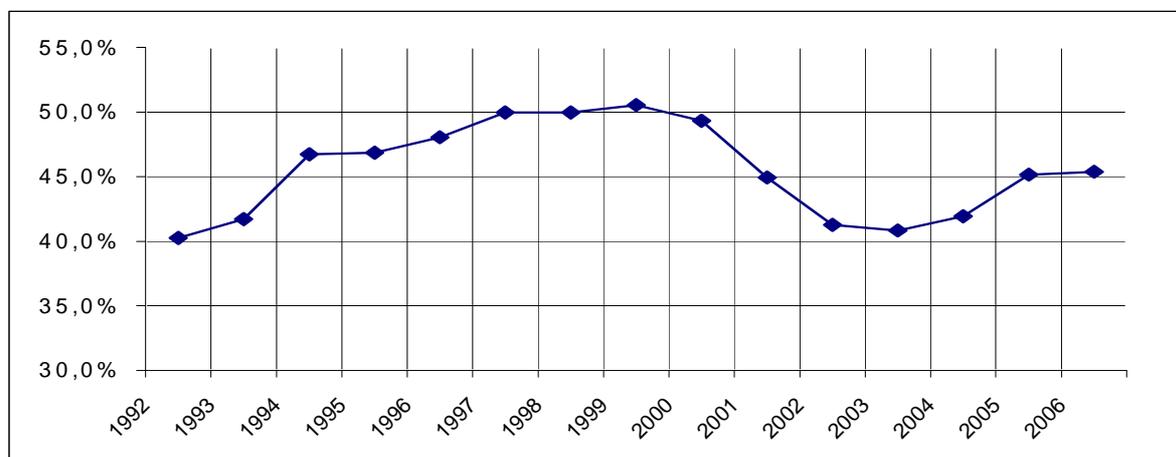
A partir de juin 2005, les demandeurs d'emploi qui ont créé ou repris une entreprise et ceux qui sont embauchés sur un contrat aidé dans le cadre du plan de cohésion sociale³⁰ ont été classés dans la catégorie des demandeurs d'emploi ayant un emploi et à la recherche d'un autre emploi (catégorie 5). 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.

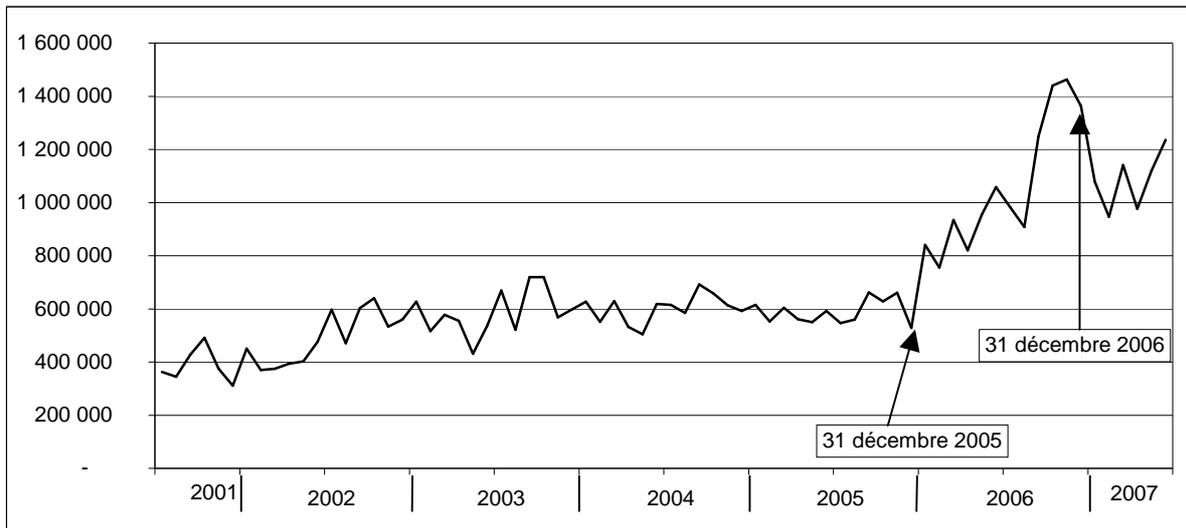
5. La mise en place des entretiens mensuels personnalisés

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.

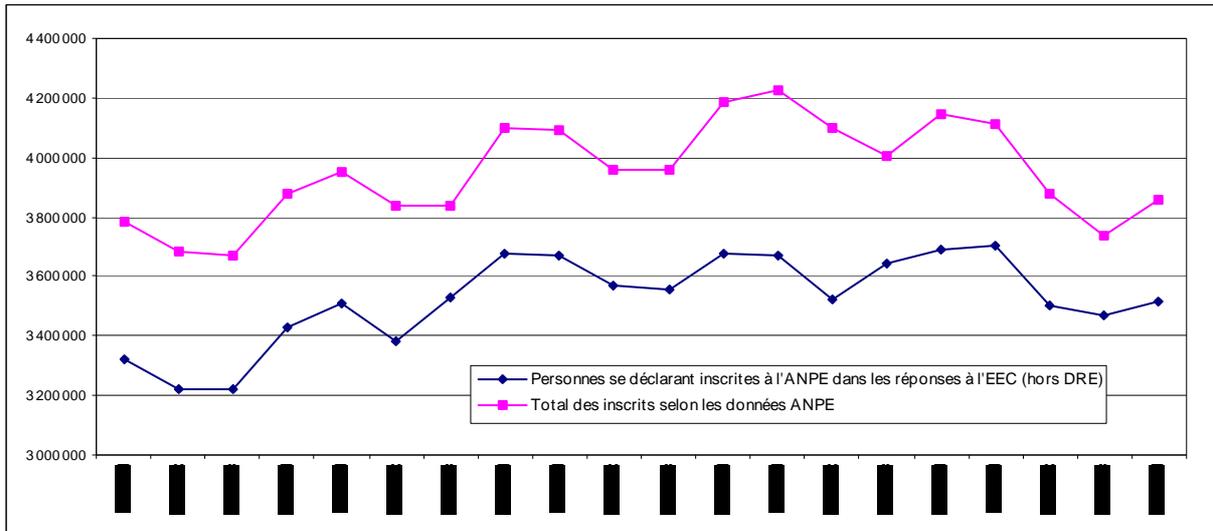
2. L'enquête emploi ne rend compte ni du niveau ni de l'évolution de la population totale des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

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.

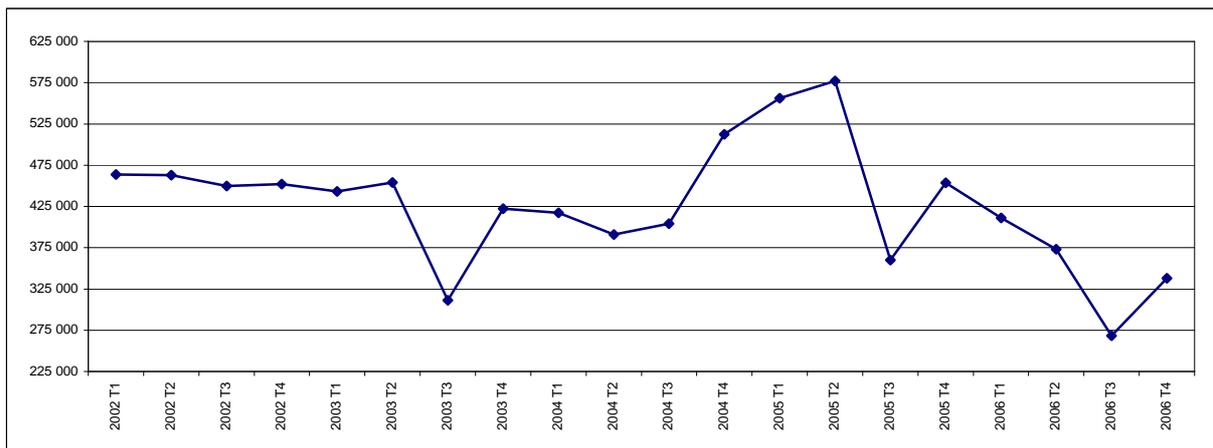
⁴⁰ Question A7 du questionnaire de l'enquête emploi : « au cours des quatre semaines du lundi ... au dimanche ..., étiez-vous inscrit comme demandeur d'emploi (à l'ANPE, auprès de l'ASSEDIC, l'antenne de l'ANPE à la mairie) ? »

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

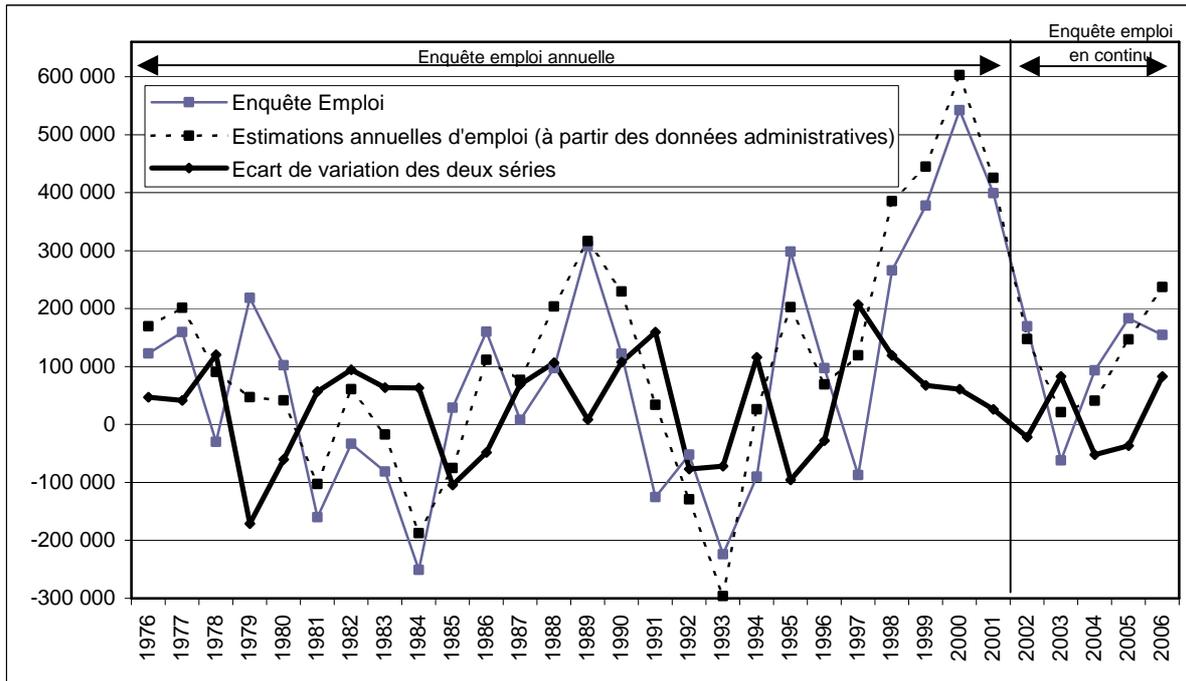
La comparaison sur longue période des évolutions de l'emploi et de l'emploi salarié issues de l'enquête emploi et des estimations de l'Insee à partir des sources administratives (ACOSS, UNEDIC) illustre également les limites de l'enquête emploi pour mesurer les évolutions de court terme. L'analyse comparée 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.

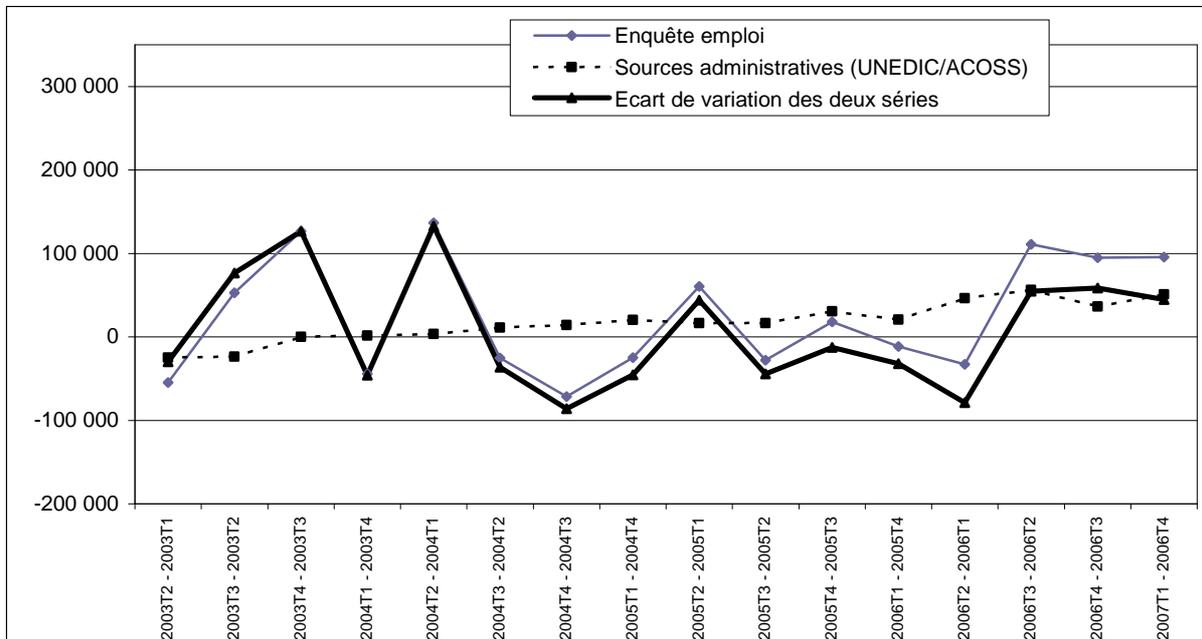
⁴² La comparaison, en niveau, des deux séries présente des écarts importants (plusieurs centaines de milliers de personnes) en raison, d'une part, de la différence de concept qui peut exister entre l'enquête emploi et les données d'emploi de l'UNEDIC (un chef d'entreprise salarié est considéré salarié 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.

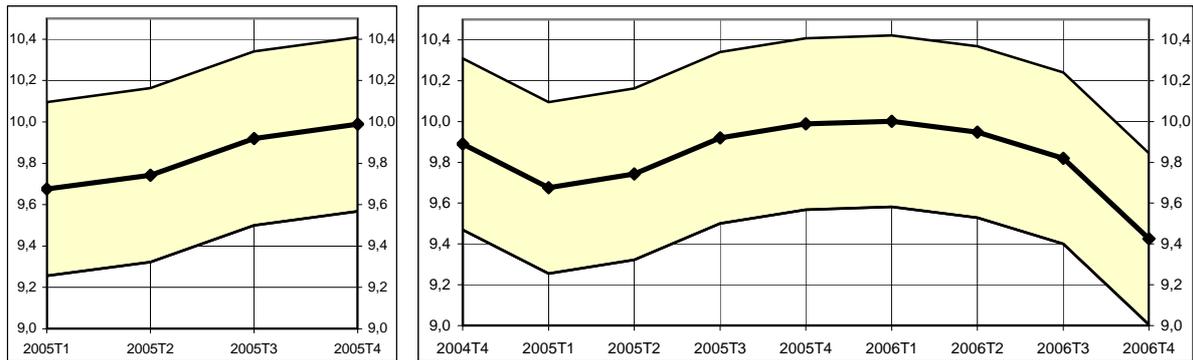
⁴³ Cf. annexe III.

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

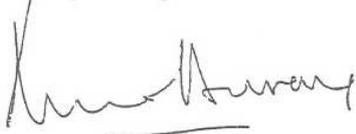
⁷⁶ A l'époque, l'enquête emploi ne permettait d'obtenir un taux de chômage qu'à fréquence annuelle.

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,



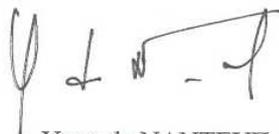
Bruno DURIEUX

L'inspectrice générale des affaires sociales,



Marie-Ange du MESNIL du BUISSON

Les inspecteurs des finances,



Yann de NANTEUIL

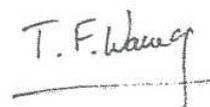
Les inspecteurs des affaires sociales,



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).

ANNEXE I

**LES CHIFFRES DU CHOMAGE DANS UNE PERSPECTIVE
INTERNATIONALE ET EUROPEENNE**

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| I. LA DEFINITION DU CHOMAGE ET LES METHODES PERMETTANT DE LE MESURER SONT LARGEMENT FIXEES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPEEN | 1 |
| A. LES NORMES INTERNATIONALES ONT CONDUIT A UNE DEFINITION HARMONISEE DU CHOMAGE ET A L'ETABLISSEMENT DE TAUX DE CHOMAGE STANDARDISES | 1 |
| 1. <i>La définition du chômage au sens du BIT constitue la référence internationale</i> | <i>1</i> |
| 2. <i>Les organisations internationales ont depuis les années 1980 travaillé à l'établissement de taux de chômage standardisés</i> | <i>1</i> |
| B. L'INTEGRATION EUROPEENNE CONDUIT A UNE INTERPRETATION COMMUNE DES CRITERES DU BIT, A L'ENCADREMENT DE LA METHODE D'ENQUETE ET A UNE PUBLICATION PAR EUROSTAT DES CHIFFRES DU CHOMAGE | 2 |
| 1. <i>Les normes européennes précisent l'interprétation des critères du BIT</i> | <i>2</i> |
| 2. <i>Le chômage au sens du BIT est mesuré par une enquête dont les principes et les modalités sont fixés au niveau européen</i> | <i>3</i> |
| 3. <i>Les données nationales sur le chômage sont transmises à Eurostat, qui en assure une publication mensuelle</i> | <i>3</i> |
| 4. <i>Eurostat a continué à publier en 2007 un taux de chômage français différent en niveau du taux INSEE et s'appuyant sur l'enquête Emploi 2006</i> | <i>5</i> |
| II. RELATIVEMENT VARIABLES, LES PRATIQUES NATIONALES ACCORDENT UNE PLACE CROISSANTE AU CHOMAGE AU SENS DU BIT, SANS PROCEDER A UN « CALAGE » AVEC LES DONNEES ADMINISTRATIVES | 8 |
| A. LES MODALITES DE DETERMINATION DU CHOMAGE AU SENS DU BIT CONVERGENT TOUT EN LAISSANT SUBSISTER DES DIFFERENCES DE METHODE | 8 |
| 1. <i>Obéissant à des principes communs, les enquêtes LFS nationales reposent néanmoins sur des modalités différentes</i> | <i>8</i> |
| 2. <i>Les indicateurs de qualité ne font pas apparaître de situation défavorable pour l'enquête Emploi française, mais son échantillon est deux fois plus aible de celui des autres principaux grands pays</i> | <i>10</i> |
| 3. <i>Les modalités et le rythme de publication du chômage au sens du BIT</i> | <i>12</i> |
| B. LES PRATIQUES NATIONALES DIVERGENT FACE A LA CO-EXISTENCE DE DONNEES ADMINISTRATIVES ET DES CHIFFRES AU SENS DU BIT, MAIS LES SOURCES SONT TOUJOURS MAINTENUES SEPARÉES | 13 |
| 1. <i>Dans certains pays, les données administratives correspondent à des données d'indemnisation et ne sont pas utilisées comme un outil de mesure du chômage</i> | <i>13</i> |
| 2. <i>Dans d'autres pays, le débat public national se focalise davantage sur le chômage mesuré par les sources administratives que sur le chômage au sens du BIT</i> | <i>14</i> |
| 3. <i>La plupart des autres pays connaissent la co-existence des deux sources de mesure du chômage mais tendent à faire prévaloir le chômage au sens du BIT et maintiennent séparées les deux séries</i> | <i>14</i> |
| C. LES AUTRES PAYS CONNAISSENT EGALEMENT DES PHENOMENES DE DIVERGENCES DANS LES EVOLUTIONS MESUREES PAR LES DONNEES ADMINISTRATIVES ET PAR L'ENQUETE LFS | 15 |
| 1. <i>Des divergences dans les évolutions et des différences sur les niveaux de chômage</i> | <i>15</i> |
| 2. <i>Des différences dans la mesure du chômage enregistré dans l'enquête LFS</i> | <i>23</i> |
| D. LA PUBLICATION DES CHIFFRES DU CHOMAGE EST ASSORTIE DANS PLUSIEURS PAYS D'UNE TRANSPARENCE SUR LES ELEMENTS D'INCERTITUDE STATISTIQUE | 24 |

| | |
|---|-----------|
| III. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION TENDENT A RENFORCER LA FONCTION DE REFERENCE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT ET A EN ACCELERER LE RYTHME DE PUBLICATION..... | 25 |
| A. PLUSIEURS PHENOMENES CONCOURENT POUR CONTINUER DE FAIRE DE LA MESURE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT LA REFERENCE CENTRALE | 25 |
| B. EUROSTAT ET LES ETATS-MEMBRES REFLECHISSENT AUX METHODES D'ACCELERATION DE LA PRODUCTION DES DONNEES ISSUES DE L'ENQUETE LFS | 26 |

La mesure des chiffres du chômage en France s'inscrit dans un cadre international et européen qui s'est progressivement précisé et renforcé. L'objectif majeur de ces règles tient à la volonté de disposer de données susceptibles de comparaisons internationales, dans un domaine où les organisations et les pratiques nationales divergent fortement.

Une éventuelle évolution du dispositif français ne peut en conséquence s'envisager qu'en prenant en compte ce cadre international et européen, tout comme elle peut s'inspirer de pratiques déjà en œuvre dans d'autres pays.

I. LA DEFINITION DU CHOMAGE ET LES METHODES PERMETTANT DE LE MESURER SONT LARGEMENT FIXEES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPEEN

A. Les normes internationales ont conduit à une définition harmonisée du chômage et à l'établissement de taux de chômage standardisés

1. La définition du chômage au sens du BIT constitue la référence internationale

Les statisticiens du travail ont cherché à obtenir la définition la plus harmonisée possible de la notion de chômeur. En 1982¹, le Bureau International du Travail (BIT) a actualisé ses normes précédemment fixées en 1954. Sa définition du chômage s'appuie sur trois critères principaux : un chômeur est un individu qui :

- est totalement sans travail,
- est disponible pour travailler,
- et recherche activement un emploi.

Cette référence au chômage au sens du BIT est largement admise au niveau international même si elle ne fait pas l'objet d'une convention internationale liant juridiquement les Etats-membres.

Il semble admis que seule une enquête par sondage auprès des ménages permette de mesurer le chômage BIT, les données administratives ne permettant généralement pas d'identifier chacun des paramètres du chômage tel que défini par le BIT et étant hétérogènes d'un service public de l'emploi à un autre.

2. Les organisations internationales ont depuis les années 1980 travaillé à l'établissement de taux de chômage standardisés

Malgré leur simplicité apparente, les critères du BIT peuvent faire l'objet d'interprétations multiples dans leurs modalités de mise en œuvre, avec des implications loin d'être négligeables sur le taux de chômage. Les organisations internationales se sont donc efforcées de fixer des normes d'interprétation de ces critères.

¹ BIT (1982), « Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée à la treizième conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1982) », Genève.

L'OCDE s'est ainsi emparée du sujet après 1982 et a défini le concept de taux de chômage standardisé². Puis Eurostat a développé ses propres interprétations en la matière, et l'OCDE ne procède désormais plus à aucun ajustement interne. Elle reprend les données qui sont publiées :

- par Eurostat s'agissant de l'ensemble des pays européens (cf. infra) ;
- par les autres Etats-membres pour lesquelles des données mensuelles standardisées sont publiées : Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud. Même s'il s'agit de taux de chômage standardisés au sens du BIT et de l'OCDE, les interprétations des critères du BIT peuvent diverger pour ces pays par rapport aux normes adoptées ultérieurement par Eurostat³.

B. L'intégration européenne conduit à une interprétation commune des critères du BIT, à l'encadrement de la méthode d'enquête et à une publication par Eurostat des chiffres du chômage

Au sein de l'Union européenne, les institutions communautaires et les Etats-membres ont décidé d'aller plus loin dans l'harmonisation des règles et des pratiques nationales, afin d'accompagner une intégration économique croissante et le développement d'une stratégie européenne pour l'emploi.

1. Les normes européennes précisent l'interprétation des critères du BIT

Dès les années 1980, les pays européens se sont accordés, sous l'égide d'Eurostat, sur une interprétation commune des critères du chômage au sens du BIT :

- l'absence de travail effectué implique de n'avoir pas travaillé, même une heure, au cours d'une semaine dite de référence ;
- la disponibilité pour travailler s'apprécie dans un délai de deux semaines ;
- la recherche active suppose d'avoir entrepris des démarches spécifiques pour trouver un emploi au cours des quatre semaines précédant la semaine de référence.

Face à la subsistance de différences assez sensibles entre Etats-membres, la législation européenne a apporté en 2000 des précisions complémentaires dans l'interprétation des critères du BIT⁴. Le règlement 1897/2000 introduit notamment une liste des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une recherche active d'emploi⁵.

Les Etats-membres se sont progressivement adaptés à cette nouvelle définition, certains ayant d'abord préféré conserver leurs pratiques nationales pour assurer la continuité des séries, avec des différences parfois significatives en niveau de chômage. La Suède va par exemple se mettre en conformité avec la définition européenne à l'automne 2007, principalement sur la question de l'emploi des étudiants, ce qui va occasionner un passage de son niveau de chômage au sens du BIT au niveau national de 3,9% à 6%.

² C'est par exemple sous l'égide de l'OCDE qu'une recommandation a en 1983 demandé aux Etats-membres de fixer la période de référence de la recherche d'emploi à 4 semaines, alors qu'auparavant les pays utilisaient des périodes allant d'une semaine à deux mois (Constance Sorrentino "International Unemployment Rates: How Comparable are They?", *Monthly Labor Review*, June 2000, pp. 3-20).

³ Constance Sorrentino "International Unemployment Rates: How Comparable are They?", *Monthly Labor Review*, June 2000, pp. 3-20.

⁴ Olivier Chardon et Dominique Goux, La nouvelle définition européenne du chômage BIT, *Économie et Statistique*, n° 362, 2003.

⁵ Il précise par ailleurs qu'une personne ayant trouvé un emploi ultérieur dans un délai supérieur à trois mois ne doit pas être considérée comme étant au chômage si elle ne conduit pas des recherches actives.

Mais même dans les cas où des différences d'interprétations subsistent, Eurostat dispose de l'ensemble des micro-données lui permettant de publier au niveau européen des chiffres de chômage nationaux correspondant à la définition européenne, même s'ils s'écartent de ceux publiés nationalement. C'est le cas en particulier pour la France.

2. Le chômage au sens du BIT est mesuré par une enquête dont les principes et les modalités sont fixés au niveau européen

Au sein de l'Union européenne, le chômage au sens du BIT est mesuré grâce à l'enquête européenne sur la force de travail (*Labour Force Survey- LFS*), qui est une « enquête ménages » conduite dans tous les Etats-membres sur la base de définitions et d'une méthodologie pour l'essentiel communes. La mise en place d'une telle enquête n'est pas nouvelle, puisque la première a été organisée dès 1960 et qu'une harmonisation et une synchronisation des enquêtes nationales s'observent déjà dans les années 1970⁶. Mais c'est à partir de 1983 que cette enquête se base directement sur le concept de chômage défini par le BIT en 1982 et prend le nom de « forces de travail ».

L'enquête européenne fait l'objet d'un encadrement juridique depuis 1991, le règlement européen n°3711/91 prévoyant l'organisation d'une enquête nationale chaque année au printemps. Les règles européennes vont ensuite évoluer en deux temps vers l'organisation d'une enquête en continu :

- en 1998, le règlement n° 577/98 privilégie l'organisation d'enquêtes en continu donnant des résultats trimestriels et annuels, tout en laissant la possibilité de poursuivre la pratique d'une enquête annuelle de printemps ;
- en 2002, le règlement n°1991/2002 consacre l'obligation d'enquêtes nationales en continu, n'accordant que des dérogations temporaires à l'Italie (jusqu'en 2004) et à l'Allemagne (en 2005).

Ce passage à une enquête en continu a été très encouragé non seulement par Eurostat, mais aussi par ses « utilisateurs » (Banque centrale européenne, Commission européenne, OCDE, etc.). La France et plus encore l'Allemagne se sont montrées longtemps réticentes à cette évolution.

3. Les données nationales sur le chômage sont transmises à Eurostat, qui en assure une publication mensuelle

Le règlement européen impose à chaque Etat-membre de produire et de transmettre chaque trimestre les données issues de l'enquête nationale sur les forces de travail.

Il n'existe en revanche pas de réglementation européenne sur la production et la publication de données mensuelles sur le chômage. Mais Eurostat publie tous les mois des taux de chômage harmonisés suivant la définition BIT, en s'appuyant sur des données mensuelles qui lui sont transmises par les Etats-membres sur la base d'un « *gentlemen's agreement* »⁷. Selon les pays, il peut s'agir de données administratives (chômage enregistré par le service public de l'emploi) ou de données mensuelles issues de l'enquête sur les forces de travail.

Cette publication mensuelle, portant sur des chiffres décrits comme provisoires, s'appuie sur un calcul effectué par Eurostat consistant, le plus souvent, en un « calage » (« *benchmarking* ») des données administratives mensuelles sur les enquêtes trimestrielles LFS. Ceci permet de respecter les résultats de l'enquête LFS en niveau et en évolution en trimestriel et/ou en annuel, tout en fournissant une évolution mensuelle plausible du chômage BIT. Ce calcul diffère cependant selon la nature et la périodicité des données nationales transmises, comme en témoigne le tableau suivant.

⁶ Dominique Goux, Une histoire de l'Enquête Emploi, *Économie et Statistique*, n° 362, 2003.

⁷ Seules l'Italie et la Grèce ne transmettant aucune donnée mensuelle.

Tableau 1 : Mode de calcul des chiffres mensuels du chômage publiés par Eurostat

| | Taux mensuel du chômage BIT calculé par Eurostat sur la base : | Pays |
|--|---|--|
| Utilisation de données administratives sur une base provisoire | - de l'enquête LFS trimestrielle et des données administratives mensuelles | Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Espagne, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Slovaquie |
| | - de l'enquête LFS trimestrielle (en moyenne annuelle glissante) et des données administratives mensuelles | France, Autriche, Chypre, Malte |
| Utilisation de la seule enquête LFS | - de l'enquête LFS trimestrielle et de données mensuelles de l'enquête LFS | Finlande, Suède |
| | - de l'enquête LFS trimestrielle et de données mensuelles de l'enquête LFS (en moyennes mensuelles glissantes sur 3 mois) | Royaume-Uni, Pays-Bas |
| | - d'une enquête mensuelle spécifique et provisoire conforme à la définition du BIT | Allemagne (enquête téléphonique jusqu'en avril 2007) ⁸ |
| | - de l'enquête LFS trimestrielle seule, en l'absence de données mensuelles complémentaires | Grèce, Italie |

Source : Eurostat⁹

Quelques pays sont donc en mesure de fournir directement à Eurostat des données mensuelles de chômage au sens du BIT, en ayant recours à des méthodes différentes :

- la Suède et la Finlande disposent d'une enquête LFS exploitée mensuellement ;
- les Pays-Bas et le Royaume-Uni établissent à partir de leur enquête en continu des moyennes mensuelles glissantes sur 3 mois, pratique qui permet de disposer d'un échantillon équivalent à celui d'un trimestre. Les Pays-Bas fournissent des données à partir des deux derniers mois disponibles et ajoutent une estimation pour le 3^e mois, afin d'avoir une moyenne centrée sur le dernier mois connu. Le Royaume-Uni calcule la moyenne des trois derniers mois connus et affecte la valeur obtenue au mois central ;
- l'Allemagne a eu recours jusqu'en avril 2007, sur une base transitoire dans l'attente de la consolidation de son enquête LFS, à une enquête téléphonique mensuelle, solution qui a généré un certain nombre de difficultés (*cf. infra*).

Pour la plupart des autres pays, la publication des données mensuelles par Eurostat repose sur la prise en compte des résultats trimestriels de l'enquête LFS, complétés pour les mois intermédiaires par calage des données administratives sur les données LFS.

Pour quatre pays (France, Autriche, Malte, Chypre), l'enquête LFS est prise en compte sur une base annuelle glissante, même si des données trimestrielles sont transmises à Eurostat. En effet, il n'était jusqu'au début 2007 pas possible de procéder à des corrections pour variation saisonnière des données trimestrielles, en l'absence du recul nécessaire depuis l'introduction de la nouvelle enquête en continu (au moins 20 trimestres, soit 5 ans). Le calcul du chômage mensuel se

⁸ L'Allemagne devrait prochainement passer à une enquête LFS à exploitation mensuelle, *cf. infra*.

⁹ À noter qu'Eurostat se base sur les enquêtes LFS trimestrielles pour estimer le niveau de l'emploi et ne dispose pas de données administratives mensuelles sur l'emploi.

base sur la prise en compte des cinq derniers trimestres connus de l'enquête LFS, complété par les données administratives mensuelles sur la dernière période. Cette méthode devrait être abandonnée par Eurostat dans le courant de l'année 2007, au profit de la méthode utilisée pour la plupart des autres pays, c'est-à-dire l'utilisation des données trimestrielles LFS complétée au niveau mensuel par les données administratives (première ligne du tableau 1).

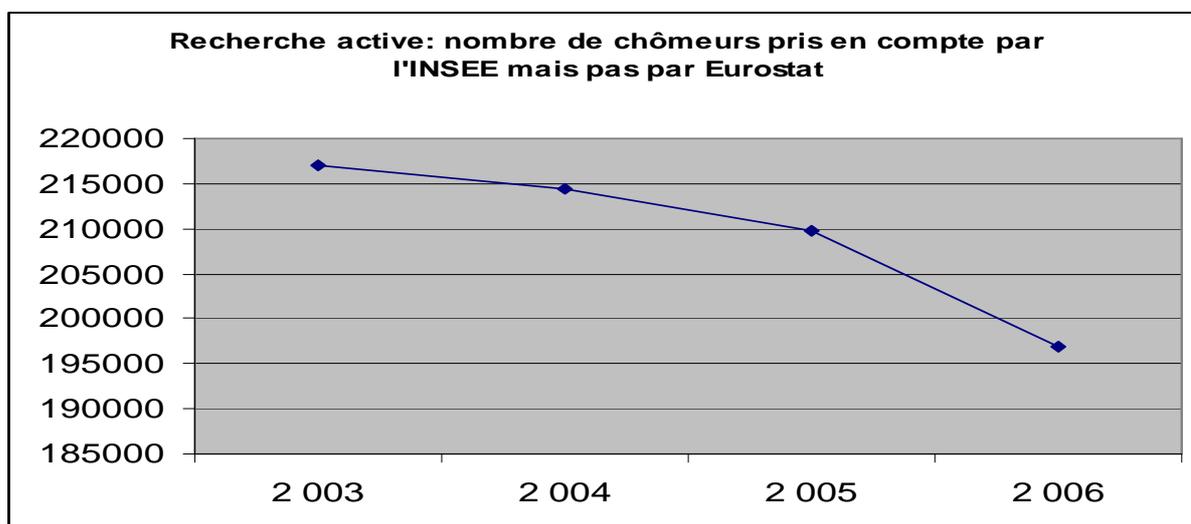
Au total, ces divergences persistantes conduisent Eurostat à publier des chiffres mensuels dont la comparabilité entre pays reste limitée en raison des différences de méthodes et donc de temporalité.

4. Eurostat a continué à publier en 2007 un taux de chômage français différent en niveau du taux INSEE et s'appuyant sur l'enquête Emploi 2006

Le chômage français au sens du BIT présente plusieurs différences selon qu'il est publié par Eurostat ou par l'INSEE, qui tiennent d'abord :

- à une question de champ géographique, Eurostat incluant les départements d'outre-mer dans ses calculs tandis que l'INSEE les exclut. Cette différence d'appréciation conduit à augmenter de l'ordre de 0,5 point le taux de chômage publié par Eurostat par rapport à l'INSEE ;
- à une question d'interprétation de la définition du chômage BIT, notamment sur les démarches actives de recherche d'emploi. L'INSEE considère que la simple inscription à l'ANPE est une démarche active de recherche d'emploi et suffit donc à remplir ce critère du BIT. Depuis 2000, Eurostat a une interprétation plus restrictive. Combinée à d'autres différences d'interprétation, de moindre importance, cette divergence contribue à diminuer le niveau du chômage publié par Eurostat d'environ 0,6/0,7 point par rapport à l'INSEE¹⁰, comme le montre le graphique et le tableau ci-dessous.

Graphique 1



Source : Insee

¹⁰ L'Espagne s'est alignée en 2001 sur la conception d'Eurostat en la matière, ce qui s'est traduit par la sortie d'environ 500 000 chômeurs du chômage au sens du BIT.

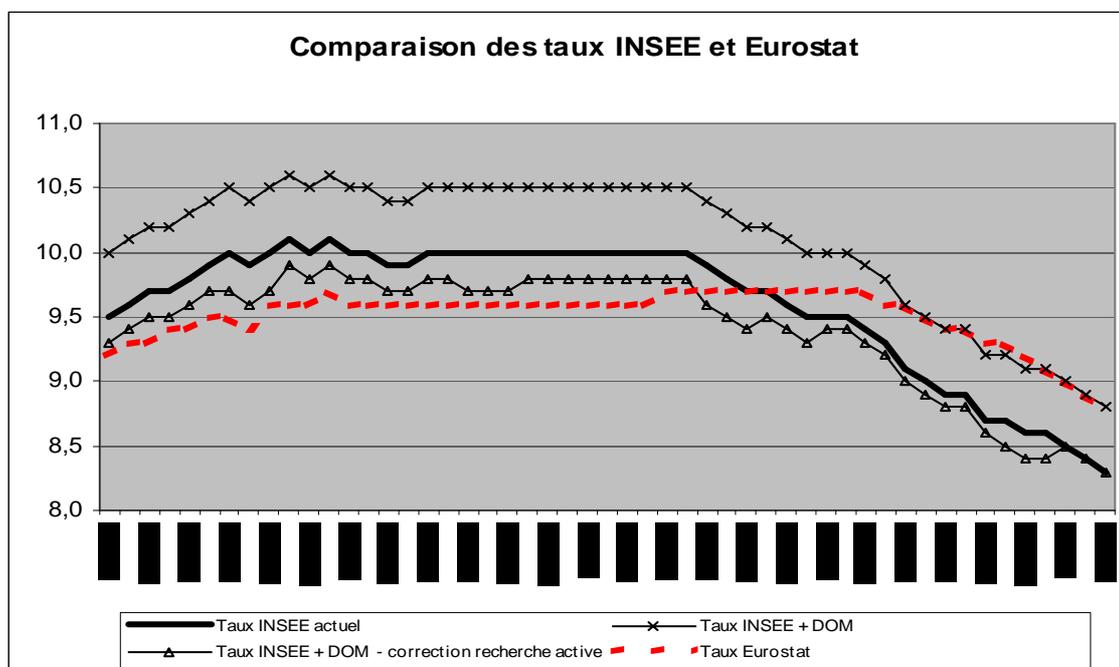
Tableau 2 : Chômage BIT suivant les interprétations sur la recherche active (moyennes annuelles)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-------|---------------|---------------|---------------|
| Nombre de chômeurs, interprétation INSEE recherche active (en milliers et en taux de croissance) | 2 682 | 2 734 (+1,9%) | 2 723 (-0,4%) | 2 729 (+0,2%) |
| Nombre de chômeurs, interprétation Eurostat recherche active (en milliers et en taux de croissance) | 2 465 | 2 519 (+2,2%) | 2 513 (-0,2%) | 2 532 (+0,8%) |
| Écart (2) - (1) (en milliers) | 217 | 215 | 210 | 197 |
| Impact en points de taux de chômage (%) | -0,72 | -0,71 | -0,69 | -0,64 |

Source : Insee

Le graphique suivant illustre ces deux différences, soit l'intégration des DOM et le critère sur la recherche active. Partant du taux de chômage actuel publié par l'INSEE, il montre le taux de chômage INSEE translaté à la hausse d'environ 0,5 point du fait de l'intégration des DOM, puis translaté au contraire à la baisse d'environ 0,7 point du fait de la correction sur la recherche active. Il persiste cependant une différence avec le taux Eurostat malgré ces deux corrections.

Graphique 2



Source : INSEE et Eurostat

La différence résiduelle provient de points mineurs (différence dans le dénominateur utilisé¹¹, ménages collectifs¹², mise à jour des pondérations), du mode de calcul des estimations mensuelles et surtout, récemment, de la prise en compte de l'enquête emploi 2006.

En effet, depuis le passage à l'enquête emploi en continu et dans l'attente de disposer de suffisamment de recul pour pouvoir calculer les données trimestrielles corrigées des variations saisonnières, Eurostat a défini pour la France (comme pour l'Autriche, Chypre et Malte) une méthode particulière d'estimation du chômage BIT mensuel¹³ :

- en effectuant une moyenne annuelle glissante intégrant les 5 derniers trimestres disponibles de l'enquête emploi et en les complétant pour la fin de série par l'évolution des DEFM ;
- en intégrant progressivement, après transmission par l'INSEE et vérification interne, le dernier trimestre disponible de l'enquête emploi.

Cette méthode diffère du calage effectué traditionnellement par l'INSEE qui consiste à se caler une fois par an (en mars de l'année suivante) sur la moyenne annuelle calendaire de l'enquête. Elle permet de prendre en compte plus tôt, en un peu plus lisse et en continu les résultats trimestriels de l'enquête emploi. Elle conduit néanmoins à de fréquentes révisions progressives et rétrospectives de l'ensemble des mois de fin de période, pour progressivement se rapprocher, avec retard, des niveaux ressortant de la moyenne annuelle de l'enquête emploi.

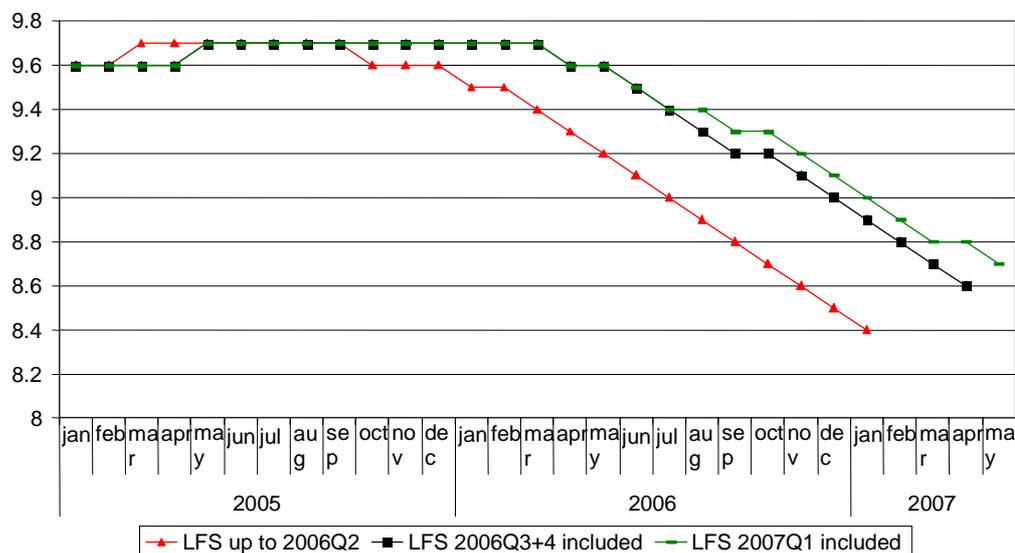
Le graphique suivant illustre les révisions engendrées récemment aux données calculées par Eurostat du fait du calage en moyenne annuelle glissante. Eurostat n'a en effet pas accédé aux demandes formulées par l'INSEE, à partir de décembre 2006, de cesser d'intégrer les données trimestrielles de l'enquête Emploi à partir du 2^{ème} trimestre 2006. L'INSEE ayant tardé à transmettre à Eurostat les données du 3^{ème} trimestre 2006, celles-ci n'ont été intégrées qu'en mars 2007, en même temps que celles du 4^{ème} trimestre 2006, conduisant à un « recalage » plus important. Eurostat a ainsi procédé à la publication du chômage français en prenant en compte l'enquête emploi pour 2006 au moment même où l'INSEE différait cette prise en compte. Comme le calage sur l'enquête emploi 2006 a pour conséquence de relever le niveau de chômage, le taux Eurostat se trouve mécaniquement supérieur au taux INSEE, même après correction des DOM et du critère de recherche active, fin 2006 et en 2007, d'environ 0,5-0,7 point. Eurostat a néanmoins indiqué sur ses publications que les données sur la France étaient provisoires et sujettes à révision d'ici la fin 2007.

¹¹ L'INSEE utilise au dénominateur un estimateur de l'emploi dit « au sens de la comptabilité nationale » et provenant des statistiques administratives, tandis qu'Eurostat utilise un estimateur de l'emploi provenant de l'enquête emploi elle-même.

¹² Le règlement européen prévoit l'intégration dans la population enquêtée des ménages dits « collectifs ». Ce terme recouvre les personnes telles que les pensionnaires de maisons de retraite, les étudiants en cité universitaire, les prisonniers, les militaires en caserne. Les redressements de l'enquête française tiennent compte de cette population, mais Eurostat ne les intègre pourtant pas encore dans ses propres calculs car de nombreux autres pays sont en retard sur la France et n'appliquent pas encore ce point du règlement. L'impact de cette différence sur les résultats globaux est mineur.

¹³ On peut presque parler de cette méthode au passé, puisque, pour la France, Eurostat a l'intention d'abandonner cette méthode très rapidement (et l'aurait même d'ailleurs probablement fait dès début 2007, si la crise de début 2007 n'avait pas eu lieu) dès lors que la France dispose maintenant d'une série assez longue pour effectuer un calage trimestriel.

Graphique 3 : Taux de chômage français
(CVS, publié par Eurostat)



Source : Eurostat

II. RELATIVEMENT VARIABLES, LES PRATIQUES NATIONALES ACCORDENT UNE PLACE CROISSANTE AU CHOMAGE AU SENS DU BIT, SANS PROCEDER A UN « CALAGE » AVEC LES DONNEES ADMINISTRATIVES

A. Les modalités de détermination du chômage au sens du BIT convergent tout en laissant subsister des différences de méthode

1. Obéissant à des principes communs, les enquêtes LFS nationales reposent néanmoins sur des modalités différentes

Aux termes des règlements qui prévoient l'organisation des enquêtes LFS, et notamment du règlement n°577/98 du 9 mars 1998, chaque Etat-membre doit conduire son enquête en respectant les aspects suivants :

- une enquête par sondage en continu produisant des résultats trimestriels et annuels transmis à Eurostat dans des délais déterminés (90 jours après la fin du trimestre pour les résultats trimestriels) ;
- une enquête comprenant une série de variables précises et de questions correspondantes, listées par le règlement et posées dans un ordre déterminé ;
- une enquête dont les semaines de référence sont réparties uniformément sur l'ensemble de l'année, et où l'entretien a lieu normalement au cours de la semaine qui suit immédiatement la semaine de référence et en tout cas dans les cinq semaines qui suivent.

En revanche, les Etats-membres disposent d'une latitude assez grande sur des domaines importants de l'enquête, même si des lignes directrices existent au niveau européen :

- méthode de détermination de l'échantillon et de son volume. La plupart des Etats-membres s'appuient sur la détermination de logements, tandis que la Suède, le Danemark et la Finlande identifient directement des individus. Le plus souvent, le recensement est l'outil de base d'identification de l'échantillon, mais les pays nordiques, l'Italie et la Belgique se fondent sur des registres de population ;
- nombre de vagues d'interrogation, qui varient de deux à huit entre les différents pays (6 pour la France), avec un dispositif de rotation qui permet un maintien d'au moins 50% de l'échantillon entre deux vagues trimestrielles (sauf pour le Danemark : 33% et la Lettonie : 0%) ;
- modes d'interrogation, les entretiens pouvant être exclusivement en tête-à-tête (Portugal, Grèce et plusieurs pays de l'est), exclusivement par téléphone (Suède, Finlande) ou mixtes (dans la plupart des pays, le premier entretien est en tête-à-tête, les suivants s'effectuant par téléphone. La France se distingue en revenant à un entretien physique pour la dernière vague) ;
- caractère obligatoire ou non de la réponse à l'enquête (qui est obligatoire en France, Belgique, Allemagne, Italie, Chypre, Malte, Autriche, Portugal, Slovaquie mais volontaire dans les autres Etats-membres¹⁴) ;
- détermination de la méthode de pondération des résultats. La France est le seul pays à ne pas intégrer les régions dans le calcul des pondérations.

La mesure du chômage au sens du BIT aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, les seules données utilisées pour mesurer le chômage sont issues de l'enquête mensuelle sur la population active conduite dans le cadre du *Current Population Survey* (CPS), qui se fonde sur des critères proches de ceux du BIT. Elles sont publiées chaque mois par le *Bureau of Labor Statistics* six jours environ après la fin de mois.

Les chiffres « administratifs » ne concernent que le nombre de bénéficiaires des indemnités chômage (*Unemployment Insurance* -UI-). Ils sont disponibles sur une base hebdomadaire, mais ne sont pas utilisés comme une mesure du chômage car ils excluent environ la moitié des chômeurs au sens du BIT.

L'enquête CPS existe sous une forme mensuelle depuis 1940. Elle a été réformée à plusieurs reprises, notamment en 1994. L'enquête est dite mensuelle mais elle ne porte que sur une semaine donnée du mois : elle ne constitue pas *stricto sensu* une enquête en continu telle que mise en place en France depuis 2002. L'échantillon mensuel comprend environ 60.000 ménages (soit 90 000 ménages en trimestriel, soit 200 000 personnes, du fait du système de rotation), choisis pour être représentatifs de la population nationale, répartis sur 754 secteurs géographiques (sur les près de 2000 que compte le pays).

Chaque mois, un quart des ménages dans l'échantillon change, de sorte qu'aucun ménage ne soit interviewé plus de quatre mois consécutifs. Huit mois après être sorti de l'échantillon, un ménage y revient à nouveau pour quatre mois, avant de le quitter définitivement. Ce système permet de conserver 75% de l'échantillon d'un mois sur l'autre et environ 50% d'une année sur l'autre. Les entretiens sont menés par environ 1500 enquêteurs, qui s'appuient sur un support informatique. Une partie des entretiens sont effectués par téléphone, après l'entretien initial en tête-à-tête. La proportion des ménages qui ne peuvent être interviewés varie entre 7 à 8%. Les résultats bruts font l'objet de pondérations tenant compte de l'âge, du sexe, de l'appartenance raciale et du lieu de résidence.

¹⁴ En France, le caractère obligatoire de l'enquête n'induit néanmoins pas de sanction en cas de non-réponse.

L'intervalle de confiance à 90% est estimé, s'agissant des variations mensuelles de chômage, à +/- 0.19 point de pourcentage.

Cette enquête CPS, qui est une enquête-ménages, ne doit pas être confondue avec l'enquête spécifique sur l'emploi (« *Current Employment Statistics program* ») qui est effectuée chaque mois auprès de plus de 300 000 entreprises¹⁵. Cette enquête sert en particulier à déterminer l'emploi par branche.

2. Les indicateurs de qualité ne font pas apparaître de situation défavorable pour l'enquête Emploi française, mais son échantillon est deux fois plus faible que celui des autres principaux grands pays

Les données suivantes, issues du rapport d'Eurostat sur la qualité¹⁶ publié en 2006 sur des données 2004, illustrent quelques éléments de potentielle fragilité de l'enquête LFS. Elles montrent que l'enquête Emploi française présente dans chacun des domaines des résultats relativement comparables à ceux des autres pays et ne présentait en conséquence donc pas, à l'époque de ces résultats, une fragilité susceptible de remettre sa fiabilité en question.

L'enquête LFS autorise les entretiens par proxys, c'est-à-dire qu'une personne du foyer peut répondre pour une autre. Cette souplesse permet d'améliorer les taux de réponse mais crée des risques d'erreurs et donc de fragilité supplémentaires. En la matière, la France présentait en 2004 des taux se situant dans la moyenne européenne, voire dans la fourchette basse. Il en allait de même pour le nombre d'entretiens par enquêteur.

Tableau 3 : Part des entretiens par proxys et nombre d'entretiens par enquêteur

| | Part des entretiens par proxys (2005) | Nombre d'entretiens par enquêteur par trimestre (2004) |
|-------------|--|---|
| Allemagne | 26,6% | 35 |
| Espagne | 52,9% | 602 |
| France | 32,1% | 101 |
| Italie | 40,3% | 140 |
| Pays-Bas | 46,6% | 277 |
| Royaume-Uni | 34,4% | 137 |
| Suède | 2,8% | 246 |

Source : Eurostat

Les taux de non-réponses sont également un indicateur important de la fragilité de l'enquête puisqu'une absence de réponse a un effet déformant de l'échantillon, d'autant qu'un non-répondant n'a pas nécessairement les mêmes caractéristiques que la moyenne des répondants sur le marché du travail. En 2004 les taux de non-réponse de l'enquête emploi n'étaient pas particulièrement élevés par rapport à d'autres pays (notamment le Royaume-Uni), bien qu'en la matière la France se situe dans la fourchette basse¹⁷. Les taux de pays comme l'Italie ou l'Espagne doivent en outre être relativisés dans la mesure où les non-répondants de la première vague ne sont pas conservés dans l'échantillon.

¹⁵ Cette enquête a un échantillon plus important et donc une marge d'erreur plus faible que l'enquête ménages (un changement mensuel du niveau d'emploi de 104 000 est statistiquement significatif, contre un seuil de 400 000 dans l'enquête ménage). Mais l'enquête ménage a un champ plus large, car elle s'étend notamment aux indépendants, aux salariés agricoles.

¹⁶ Eurostat, « The European Union Labour Force Survey - Quality report 2004 », 2006

¹⁷ Pour la France, l'année 2004 est celle qui se caractérise par les meilleurs taux de réponse depuis le passage à l'enquête emploi en continu. Pour autant, les différences sont relativement faibles par rapport aux autres années, avec un taux de réponses de 80,5% en 2003, 81,9% en 2004, 80,9% en 2005 et 80,7% en 2006.

Tableau 4 : Taux de non-réponses (en%)- Moyenne annuelle 2004

| Vagues | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Espagne | 15,2 | 7,7 | 7,2 | 7,6 | 7,4 | 7,5 |
| France | 19,1 | 17,8 | 17,9 | 18,3 | 19,4 | 16,2 |
| Italie | 18,5 | 8,2 | 7,4 | 6,7 | | |
| Royaume-Uni | 26 | 35 | 37 | 40 | 41 | |
| Suède | 20,6 | 17,4 | 16,3 | 16,1 | 16,2 | 15,7 |

Source : Eurostat

La réalisation de l'entretien au plus près de la semaine de référence est un autre facteur de qualité de l'enquête LFS. La part d'entretiens réalisés dans la semaine immédiatement consécutive est, sur les données allant jusqu'en 2005, une fois encore dans la moyenne pour la France, même si une dégradation s'observe entre 2003 et 2005.

Tableau 5 : Part des entretiens réalisés dans la semaine consécutive à la semaine de référence (2005)

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------|-------|-------|-------|
| Espagne | 93,7% | 93,8% | 73,8% |
| France | 71,3% | 68,1% | 65,3% |
| Italie | | 17,8% | 33,9% |
| Finlande | 91,5% | 92,3% | 92,5% |
| Suède | 56,2% | 58,9% | 58,9% |

Source : Commission européenne¹⁸

En revanche, **le principal élément de fragilité de l'enquête Emploi française tient à la taille de son échantillon, relativement réduite par rapport à d'autres pays, ce qui induit des intervalles de confiance plus importants :**

- alors que l'enquête française comporte un échantillon trimestriel de l'ordre de 35 000 ménages soit 75 000 personnes (non compris les non répondants), on dénombre 120 000 à 160 000 personnes pour l'Allemagne, 140 000 personnes pour l'Espagne, 150 000 personnes pour l'Italie, 96 000 personnes pour le Royaume-Uni et 200 000 personnes pour les Etats-Unis ;

¹⁸ Commission Staff Working Document, Annexes to the Report from the Commission to the council and the European Parliament on the implementation of Council Regulation (EC) n°577/98, Janvier 2007.

- en conséquence, les intervalles de confiance à 95% pour le taux de chômage trimestriel (en niveau) sont de l'ordre de + ou - 0,4 point pour la France, contre 0,2 en Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni et 0,3 en Espagne¹⁹. 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 (et des valeurs encore plus importantes dans les nouveaux Etats-membres).

Tableau 6 : Taille des échantillons de personnes répondantes dans le cadre des enquêtes sur les forces de travail (LFS)

| | France | Allemagne | Royaume-Uni | Espagne | Italie | Suède | Portugal | Etats-Unis |
|---|--------|-------------------|-------------|---------|---------|--------|----------|------------|
| Source : Eurostat, 1er trimestre 2007 ²⁰ | 72 000 | 120 000 | 96 200 | 141 000 | 150 200 | 52 200 | 38 100 | - |
| Sources nationales | 75 000 | 120 000 à 160 000 | 120 000 | 180 000 | - | - | - | 205 000 |

Source : Eurostat et contacts directs de la mission dans les pays concernés

3. Les modalités et le rythme de publication du chômage au sens du BIT

Les rythmes de publication des chiffres du chômage au sens du BIT au niveau national concordent pour l'essentiel avec les pratiques de transmission en direction d'Eurostat, déjà explicitées. Les précisions suivantes peuvent néanmoins être apportées.

Au Royaume-Uni, l'office national statistique procède chaque mois à la publication d'une moyenne glissante sur trois mois. L'enquête LFS y a en effet été conçue pour être représentative pour chaque période de trois mois dans l'année : de janvier à mars, mais aussi de février à avril, etc. A titre d'exemple, le 13 juin 2007 a été publié le chiffre mensuel du chômage sur les mois de février à avril 2007. Ce chiffre est l'indicateur officiel du chômage au Royaume-Uni et il est attribué dans les séries au mois central, en l'occurrence à mars.

Pour l'Allemagne, il existe actuellement deux taux de chômage BIT. Le premier, publié sur le plan national et actuellement repris par l'OCDE et par Eurostat en tant que « taux standardisé », est basé sur une enquête téléphonique mensuelle, organisée de manière transitoire en attendant la mise en place d'une enquête LFS en continu conforme aux règles européennes²¹. Ce taux de chômage BIT est inférieur de deux points en 2006 (8,4% contre 10,4%) au second indicateur de taux de chômage, également BIT et aussi publié par l'OCDE et Eurostat, qui est, quant à lui, issu directement, y compris le dénominateur, de la nouvelle enquête LFS (intégrée dans l'enquête dite *Micro-zensus* conduite par les *Länder*). La conduite de l'enquête téléphonique, dont le terme était initialement prévu en fin d'année 2006, s'est finalement achevée en avril 2007. L'utilisation de l'enquête LFS en rythme mensuel, trimestriel, et annuel devrait faire l'objet d'une décision prochaine, dès lors que la qualité de ses résultats aura été confirmée. Dans l'attente, les taux de chômage BIT publiés ne seront que des projections estimées. En l'état, des travaux méthodologiques se poursuivent, notamment sur la prise en compte du travail marginal, l'une des difficultés semblant tenir au fait que l'Allemagne n'avait à l'origine pas repris purement et simplement la définition du BIT sur l'absence totale de travail. Le passage à l'enquête LFS devrait provoquer un gonflement significatif du taux de chômage au sens du BIT, avec une sensibilité politique amoindrie dans la mesure où le débat public allemand porte davantage sur le chômage mesuré par les données administratives (*cf. infra*).

¹⁹ Eurostat, « The European Union Labour Force Survey - Quality report 2004 », 2006. Données portant sur les trimestres de 2004 mais n'ayant *a priori* pas changé depuis.

²⁰ Nombre d'individus enquêtés de plus de 15 ans.

²¹ D'après l'OCDE, son dénominateur est constitué de la somme de la source comptabilité nationale pour l'emploi et du chômage BIT estimé par cette enquête téléphonique. L'usage du chiffre issu de la comptabilité nationale gonfle l'emploi très significativement.

En Espagne, en parallèle de la publication trimestrielle des résultats de l'enquête LFS, une moyenne mensuelle glissante sur trois mois est désormais calculée. Elle ne fait à ce stade pas l'objet d'une publication mais est transmise à titre indicatif à Eurostat.

Au Portugal, la publication trimestrielle du taux de chômage au sens du BIT a lieu environ 45 jours après la fin du trimestre concerné.

B. Les pratiques nationales divergent face à la co-existence de données administratives et des chiffres au sens du BIT, mais les sources sont toujours maintenues séparées

Tous les pays disposent naturellement de sources administratives liées au chômage, qu'il s'agisse de données sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi ou sur l'activité du service public de l'emploi. L'existence de ces sources administratives n'implique pour autant pas nécessairement qu'elles soient utilisées pour mesurer le niveau ou les évolutions du chômage.

1. Dans certains pays, les données administratives correspondent à des données d'indemnisation et ne sont pas utilisées comme un outil de mesure du chômage

a) Etats-Unis

Le texte de présentation de la mesure du chômage du *Bureau of Labor Statistics* précise bien que la mesure du chômage au sens du BIT est totalement distincte des données administratives hebdomadaires (« UI » : *unemployment insurance*) qui ne couvrent que les chômeurs indemnisés (environ 50% des chômeurs BIT) et ne sont donc pas utilisables pour mesurer le chômage²².

b) Royaume-Uni

Les données administratives correspondent au nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*). Elles sont citées dans les publications officielles à titre d'information complémentaire intéressante sur le marché du travail mais non comme mesure statistique du chômage. En effet, du fait du caractère restrictif de l'indemnisation et donc du périmètre étroit des chômeurs enregistrés, les chiffres sont très différents.

A titre d'exemple, le 13 juin 2007 a été publié, dans le même document que le chômage BIT moyen des mois de février à avril, le nombre d'allocataires pour le mois de mai 2007. Les bénéficiaires de la JSA étaient 0,9 million, contre 1,7 million de chômeurs au sens du BIT. Cette publication fait également état d'un taux de bénéficiaires (*claimant count rate*), calculé par ratio du nombre de bénéficiaires divisé par la somme du nombre d'emploi (issu des enquêtes entreprises) et du nombre de bénéficiaires. Ce taux, qui n'est pas présenté comme un taux de chômage, s'établit à 2,7% en mai 2007, contre 5,5% pour le chômage au sens du BIT.

²² Le BLS publie néanmoins les données hebdomadaires UI, accompagnées de la publication d'un taux hebdomadaire. Néanmoins, ce taux est présenté clairement comme un taux de chômage des chômeurs indemnisés.

2. Dans d'autres pays, le débat public national se focalise davantage sur le chômage mesuré par les sources administratives que sur le chômage au sens du BIT

En Allemagne, le chiffre qui focalise l'attention dans le débat public est le nombre de chômeurs enregistrés par l'agence pour l'emploi en données brutes (non corrigées des variations saisonnières). Sont également publiés un taux de chômage correspondant à ces données administratives brutes et un nombre de chômeurs enregistrés en données corrigées des variations saisonnières. La publication mensuelle fait par ailleurs référence, depuis quelques années, au taux de chômage²³ et au nombre de chômeurs au sens du BIT. Ces publications ont lieu le même jour, mais le taux de chômage BIT est désormais publié deux heures avant le communiqué de l'agence pour l'emploi, lui-même suivi d'une conférence de presse du ministre. Les deux sources peuvent diverger significativement en niveau comme en évolution, mais l'institut de statistique affirme parvenir à expliquer clairement les différences de définition.

La même prédominance des données administratives dans le débat public se retrouve également en Autriche, en tout cas s'agissant du nombre de chômeurs. Dans la publication officielle, sont présentés parallèlement un taux de chômage enregistré et un taux de chômage BIT (respectivement 5,4% et 4,9% en juin 2007). Le taux de chômage BIT, il est vrai plus faible, est néanmoins désormais clairement mis en avant dans la publication mensuelle, en référence à Eurostat et en comparaison aux autres Etats-membres.

Au Danemark, le chômage mesuré par l'enquête LFS trimestrielle est publié séparément de la source administrative, laquelle est publiée mensuellement et demeure le principal indicateur de chômage dans le débat national.

Le Luxembourg se caractérise enfin aussi par un débat public accordant la prééminence aux données administratives.

3. La plupart des autres pays connaissent la co-existence des deux sources de mesure du chômage mais tendent à faire prévaloir le chômage au sens du BIT et maintiennent séparées les deux séries

A l'instar de la France, les autres pays européens font co-exister des données BIT et administratives dans la publication des chiffres du chômage et le débat public porte simultanément sur ces deux dimensions. Pour autant, les autres pays accordent une place croissante aux chiffres BIT et ne cherchent pas à produire un chiffre combinant les deux séries.

Ainsi, en Espagne les deux sources font l'objet de publications séparées et ne sont pas combinées statistiquement. Pendant longtemps ont co-existé deux taux de chômage, l'un au sens du BIT (établi trimestriellement par l'INE, institut national de la statistique, sur la base de l'enquête LFS), l'autre, mensuel, correspondant au chômage enregistré par l'INEM (service public de l'emploi) et calculé en utilisant au dénominateur les données emploi issues de l'enquête LFS. Ce double taux de chômage a fait l'objet de critiques récurrentes, dans un contexte où le taux publié par le ministère en lien avec l'INEM était nettement plus faible que celui correspondant à la définition du BIT²⁴. Le gouvernement élu en mars 2004 a souhaité mettre fin à cette situation, et depuis début 2005, il ne procède plus au calcul et à la publication d'un taux de chômage mensuel fondé sur les données administratives de chômage enregistré. L'Espagne connaît donc désormais un système de :

- publication mensuelle d'un nombre de chômeurs enregistrés par l'agence pour l'emploi, désormais opérée sans adjonction d'un taux de chômage calculé sur cette base ;

²³ Qui, mesuré par l'enquête téléphonique provisoire, est nettement plus faible : 6,4% de taux de chômage au sens du BIT en mai 2007 contre 8,8% pour le chômage enregistré.

²⁴ Carole Tuchsziere, « Espagne : critères de divergence autour des chiffres du chômage », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 59, Juillet 1999.

- publication trimestrielle d'un taux de chômage au sens du BIT calculé sur la base de l'enquête emploi trimestrielle.

Au Portugal, la situation est assez proche, avec la co-existence d'une publication mensuelle du nombre de chômeurs enregistrés (sans calcul d'un taux de chômage correspondant) et d'une publication trimestrielle du taux de chômage (et nombre de chômeurs) au sens du BIT. Ce dernier est considéré comme le seul chiffre officiel du chômage, le seul à être produit par le système statistique national. A l'échelle mensuelle, l'institut statistique calcule, en se basant sur les données administratives et sur la méthode de régression dite « Chow-Lin », un taux de chômage mensuel au sens du BIT. Ce calcul n'est cependant pas publié et fait simplement l'objet d'une transmission informelle à Eurostat, qui estime de son côté selon une méthode plus simple le taux de chômage mensuel à partir des données trimestrielles LFS et des données administratives mensuelles.

En Suède, la publication mensuelle de l'office national statistique (dont la sortie est antérieure à la fin du mois $m+1$) porte exclusivement sur les résultats mensuels de l'enquête LFS. De son côté, l'AMS (agence pour l'emploi) publie mensuellement (au cours du mois $m+2$) le nombre de demandeurs d'emploi en l'accompagnant d'un ratio par rapport à la population active présenté comme un taux de chômage.

En Finlande, la publication mensuelle (ayant lieu avant la fin du mois $m+1$) sur l'emploi et le chômage est centrée sur les données mensuelles directement issues de l'enquête LFS. Mais dans le tableau récapitulatif comme dans le commentaire, les chiffres du chômage enregistré issus du ministère du travail sont retracés, sans calcul d'un taux de chômage correspondant.

C. Les autres pays connaissent également des phénomènes de divergences dans les évolutions mesurées par les données administratives et par l'enquête LFS

1. Des divergences dans les évolutions et des différences sur les niveaux de chômage

Dans la mesure où les sources administratives et l'enquête LFS ne mesurent pas la même chose, il est admis dans tous les pays qu'il est naturel qu'elles diffèrent en niveau (dans un sens qui varie selon les pays et les pratiques d'enregistrement du chômage²⁵), mais aussi qu'elles divergent en tendance dès lors qu'elles ne sont pas nécessairement impactées de manière identique par les évolutions économiques, juridiques, sociales, opérationnelles.

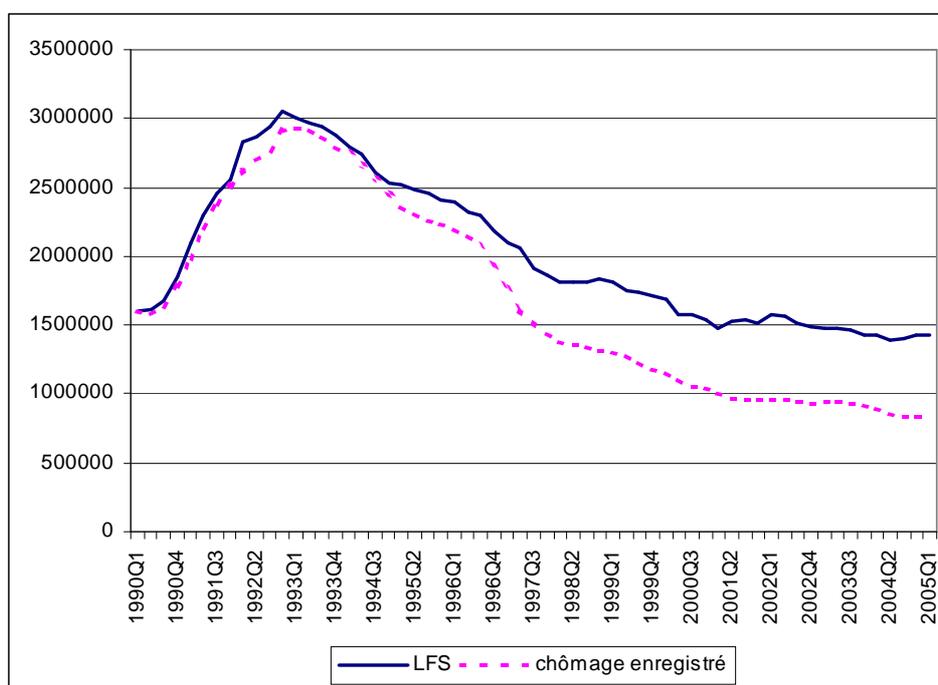
De fait, les chiffres disponibles sur longue période confirment pour d'autres pays le phénomène observé de divergence par phases dans les évolutions de ces données.

²⁵ A. Melis and B. Lüdeke, "Registered unemployed compared with LFS unemployed", *Eurostat Working Papers*, 2006.

a) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, bien que publiées dans le même document, les deux sources sont maintenues totalement séparées et ne font l'objet d'aucun calage l'une sur l'autre. Les deux séries peuvent converger ou diverger significativement. L'évolution sur longue période montre que si les deux données peuvent être proches à la fois en niveau et en évolution, elles peuvent aussi connaître des décrochages l'une par rapport à l'autre²⁶. Ainsi, la réforme de l'indemnisation en 1996 et l'intensification du suivi des demandeurs d'emploi depuis la fin des années 1990 peuvent être des facteurs expliquant le reflux du nombre de bénéficiaires de la JSA (courbe du bas du graphique infra), plus rapide que le recul du chômage au sens du BIT (courbe du haut). Parallèlement, l'accent mis de plus en plus sur le retour vers le marché du travail de personnes inactives et bénéficiant d'autres allocations (invalidité-handicap, minimum social) a pu également accroître l'écart entre les deux séries, augmentant relativement le nombre de chômeurs au sens du BIT.

Graphique 4 : Évolution du chômage trimestriel au Royaume-Uni (1990-2005, CVS), enquête LFS et chômage enregistré

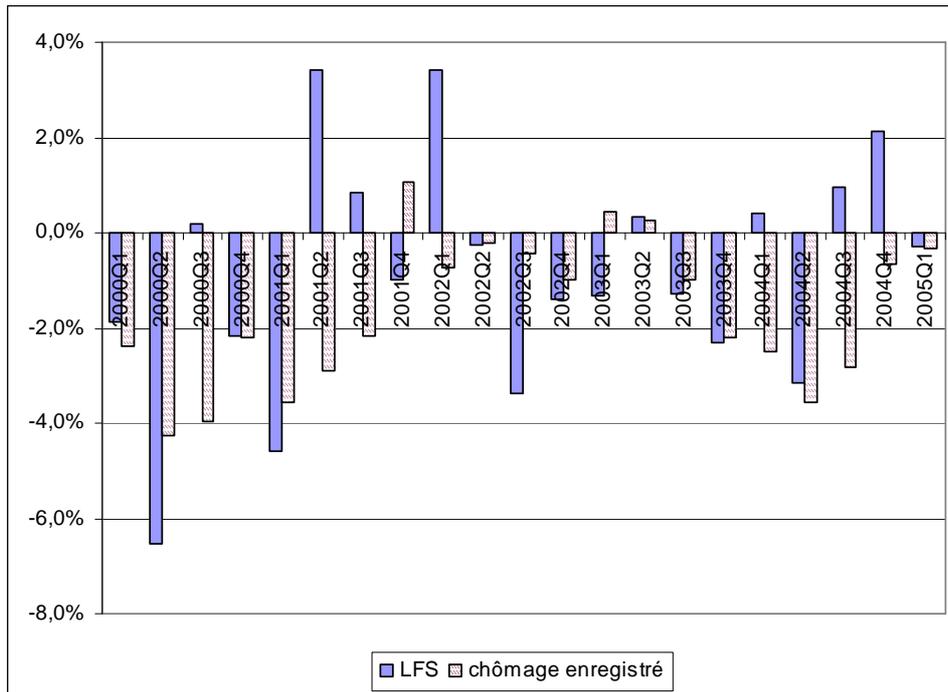


Source : OCDE

L'observation comparée des variations trimestrielles confirme l'occurrence de divergences, dans un sens ou dans l'autre. Ainsi, pendant deux trimestres de 2001, le chômage BIT a augmenté sensiblement tandis que le nombre de chômeurs indemnisés baissait nettement. Le même phénomène se reproduit en 2004, tandis que l'effet inverse joue fin 2002-début 2003.

²⁶ Andrew Machin, "Comparisons between unemployment and the claimant count" February 2004 edition of Labour Market Trends.

Graphique 5 : Variations trimestrielles du chômage au Royaume-Uni (2000-2005, CVS), enquête LFS et chômage enregistré

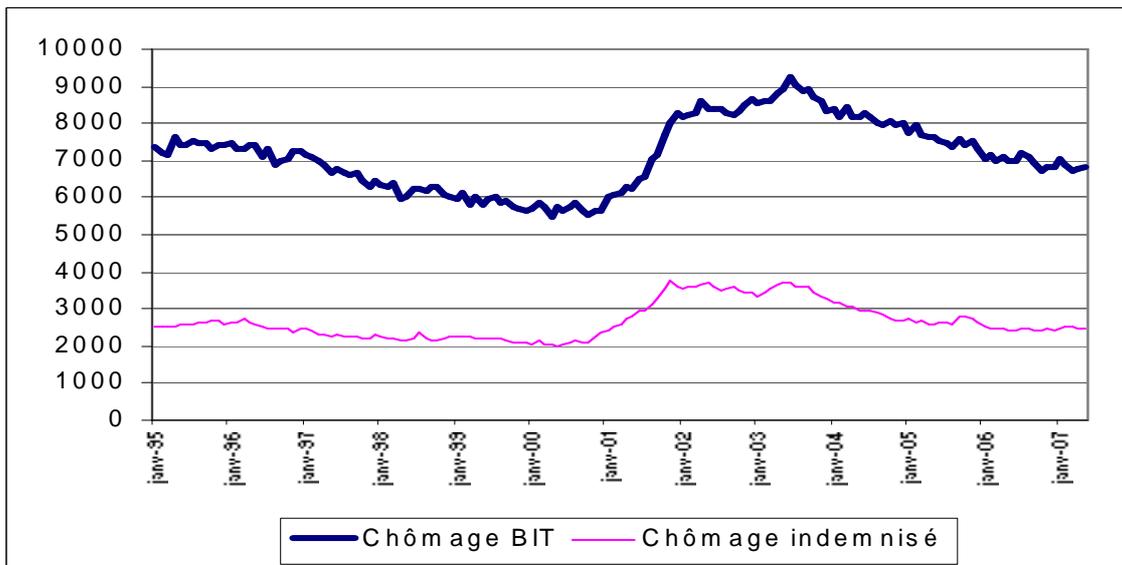


Source : OCDE

b) Etats-Unis

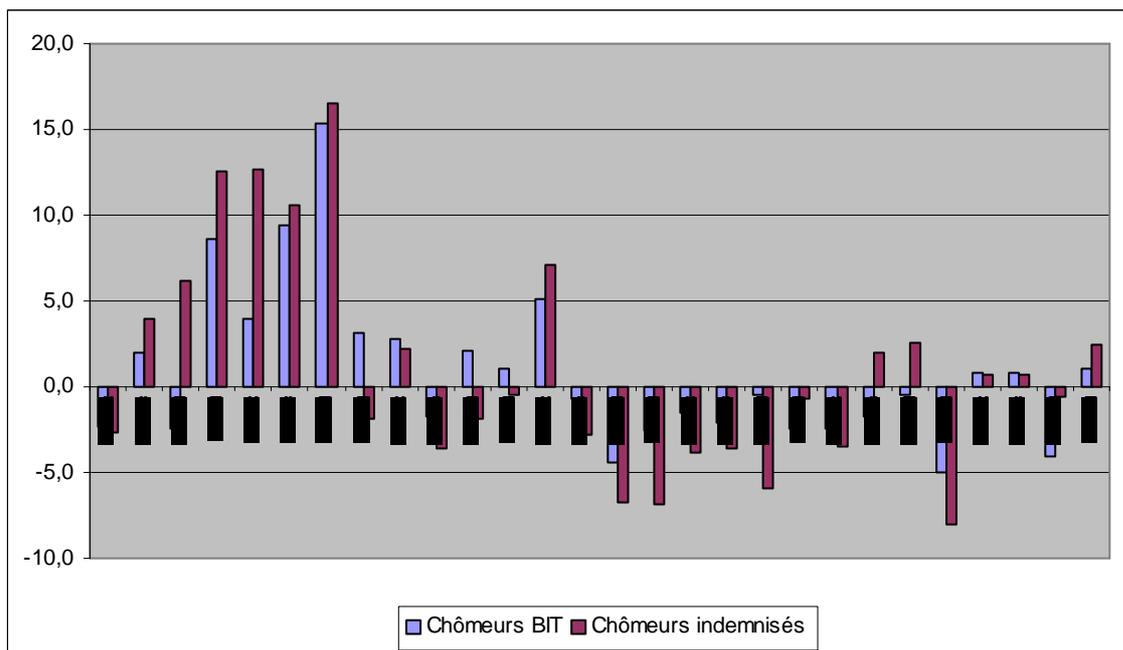
Aux Etats-Unis, il y a une différence encore plus nette en niveau entre les deux sources, se traduisant également par des écarts en terme d'évolutions.

Graphique 6 : Évolution du chômage mensuel aux Etats-Unis (1995-2007, CVS, x1000, enquête CPS) et chômage indemnisé



Source : BLS

Graphique 7 : Variations trimestrielles du chômage aux États-Unis (2000-2007, CVS),
chômeurs BIT et chômage indemnifié



Source : BLS

c) Suède

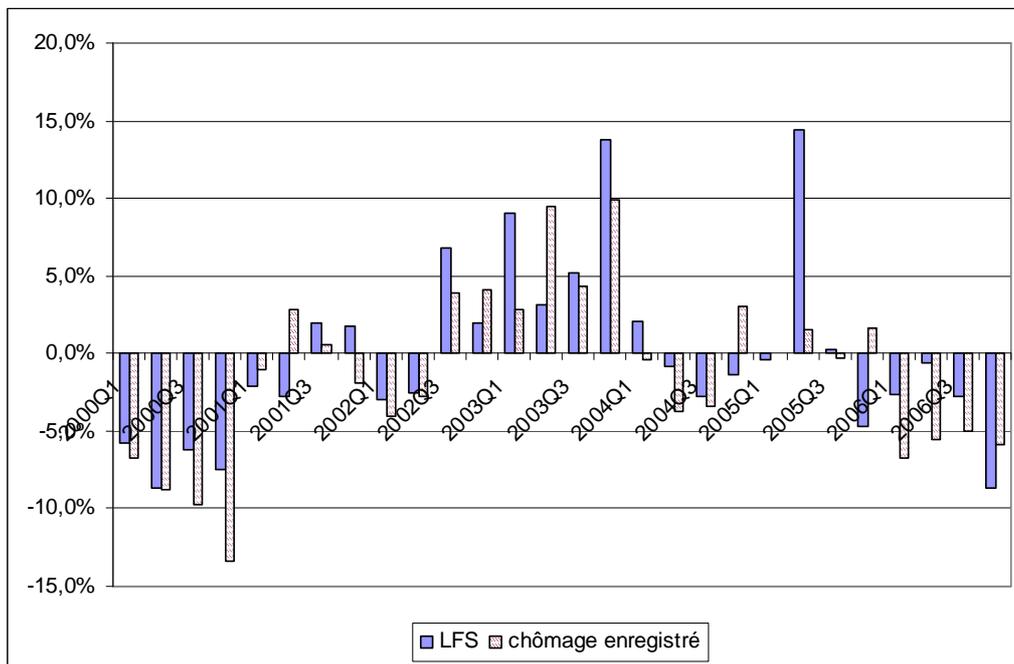
En Suède, les deux séries de mesure du chômage connaissent également des divergences ou des évolutions d'ampleur inégale à court terme, malgré des tendances de moyen et long terme relativement comparables. Le chômage enregistré a ainsi progressé plus rapidement au début des années 1990, avant de baisser davantage à la fin des années 1990. Sur la période récente, le chômage enregistré a été moins volatile que le chômage au sens du BIT, avant de connaître en fin de période une diminution plus marquée et plus précoce.

Graphique 8 : Evolution du chômage mensuel en Suède (1990-2006, CVS),
enquête LFS et chômage enregistré



Source : OCDE

Graphique 9 : Variations trimestrielles du chômage en Suède (2000-2006, CVS),
enquête LFS et chômage enregistré

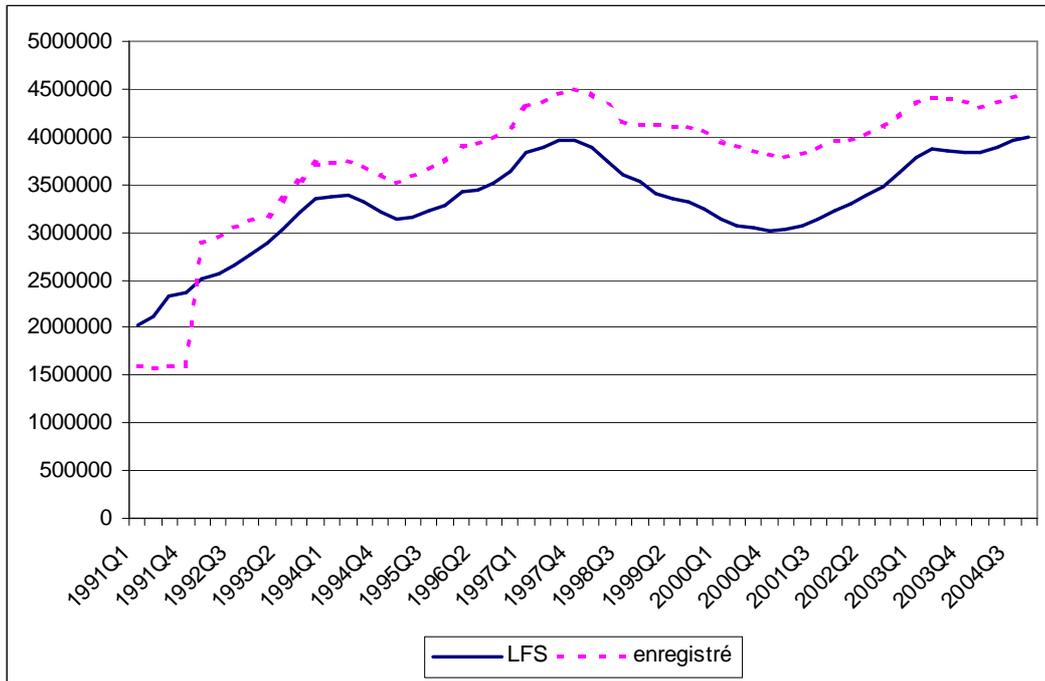


Source : OCDE

d) Allemagne

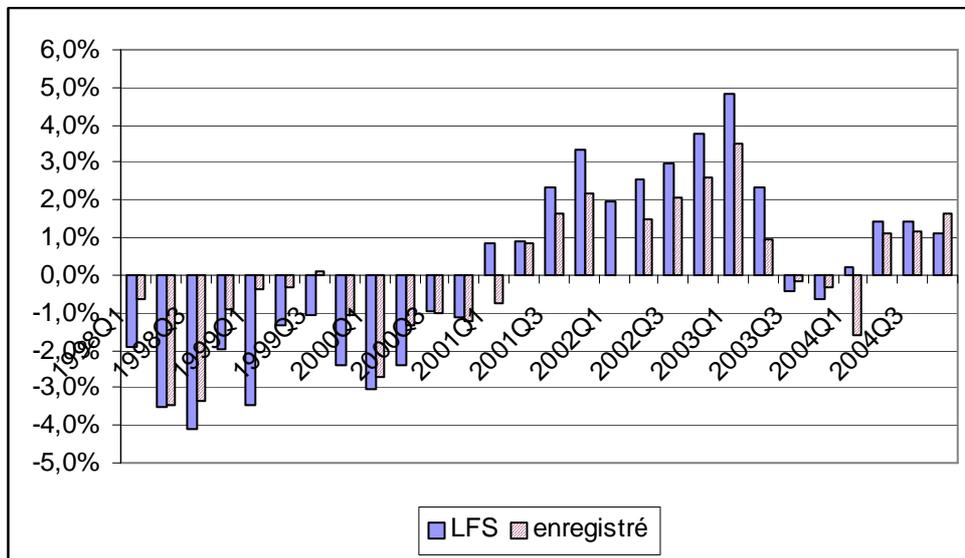
Les évolutions comparées du chômage standardisé BIT en Allemagne et du chômage enregistré montrent qu'en dépit de tendances globales comparables (premier graphique), les variations trimestrielles diffèrent assez clairement entre 1998 et 2004 : jusqu'en 2001, le chômage BIT diminue plus rapidement que le chômage enregistré, puis il augmente plus rapidement de 2001 à 2004.

Graphique 10 Évolution du chômage trimestriel en Allemagne (1991-2004, CVS), chômage BIT et chômage enregistré



Source : OCDE

Graphique 11 : Variations trimestrielles du chômage en Allemagne (1998-2004, CVS), chômage standardisé et chômage enregistré

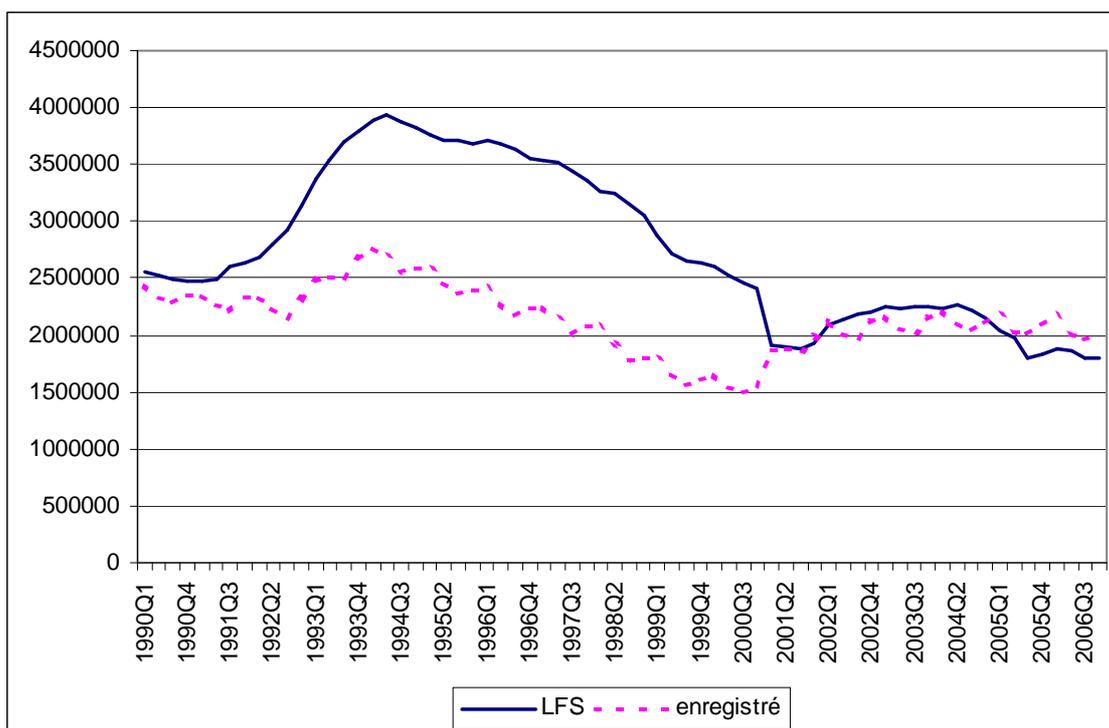


Source : OCDE

e) Espagne

En Espagne, les deux sources de mesure du chômage divergent fortement depuis longtemps, phénomène qui a fait l'objet à la fois de polémiques et de travaux méthodologiques. Un groupe de travail du Haut conseil de la statistique est d'ailleurs actuellement notamment chargé d'une étude sur les différences d'évolution et conduit des travaux d'homogénéisation des données en rapprochant les définitions utilisées. Les changements méthodologiques opérés de manière opérationnelle dans les années récentes, des deux côtés²⁷, ont également modifié le profil des courbes du chômage, conduisant notamment à l'inversion de la situation traditionnelle d'un chômage BIT supérieur (très nettement) au chômage enregistré.

Graphique 12 : Evolution du chômage trimestriel en Espagne (1990-2006, CVS), chômage BIT et chômage enregistré

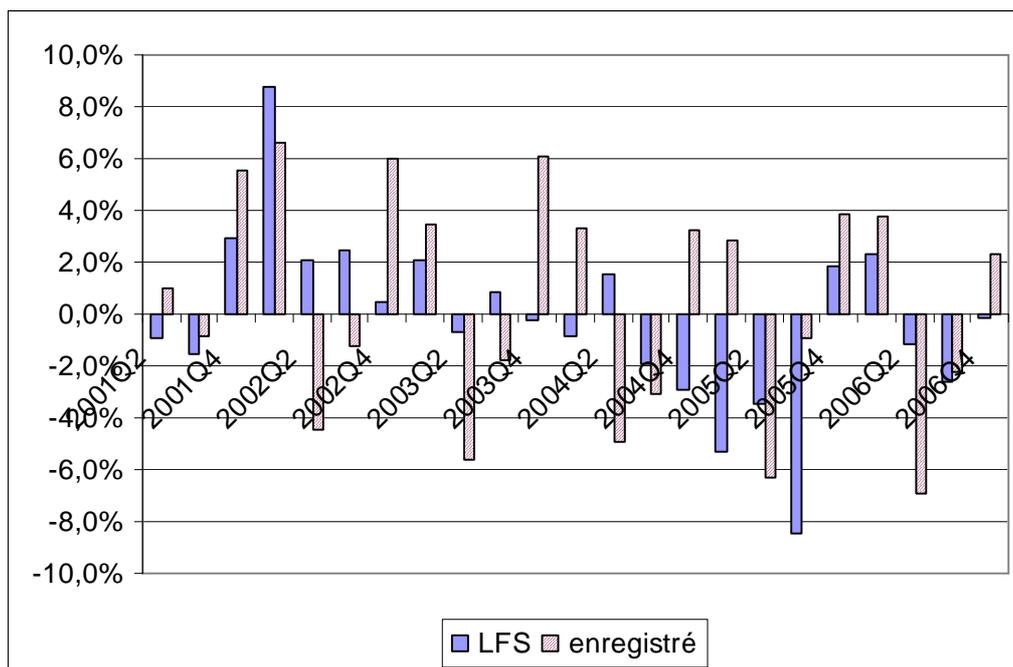


Source : OCDE

Sur la période récente, les variations trimestrielles observées sont généralement convergentes sur la tendance, mais sont souvent différentes sur son ampleur et évoluent parfois en sens opposé.

²⁷ Surtout par alignement de l'enquête LFS en 2001 sur l'interprétation européenne en termes de recherche active et par meilleure identification des activités réduites d'une part et par meilleure intégration des étrangers dans le chômage enregistré.

Graphique 13 : Variations trimestrielles du chômage en Espagne (2001-2006, CVS), chômage BIT et chômage enregistré



Source : OCDE

f) Norvège

Les évolutions des deux sources du chômage en Norvège ont fait l'objet d'une étude spécifique qui a pu s'appuyer sur un appariement des micro-données, conduisant à des enseignements intéressants²⁸.

Du premier semestre 2004 au premier semestre 2005, le nombre de chômeurs enregistré a baissé d'environ 7% tandis que le nombre de chômeurs BIT a augmenté d'environ 3%. L'étude d'appariement conduite entre les deux sources a conclu que :

- l'essentiel du différentiel provenait de personnes inscrites au service public de l'emploi mais ayant exercé une activité réduite et n'étant donc pas chômeur au sens du BIT ;
- l'incertitude statistique liée à l'échantillon avait conduit l'enquête LFS à sous-estimer légèrement la baisse du nombre de chômeurs enregistrés ;
- le chômage au sens BIT augmentait parmi les personnes handicapées, qui ne sont pas considérées comme des chômeurs enregistrés.

L'étude montre aussi qu'en dépit de la tendance convergente des résultats pour les deux sources entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, des évolutions différentes se sont produites selon les groupes d'individus mais se sont compensées entre elles.

²⁸ Helge Næsheim and Trond Pedersen « The relations between the Norwegian Labour and Welfare Organisation.s and Statistics Norway.s figures of unemployment » Seminar on Registers in Statistics - methodology and quality 21 - 23 May, 2007 Helsinki.

2. Des différences dans la mesure du chômage enregistré dans l'enquête LFS

L'enquête LFS comprend des questions sur le statut des personnes et sur leur inscription au service public de l'emploi. Une personne peut en effet être enregistrée comme demandeur d'emploi tout en étant en emploi, au chômage ou inactive au sens du BIT, tout comme elle peut être au chômage BIT sans être inscrite comme demandeur d'emploi.

Or, il ressort de l'analyse de la situation française qu'il existe un écart important entre chômeurs au sens du BIT qui disent être inscrits à l'ANPE d'une part, et inscrits à l'ANPE qui n'ont aucune activité réduite (et devraient, sous réserve du critère de disponibilité immédiate, être chômeurs BIT) d'autre part²⁹.

Même si cet aspect n'est pas nécessairement documenté pour tous les pays et qu'il est souvent difficile à expliquer, la situation française n'apparaît pas isolée et l'enquête LFS apparaît pauvre en renseignements sur le statut d'inscrit au service public de l'emploi. Ainsi, selon un document d'étude d'Eurostat³⁰ :

- en Espagne, le nombre de chômeurs enregistrés était en 2003 de 15% supérieur au total des personnes (en emploi, au chômage ou inactives) qui se déclaraient dans l'enquête LFS comme inscrites au service public de l'emploi ;
- en Allemagne, le total des chômeurs enregistrés dans l'enquête téléphonique dépassait de 7% le total des personnes déclarant dans l'enquête être inscrits comme demandeurs d'emploi tandis que l'inverse est vrai dans l'enquête LFS ;
- en Autriche, les chômeurs enregistrés sans activité réduite étaient au 1er trimestre 2003, 67% plus nombreux que les chômeurs BIT disant être inscrits au service public de l'emploi ;
- en revanche, en Suède les chiffres des chômeurs enregistrés sont proches des chômeurs BIT déclarant être inscrits, à l'exception de la tranche d'âge 15-19 ans.

Comme le conclut le document d'Eurostat, « *la comparaison entre les chiffres de chômeurs enregistrés et les chiffres de ceux qui dans l'enquête emploi se déclarent inscrits au service public de l'emploi soulève des doutes sur la valeur de ces informations dans certains pays, suggérant que les questions liées à l'inscription au service public de l'emploi peuvent être mal comprises par les répondants ou même par les enquêteurs et peuvent produire une information trompeuse* ».

En réponse à la mission, plusieurs instituts statistiques nationaux ont apporté des précisions et commentaires à ce sujet :

- au Royaume-Uni, un exercice de rapprochement des deux séries a été tenté en 2004, pour apprécier l'opportunité d'effectuer un appariement des deux sources. Mais cet exercice a été un échec, aux dires de l'office national des statistiques britannique, du fait de la difficulté à croiser les identifiants (noms, adresse) des deux séries. L'enquête LFS reste considérée comme apportant peu d'information sur le statut des individus en tant que bénéficiaire d'allocations ;
- en Allemagne, les différences s'observent surtout entre l'enquête téléphonique et le chômage enregistré, moins entre l'enquête LFS et le chômage enregistré. Pour autant, contrairement à l'enquête téléphonique, on dénombre 460 000 personnes de plus qui se déclarent enregistrées, dans l'enquête LFS, que de personnes enregistrées comme chômeurs par l'agence pour l'emploi. Cette différence peut notamment être due au travail marginal et aux chômeurs de plus de 58 ans qui ne sont pas considérés comme devant rechercher un emploi et qui ne sont pas retracés dans les données

²⁹ Ce point fait l'objet de développements en annexe IV.

³⁰ A. Melis and B. Lüdeke, "Registered unemployed compared with LFS unemployed", *Eurostat Working Papers*, 2006.

administratives (mais répondent peut-être différemment à l'enquête LFS). Plus largement, la connaissance par les répondants de leur statut d'inscrit est incertaine ;

- en Espagne, un exercice a été engagé à l'initiative du groupe de travail chargé d'analyser les différences entre sources administratives et enquête LFS. Il consiste à rapprocher, au niveau individuel, les réponses à l'enquête de la situation réelle des répondants par rapport au service public de l'emploi. L'exercice confirme l'existence d'une proportion significative de chômeurs BIT n'ayant pas recours au service public de l'emploi, ainsi que de chômeurs enregistrés exerçant une activité. Il permet aussi de conclure que les répondants ne sont pas toujours conscients de leur situation administrative et que la corrélation entre chômage BIT et chômage enregistré n'est pas constante au fil du temps ;
- au Portugal, au premier trimestre 2007, sur 469 900 chômeurs au sens du BIT, 373 100 se déclaraient inscrits (sur 612 200 personnes se déclarant inscrites, qu'elles soient en emploi, au chômage ou inactives), tandis que 449 900 personnes étaient inscrites comme demandeurs d'emploi auprès du service public de l'emploi.

D. La publication des chiffres du chômage est assortie dans plusieurs pays d'une transparence sur les éléments d'incertitude statistique

Au Royaume-Uni, la publication mensuelle des chiffres de l'emploi et du chômage comprend, dès sa première page, des données sur la fiabilité statistique et la variabilité des données présentées, en niveau et en évolution. Ces données figurent dans un tableau (dont un extrait est repris ci-dessous) et les graphiques présentés sont assortis d'une indication d'incertitude portée directement sur la courbe du chômage (+ ou - 0,2%).

Tableau 7 : Extrait du tableau figurant sur la publication mensuelle des chiffres du chômage au Royaume-Uni

| | Level | Sampling Variability | Change on quarter | Sampling variability | Change on year | Sampling variability |
|---------------------|--------|----------------------|-------------------|----------------------|----------------|----------------------|
| Employment (000s) | 29,012 | ± 137 | -10 | ± 99 | 87 | ± 174 |
| Employment rate | 74.3% | ± 0.4 | -0.1 | ± 0.3 | -0.3 | ± 0.4 |
| Unemployment (000s) | 1,677 | ± 62 | -15 | ± 63 | 58 | ± 83 |
| Unemployment rate | 5.5% | ± 0.2 | 0.0 | ± 0.2 | 0.2 | ± 0.2 |

Dans plusieurs autres pays (Allemagne, Espagne, Finlande, Portugal, Danemark, Suède, etc.) la publication mensuelle ou trimestrielle sur le chômage comprend les données sur les facteurs d'incertitude et leur ampleur statistique. En Espagne, ces données figurent, pour les principaux indicateurs dont le taux de chômage, sur la page d'accueil du site internet de l'institut national de la statistique.

III. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION TENDENT A RENFORCER LA FONCTION DE REFERENCE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT ET A EN ACCELERER LE RYTHME DE PUBLICATION

A. Plusieurs phénomènes concourent pour continuer de faire de la mesure du chômage au sens du BIT la référence centrale

Deux phénomènes parallèles ont déjà joué et sont de plus en plus appelés à jouer un rôle dans les pratiques de mesure et de publication des chiffres du chômage :

- une intégration européenne porteuse, en cette matière comme dans d'autres, d'une dynamique forte, qui favorise une convergence dans les méthodes. A cet égard, Eurostat est très attaché à la publication mensuelle des chiffres du chômage et aiguillonne les Etats-membres membres vers une production à ce rythme de chiffres de plus en plus fiables et de plus en plus proches de la définition du BIT ;
- une sensibilité croissante des opinions publiques à la transparence des statistiques du chômage et à leur « comparabilité » internationale. Les récents débats pré-électorales dans plusieurs pays européens (notamment Suède, Pays-Bas, Norvège) en fournissent une illustration.

Ces deux phénomènes convergent pour :

- consolider la mesure du chômage au sens du BIT comme la référence principale, avec une convergence vers l'interprétation commune développée au niveau européen ;
- accentuer un mouvement d'accélération de publication de données reposant sur cette évolution.

Ces tendances sont en outre renforcées par des évolutions assez profondes, qui se retrouvent dans la plupart des pays et qui tendent à accentuer encore les divergences d'évolution entre chômage au sens du BIT et chômage enregistré :

- de nombreux pays tendent à remettre en cause le monopole ou le rôle central joué par le service public de l'emploi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La notion de chômage enregistré perd en conséquence en substance à mesure que les interventions d'autres opérateurs et de modes alternatifs de recherche d'emploi croissent ;
- le développement des principes du *work first* et du *workfare* a amené de nombreux pays à développer une logique de « droits et devoirs » des demandeurs d'emploi et à renforcer sensiblement la dimension « devoirs » en lien avec un suivi régulier ;
- les programmes actifs du marché du travail, et notamment les actions de formation, ont traditionnellement pour conséquence le retrait de leurs bénéficiaires à la fois de la catégorie des chômeurs enregistrés et de celle des chômeurs au sens du BIT, dans la mesure où ils ne sont plus immédiatement disponibles pour trouver un emploi et/ou n'en recherchent plus activement. Or, se développent dans de nombreux pays des programmes dits de formation qui mettent en fait l'accent sur l'accompagnement à la recherche d'emploi, et dont l'objectif est précisément de favoriser un retour rapide à l'emploi³¹. Si leurs bénéficiaires ne sont pas décomptés dans le chômage enregistré, ils remplissent l'ensemble des critères du BIT et sont donc à ce titre susceptibles d'être décomptés comme chômeurs³² ;

³¹ Le principal programme de formation du service public de l'emploi suédois est ainsi une mesure d'accompagnement, de conseil et d'orientation en vue de la recherche d'emploi.

³² Une étude d'appariement réalisée en Norvège sur les chômeurs au sens du BIT et les chômeurs enregistrés montre ainsi qu'environ 10% des chômeurs BIT de ce pays sont en fait dans un programme actif du marché du travail et ne sont pas comptabilisés dans la catégorie des demandeurs d'emploi enregistrés (même s'ils sont enregistrés à un autre titre par le

- enfin, de nombreux pays, notamment ceux qui ont un faible taux de chômage, se sont désormais fixés comme objectif de ramener vers l'emploi des populations jusqu'alors inactives (handicapés, invalides, parents isolés), par exemple en introduisant une obligation de recherche d'emploi et un accompagnement renforcé par le service public de l'emploi. Or, avant de trouver un emploi, ces publics peuvent demeurer en dehors de la catégorie du chômage enregistré (notamment parce qu'ils sont concernés par d'autres allocations que celles des demandeurs d'emploi) tout en entrant dans le chômage au sens du BIT en remplissant les conditions de disponibilité et de recherche d'emploi.

B. Eurostat et les Etats-membres réfléchissent aux méthodes d'accélération de la production des données issues de l'enquête LFS

Après l'enquête en continu destinée notamment à produire des données trimestrielles plutôt qu'annuelles, la tendance est au niveau européen à la recherche des meilleures solutions techniques pour parvenir à des estimations mensuelles fiables directement issues des enquêtes LFS et donc déconnectées des données administratives.

Eurostat a dans cette optique évoqué l'hypothèse de la construction d'un « échantillon européen », qui pourrait servir à obtenir très rapidement, avant le délai d'un mois actuellement nécessaire à la publication des chiffres du chômage du mois précédent, des résultats estimés à partir des données de l'enquête LFS. Eurostat n'envisage en effet pas de créer un échantillonnage distinct, mais plutôt de s'appuyer sur les micro-données issues des enquêtes LFS nationales. Ce projet n'en est néanmoins qu'au début de sa phase préliminaire et doit faire l'objet de nombreux tests avant même d'envisager un développement opérationnel.

A ce stade, l'accent est plutôt mis sur la transmission à Eurostat par les Etats-membres de résultats mensuels, afin de pouvoir disposer au maximum de taux de chômage estimés exclusivement issus de l'enquête LFS. Selon Eurostat :

- la Hongrie et Malte ont achevé une recherche d'amélioration destinée à obtenir des données mensuelles fondées sur l'enquête LFS, mais considèrent que la volatilité est trop forte à cause de la taille de l'échantillon, et vont donc évoluer vers des moyennes mensuelles glissantes sur trois mois, à l'instar du Royaume-Uni ou des Pays-Bas ;
- onze pays (République tchèque, Estonie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Bulgarie et Roumanie) sont en cours de test en vue d'une production de données mensuelles fondées sur l'enquête LFS. Cette réflexion est notamment saluée par Eurostat s'agissant de l'Italie, qui ne produit actuellement aucune donnée mensuelle sur le chômage, ni issue de l'enquête LFS ni des sources administratives. Les experts espagnols ont par ailleurs indiqué à la mission qu'ils étudiaient une méthode pour obtenir un chiffre mensuel du chômage BIT, le système de moyennes glissantes sur trois mois étant satisfaisant d'un point de vue méthodologique mais impliquant un délai de deux mois dans le calcul des résultats. Les experts allemands ont pour leur part précisé que l'enquête LFS qui devrait prochainement être utilisée était conçue pour être mensuelle.

Si ces travaux n'aboutiront pas nécessairement à brève échéance pour tous ces pays, ils traduisent un mouvement en cours dont la France est restée à l'écart dans la mesure où elle n'utilise à ce stade pas encore réellement les résultats trimestriels de l'enquête Emploi et où le plan de sondage et l'échantillon réduit ne permettent pas une exploitation mensuelle de l'enquête emploi.

Parallèlement à cette évolution vers plus de rapidité dans la disponibilité des données, la fiabilité des enquêtes constitue une priorité importante des travaux à venir :

- Eurostat a mis en place en juin 2007 une task-force sur la qualité de l'enquête LFS, qui doit notamment se pencher sur les inquiétudes soulevées par quelques pays (notamment Allemagne et France) sur certains aspects de l'enquête et sur les moyens de renforcer la cohérence entre les résultats de l'enquête LFS et des autres sources (notamment comptes nationaux). Les travaux de cette task-force vont s'étendre jusqu'à l'été 2009 ;
- les organismes statistiques des Etats-membres organisent depuis deux ans un séminaire annuel sur la méthodologie de l'enquête LFS. La première édition aux Pays-Bas avait notamment été l'occasion d'échanges sur la question des biais de rotation, à l'initiative de la France et des Pays-Bas.

ANNEXE II

**LES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES DE LA DEMANDE
D'EMPLOI**

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| I. LES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES RETRACENT DE MANIERE RAPIDE ET REGULIERE L'EVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS A L'ANPE | 1 |
| A. LES DIFFERENTES CATEGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI SUIVIS PAR L'ANPE | 1 |
| B. UN PROCESSUS DE PRODUCTION QUI PERMET UNE PUBLICATION DES LA FIN DU MOIS M+1 | 1 |
| C. DES STATISTIQUES QUI RETRACENT L'EVOLUTION DU NOMBRE D'INSCRITS A L'ANPE | 2 |
| 1. <i>Les statistiques administratives sont un sous-produit des processus de suivi opérationnel et d'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits</i> | 2 |
| 2. <i>Les principaux facteurs d'évolution du nombre d'inscrits à l'ANPE</i> | 3 |
| 3. <i>Aucune des séries mensuelles issues de l'ANPE ne fournit le nombre de chômeurs répondant à la définition exacte du bureau international du travail (BIT)</i> | 4 |
| II. APRES UNE HAUSSE DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI, UNE DIMINUTION IMPORTANTE ET CONTINUE A ETE ENREGISTREE DEPUIS MAI 2005 | 6 |
| A. LE NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI A LA RECHERCHE D'UN CDI A TEMPS PLEIN (DEFM 1+6) A CHUTE A COMPTE DE MAI 2005 | 7 |
| B. LES DEMANDEURS D'EMPLOI SANS ACTIVITE ET/OU AVEC UNE ACTIVITE REDUITE DE MOINS DE 78 HEURES (DEFM 1-2-3 ET 1-2-3 HAR) DIMINUENT FORTEMENT A PARTIR DE MAI 2005 | 8 |
| C. LES DEMANDEURS D'EMPLOI INDISPONIBLES (DEFM 4) SONT EN HAUSSE DEPUIS 2001 ET CEUX AVEC UNE ACTIVITE (TEMPS PARTIEL OU PLEIN) AFFICHENT UNE HAUSSE TENDANCIELLE DEPUIS 1996 | 9 |
| 1. <i>Une forte augmentation depuis 2005 des demandeurs d'emploi actifs (avec un emploi) qui souhaitent changer d'emploi (DEFM 5)</i> | 9 |
| 2. <i>La proportion de l'ensemble des demandeurs d'emploi ayant une activité est en forte hausse depuis 1996 (DEFM 1,2,3 AAR, DEFM 6,7,8 et DEFM 5)</i> | 10 |
| 3. <i>Le nombre de demandeurs d'emploi avec activité oscille dans un couloir haussier à long terme, à l'inverse des demandeurs d'emploi sans activité</i> | 11 |
| D. LE NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI INDEMNISES S'INFLECHIT EN JUIN 2004, PRES D'UN AN AVANT LE RETOURNEMENT DES DEFM | 12 |
| E. LA BAISSSE DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI S'ACCOMPAGNE D'UNE FORTE HAUSSE DU « TURNOVER » | 13 |
| 1. <i>Les sorties ont fortement progressé entre avril 2005 et avril 2006, tandis que les entrées étaient relativement stables</i> | 13 |
| 2. <i>Les entrées et sorties de la catégorie des demandeurs d'emploi sans activité servant à l'estimation du taux de chômage mensuel affichent des hausses importantes</i> | 15 |
| 3. <i>Une forte accélération du « turnover » des demandeurs d'emploi depuis 2005</i> | 15 |
| III. EN 2005 ET 2006, LE SUIVI RENFORCÉ ET LES NOUVELLES MODALITES DE GESTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ONT ACCENTUE LA BAISSSE DES DEFM | 16 |
| A. L'IMPACT MECANIQUE DE CERTAINES MODIFICATIONS DE L'ACTUALISATION DE LA DEMANDE D'EMPLOI ET DU CLASSEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI | 17 |
| 1. <i>La convention de reclassement personnalisé a retardé l'entrée des bénéficiaires dans les statistiques administratives servant à l'estimation mensuelle du taux de chômage</i> | 17 |
| 2. <i>Le report des dates de relance des demandeurs d'emploi n'ayant pas actualisé spontanément leur situation a pu faire baisser le nombre des inscrits en fin de mois</i> | 19 |
| 3. <i>L'impact du classement en catégorie 5 des chômeurs créateurs d'entreprises et des bénéficiaires de contrats aidés sur les statistiques administratives servant à l'estimation mensuelle du taux de chômage ne peut être précisément évalué</i> | 22 |

| | | |
|----|---|----|
| B. | LE POSSIBLE EFFET DE LA DIMINUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI INDEMNISES ET L'IMPACT DE LA MISE EN PLACE DU SUIVI MENSUEL PERSONNALISE | 23 |
| 1. | <i>La diminution de la proportion des demandeurs d'emploi indemnisés.....</i> | 23 |
| 2. | <i>La mise en place du suivi personnalisé des demandeurs d'emploi</i> | 24 |
| 3. | <i>Un impact mécanique et des effets comportementaux.....</i> | 28 |
| 4. | <i>Les analyses disponibles ne permettent cependant ni de prouver, ni de chiffrer l'impact des effets de comportement sur les statistiques du chômage.....</i> | 32 |
| C. | LES EVOLUTIONS RECENTES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (SPE) ONT ENTRAINE UN IMPACT A LA BAISSSE DE 0,2 A 0,4 POINT SUR L'ESTIMATION MENSUELLE DU TAUX DE CHOMAGE, ET DES EFFETS COMPORTEMENTAUX DONT L'IMPACT STATISTIQUE RESTE INCERTAIN | 33 |
| 1. | <i>Les effets des évolutions récentes du service public de l'emploi.....</i> | 33 |
| 2. | <i>La confrontation avec les données issues de l'enquête emploi et du recensement.....</i> | 35 |
| 3. | <i>Des travaux complémentaires à engager pour mieux appréhender l'impact des changements du service public de l'emploi</i> | 37 |

Deux sources principales sont utilisées en France pour suivre l'évolution du chômage, l'enquête emploi de l'INSEE et les statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. En 2005 et 2006, ces deux indicateurs ont divergé fortement, les statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE suggérant une hausse du chômage jusqu'au premier semestre 2005, puis une baisse à partir de mi-2005 ; à l'inverse l'enquête emploi indique une baisse du chômage en 2004 et début 2005, suivie d'une hausse sur douze mois puis une nouvelle baisse à partir du 2^{ème} trimestre 2006. En moyenne annuelle (donnée utilisée par l'Insee pour le calage annuel des sources), l'enquête emploi affiche une stabilité du chômage entre 2005 et 2006 (9,8%), tandis que le taux issu des données ANPE baisse de 0,8 point (9,1% en 2006 contre 9,9% en 2005).

La présente annexe rend compte des éléments d'information et d'analyse réunis par la mission sur les modalités d'établissement des statistiques administratives de la demande d'emploi.

I. LES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES RETRACENT DE MANIERE RAPIDE ET REGULIERE L'EVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS A L'ANPE

A. Les différentes catégories de demandeurs d'emploi suivis par l'ANPE

Les demandeurs d'emploi sont classés en huit catégories selon la nature de l'emploi qu'ils recherchent, leur disponibilité et la durée d'activité réduite éventuellement exercée au cours du mois. La définition de ces catégories n'a pas changé depuis 1995.

Figure 1 : classification par catégorie des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

| Type de contrat recherché | Exercice d'une activité occasionnelle ou réduite au cours du mois | |
|---|---|---------------------------------------|
| | Aucune activité ou activité n'excédant pas 78 h dans le mois | Activité de plus de 78 h dans le mois |
| Contrat à durée indéterminée à temps plein | Catégorie 1 | Catégorie 6 |
| Contrat à durée indéterminée à temps partiel | Catégorie 2 | Catégorie 7 |
| Contrat à durée déterminée ou mission d'intérim | Catégorie 3 | Catégorie 8 |

Source : DARES

A ces six catégories s'ajoutent deux autres catégories utilisées pour gérer des personnes également en recherche d'emploi, mais non tenues d'accomplir des « actes positifs de recherche d'emploi » : la catégorie 4, pour les personnes sans emploi, mais non disponibles en raison d'un stage, d'une formation ou d'une maladie, et la catégorie 5 pour les personnes pourvues d'un emploi, et à la recherche d'un autre emploi. Ces personnes ne sont pas prises en compte dans les statistiques des demandeurs d'emploi publiées mensuellement.

B. Un processus de production qui permet une publication dès la fin du mois m+1

Le processus de production des statistiques administratives fait intervenir les services informatiques de l'UNEDIC, qui gère le fichier des demandeurs d'emploi commun aux ASSEDIC et aux agences locales de l'ANPE, le département études et statistiques et les services informatiques de l'ANPE, ainsi que la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi.

Chaque mois, les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE¹ actualisent leur demande d'emploi : dans plus de 95% des cas, leurs déclarations de situation mensuelle se font aujourd'hui par voie télématique (bornes, serveur téléphonique, Internet) et non plus par voie postale. A l'issue de la clôture des opérations d'actualisation, fixée au 12^{ème} jour ouvré du mois, les services informatiques de l'UNEDIC extraient pour chaque ASSEDIC les dossiers mouvementés pendant le mois écoulé. Ces fichiers sont transmis à l'ANPE qui consacre deux à trois jours à des contrôles sur la cohérence du stock avec les flux entrants et sortants, sur la volumétrie, et sur le contenu des fichiers reçus (recherche d'anomalies). Les incidents de production, peu fréquents au cours des dernières années, peuvent conduire à réaliser des redressements ou à demander à l'UNEDIC une nouvelle production de fichiers si la cause des anomalies est identifiée. Après validation des fichiers de mouvements, le fichier « stock du mois m » est constitué et permet de mettre à jour les compteurs statistiques. La DARES est responsable de la validation des données, et procède à cet effet à des contrôles complémentaires sur les fichiers transmis par l'ANPE. Sur la base des données validées, la DARES et l'ANPE produisent en parallèle la « statistique du marché du travail² », qui fait l'objet d'un contrôle mutuel.

La DARES est responsable de la publication nationale de la synthèse et de la rédaction du commentaire. Cette publication est faite sous le double timbre de l'ANPE et de la DARES. C'est également la DARES qui transmet à l'INSEE les données des statistiques administratives nécessaires aux estimations mensuelles du chômage au sens du BIT ; après leur calcul, l'INSEE transmet à la DARES ces estimations³, qui sont intégrées à la publication mensuelle des statistiques du marché du travail.

Cette chaîne de traitement fonctionne selon un calendrier précis, arrêté en fin d'année pour chacun des mois de l'année suivante, en vue de publier les chiffres mensuels aux jours annoncés, avant la fin du mois m+1⁴.

C. Des statistiques qui retracent l'évolution du nombre d'inscrits à l'ANPE

Les statistiques administratives renseignent sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Elles ne permettent d'approcher qu'imparfaitement le nombre des chômeurs répondant à la définition conventionnelle du BIT.

1. Les statistiques administratives sont un sous-produit des processus de suivi opérationnel et d'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits

L'ANPE a la responsabilité de la gestion de la « liste des demandeurs d'emploi ». Elle a délégué une grande partie des opérations de gestion de cette liste à l'UNEDIC : c'est en effet le réseau des ASSEDIC qui reçoit et instruit depuis 1998 les demandes d'inscription, traite les avis de changement de situation et les déclarations de situation mensuelle des demandeurs d'emploi.

La liste des demandeurs d'emploi, matérialisée par le fichier de gestion et d'indemnisation (GIDE) commun aux ASSEDIC et aux agences de l'emploi, est un outil d'abord conçu pour permettre à ces institutions de remplir leurs missions.

¹ A l'exception de la majorité de ceux inscrits en catégorie 4 ou 5.

² Qui porte aussi sur les offres d'emploi confiées par les employeurs à l'ANPE, dont le processus de suivi statistique n'est pas décrit ici.

³ Estimations du taux de chômage global (France métropolitaine) et des taux de chômage par grands groupes d'âge.

⁴ en principe le dernier jour ouvré du mois m+1.

Pour l'ANPE, il s'agit dans une logique opérationnelle d'avoir une information fiable et actualisée sur les demandeurs d'emploi, et notamment sur leur disponibilité immédiate. Il est en effet souhaitable d'éviter de convoquer ou de mettre en relation avec un employeur, un demandeur d'emploi ayant retrouvé un emploi ou indisponible du fait d'un emploi temporaire, d'un stage, d'une maladie ou d'un départ en retraite. L'idéal pour l'ANPE serait d'être informée immédiatement à chaque changement de situation, et si possible de connaître les événements futurs prévisibles, ce que les modalités actuelles de gestion de la liste ne permettent pas.

Pour les ASSEDIC, il s'agit en priorité de gérer les demandeurs d'emploi indemnisables et de prévenir des paiements indus. Il s'agit aussi, depuis la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) en 2001, d'assurer un suivi des plans d'actions convenus entre l'ANPE et les demandeurs d'emploi indemnisés. Le système de déclaration mensuelle de la situation des demandeurs d'emploi, assortie des bulletins de salaire des demandeurs d'emploi indemnisés en activité réduite, est bien adapté aux missions des ASSEDIC, dès lors que le paiement intervient mensuellement à terme échu.

La logique statistique, importante pour la DARES et l'INSEE, l'est moins pour les institutions gestionnaires, pour leurs agents, et plus encore bien sûr pour les demandeurs d'emploi eux-mêmes. Ainsi l'IGAS avait observé, en 1999⁵, que les demandeurs d'emploi tendaient à privilégier le maintien de leur inscription aussi longtemps que possible par crainte, en cas de reprise d'activité, de voir leurs revenus s'interrompre entre la dernière indemnisation et le premier salaire, pour éviter une réinscription ultérieure prévisible après un stage, une maladie ou un emploi temporaire, ou pour conserver divers droits ou avantages liés au « statut » de demandeur d'emploi. Cette tendance était alors souvent induite, voire encouragée, par les agents des ASSEDIC, qui, au travers des informations dispensées, faisaient nettement prévaloir l'intérêt indemnitaire de ce maintien.

2. Les principaux facteurs d'évolution du nombre d'inscrits à l'ANPE

La diversité des facteurs d'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi en fin de mois a déjà été soulignée par le rapport Malinvaud en 1986 et par le rapport Dubois-Lucas en 1991.

a) La conjoncture sur le marché du travail

C'est sans conteste le facteur d'évolution le plus puissant : les évolutions de la conjoncture sur le marché du travail ont un impact immédiat sur la statistique administrative, c'est pourquoi elle constitue un indicateur conjoncturel précis de l'évolution de la demande d'emploi.

b) Les évolutions structurelles du marché du travail

Le marché du travail a profondément évolué depuis une trentaine d'années. La diversification des situations d'emploi, le développement des contrats de travail à durée déterminée, de l'intérim, du travail à temps partiel, s'accompagnent d'une dualité croissante du marché du travail français. Neuf salariés sur dix ont un contrat à durée indéterminée, mais sept embauches sur dix se font sur contrat court, et les fins de CDD sont prépondérantes dans les sorties d'emploi des entreprises⁶. Ces évolutions ont des impacts importants sur le fichier des demandeurs d'emploi :

- les différentes séries de statistiques administratives connaissent des évolutions légèrement différentes selon qu'elles intègrent ou non les demandeurs d'emploi déclarant une activité. En effet chaque mois, une partie des demandeurs d'emploi déclarent une activité, pour des durées variables, mais demeurent inscrits à l'ANPE

⁵ Rapport IGAS relatif au bilan des relations ANPE-UNEDIC (1999).

⁶ Source : Note d'état des lieux pour le groupe de travail présidé par J.B. de Foucault, préparée par Marie Reynaud et Michel Cézard.

pour bénéficier d'un cumul partiel entre le revenu tiré de cette activité et leur allocation de chômage et/ou continuer à chercher un emploi correspondant mieux à leurs attentes en évitant une démarche de réinscription à l'issue d'un emploi temporaire. Cette proportion a augmenté en longue période et tend à s'accroître en période de reprise de la conjoncture. Elle a recommencé à croître en 2003 (cf. infra, II.A.3), et représente maintenant plus d'un tiers du fichier. La palette des situations qu'elle recouvre est très large, du demandeur d'emploi qui a travaillé quelques heures dans le mois jusqu'à celui qui a travaillé à plein temps, parfois depuis plusieurs mois ;

- les allers et retours de plus en plus fréquents entre emploi et chômage se traduisent aussi par un développement des mouvements d'entrées et sorties du fichier des demandeurs d'emploi, ce qui peut rendre la fiabilité du décompte des DEFM en fin de mois plus vulnérable à d'éventuels décalages temporels entre la prise en compte des entrées et celle des sorties du chômage.

c) Les comportements d'inscription à l'ANPE

Les comportements d'inscription à l'ANPE peuvent évoluer au cours du temps. L'inscription est une condition d'accès à l'indemnisation : bien qu'aucune étude n'ait jusqu'à présent modélisé le lien entre indemnisation et inscription (et entre fin d'indemnisation et cessation d'inscription), il est possible que les évolutions apportées périodiquement aux conditions d'ouverture des droits et aux durées d'indemnisation ont un impact sur les inscriptions à l'ANPE. De manière plus générale, les comportements d'inscription peuvent être influencés par des considérations diverses, telles que le bénéfice attendu des services de l'ANPE et des dispositifs d'aide à l'emploi, le bénéfice d'avantages sociaux réservés aux chômeurs, les conseils donnés par l'entourage, par les travailleurs sociaux ou par les agents de l'ANPE ou des ASSEDIC.

d) Les règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi et leurs modalités d'application

La statistique mensuelle des demandeurs d'emploi peut par ailleurs être affectée par les évolutions plus ou moins brusques et durables des méthodes et procédures mises en œuvre par l'ANPE et les ASSEDIC. Des changements de règles ou de pratiques sur le classement des demandeurs d'emploi dans les différentes catégories statistiques ou sur les modalités d'accompagnement et de contrôle de l'effectivité de leur recherche d'emploi peuvent perturber l'appréciation de la tendance de l'évolution à court terme du chômage.

3. Aucune des séries mensuelles issues de l'ANPE ne fournit le nombre de chômeurs répondant à la définition exacte du bureau international du travail (BIT)

La précision conjoncturelle de l'évolution des demandeurs d'emploi reconnue aux statistiques administratives de l'ANPE a conduit l'Insee à exploiter la série des demandeurs d'emploi de fin de mois (DEFM) de l'ANPE qui se rapproche le plus de la définition du chômage au sens du BIT, afin de calculer un taux mensuel de chômage BIT, ce que ne permettait pas l'enquête emploi dont la fréquence était seulement annuelle (exploitation trimestrielle possible depuis 2006).

Cependant, l'architecture du fichier de l'ANPE, à vocation opérationnelle, ne permet pas d'isoler une série de DEFM qui répondent exactement aux trois critères de chômage du BIT.

Traditionnellement, les chiffres publiés et commentés chaque mois dans les statistiques du marché du travail de l'ANPE et de la DARES sont ceux des DEFM inscrits dans les catégories 1 et 1+6, dont le périmètre est très différent de celui des chômeurs au sens du BIT ; en effet, les demandeurs d'emploi recherchant un emploi à temps partiel et ceux recherchant un contrat à durée déterminée ou une mission d'intérim sont exclus de ces séries (soit près de 600 000 DEFM en mai 2007), alors que le concept de chômeur BIT ne tient pas compte de la nature de l'emploi recherché. A l'inverse, la catégorie 6 regroupe les demandeurs d'emploi ayant déclaré une activité de plus de 78 heures au cours du mois, et la catégorie 1 inclut ceux ayant déclaré une activité de moins de 78 heures (soit au total 770 000 DEFM ayant déclaré une activité réduite en mai 2007), alors qu'ils ne sont pas chômeurs au sens du BIT.

La série des demandeurs d'emploi inscrits en catégories 1, 2 et 3, et n'ayant exercé aucune activité professionnelle au cours du mois, est celle qui se rapproche le plus, en théorie, de la définition du chômage BIT. Pour cette raison, elle est utilisée par l'INSEE depuis 2001 pour fournir l'estimation mensuelle du taux de chômage.

Elle présente cependant des écarts en niveau et en évolution importants avec le nombre de chômeurs BIT mesuré par l'enquête emploi.

a) Les écarts en niveau

En théorie, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE et qui ne déclarent aucune activité réduite (DEFM 123 HAR) devrait être légèrement inférieurs au nombre de chômeurs BIT se déclarant inscrit à l'ANPE dans l'enquête emploi⁷. Pourtant, leur nombre est très supérieur au nombre de chômeurs BIT se déclarant inscrits à l'ANPE dans l'enquête emploi.

Les facteurs explicatifs de cet écart entre le nombre d'inscrits en catégorie 1,2,3 HAR et le nombre de chômeurs BIT déclarant être inscrits à l'ANPE dans l'enquête emploi ne sont pas tous précisément identifiés, et encore moins chiffrés ; certains pourraient notamment tenir :

- aux décalages de dates⁸ et aux 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) ; ceci produit inévitablement des écarts dans les deux sens, complexes à analyser ;
- aux différences dans les comportements déclaratifs, notamment en ce qui concerne la déclaration d'activités réduites ;
- à une application différente du critère de disponibilité : ne sont considérées comme chômeurs, dans l'enquête emploi, que les personnes qui répondent oui à la question : « si on vous proposait un emploi, seriez-vous prêt à travailler dans un délai inférieur à deux semaines » ? Cette question n'est pas aussi explicite dans la déclaration de situation mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits⁹, la disponibilité effective n'étant vérifiée qu'à l'occasion des convocations et propositions d'emploi ou de stages ;

⁷ 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'emploi ; enfin, ils sont disponibles, de par la définition de la catégorie des DEFM 1, 2, 3 HAR.

⁸ Interrogations en continu pour l'enquête emploi, actualisation essentiellement en fin de mois pour l'inscription à l'ANPE.

⁹ 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 ? »

- aux réponses incorrectes qui peuvent être apportées par les « proxies » qui sont les personnes répondant à l'enquête emploi en lieu et place des individus interrogés (conjoint, parent ou autre membre du ménage), ce qui concerne le tiers des répondants à l'enquête ;
- et à l'incertitude statistique propre à l'enquête emploi pour mesurer le niveau et les évolutions des composantes de la population active (cf. annexe 3).

b) Les écarts en évolution

Abstraction faite de l'incertitude statistique propre à l'enquête, les évolutions des DEFM et des chômeurs BIT issus de l'enquête emploi peuvent rester similaires si les facteurs explicatifs de l'écart en niveau jouent de manière stable ; de même, les écarts en évolution apparaissent si ces différents facteurs évoluent : changement 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 questions ou des comportements de réponse à l'enquête emploi. Après un pic à 650 000 personnes enregistré en 2002, l'écart entre les chômeurs inscrits (selon l'enquête emploi) et la série des DEFM 123 HAR s'est stabilisé entre 450 000 et 500 000 personnes en 2003 et 2004. Il s'est réduit de moitié depuis la mi-2005, suggérant que tout ou partie de ces facteurs ont pu évoluer.

Il est par ailleurs à noter que des écarts importants, en niveau et en évolution, existent également entre le total des inscrits à l'ANPE qui ressort de l'enquête emploi et l'ensemble des catégories de DEFM suivis par l'ANPE (DEFM 12345678)¹⁰. Jusqu'au deuxième trimestre 2005, celui-ci a varié entre 311 000 (2003 T3) et 577 000 personnes (2005 T2), depuis l'écart est en baisse constante et s'établit à 338 000 personnes au dernier trimestre 2006. Par ailleurs, pour près du tiers des trimestres depuis 2002, les variations sont contradictoires ou les écarts de variation d'une amplitude équivalente ou supérieure aux ordres de grandeur mesurés.

II. APRES UNE HAUSSE DU NOMBRE DES DEMANDEURS D'EMPLOI, UNE DIMINUTION IMPORTANTE ET CONTINUE A ETE ENREGISTREE DEPUIS MAI 2005

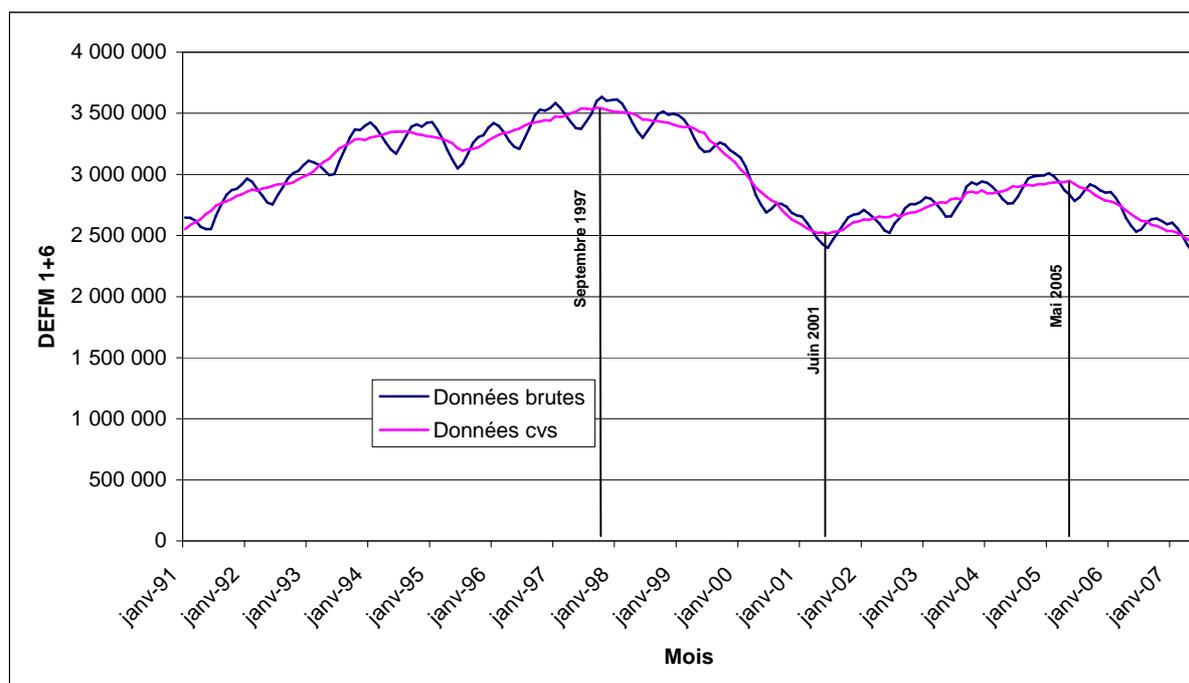
Toutes les catégories de demandeurs d'emploi ont enregistré une baisse continue à partir de mai 2005, à l'exception de ceux inscrits dans les catégories 4 et 5. De mai 2005 à mai 2007, le nombre de demandeurs d'emploi ne déclarant aucune activité a fortement baissé (- 21% pour les DEFM 1,2,3, HAR qui servent de référence pour les estimations mensuelles du taux de chômage), tandis que le nombre de ceux déclarant une activité réduite enregistre un recul plus limité (- 8%), et que celui des demandeurs d'emploi ayant un emploi et recherchant un autre emploi (catégorie 5) augmente très fortement (+ 89%). Le nombre des demandeurs d'emploi indemnisés s'était infléchi dès la mi-2004. La baisse du nombre des demandeurs d'emploi ne déclarant aucune activité repose sur une forte hausse des sorties et des entrées (entrées et sorties de la liste, entrées et sorties d'activité réduite). La période récente se caractérise en conséquence par une très forte hausse du *turnover*.

¹⁰ Le questionnaire de l'enquête emploi comporte une question spécifique sur l'inscription des enquêtés à l'ANPE. Cette question devrait permettre à l'enquête emploi 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.).

A. Le nombre de demandeurs d'emploi à la recherche d'un CDI à temps plein (DEFM 1+6) a chuté à compter de mai 2005

La série 1+6, qui est présentée et analysée chaque mois dans la publication mensuelle des statistiques du marché du travail, recouvre des demandeurs d'emploi avec et sans activité. Le champ de cette série n'est donc pas celui utilisé pour l'estimation mensuelle du chômage selon la définition du BIT (cf. *supra*, I.C.3).

Figure 2 : évolution des DEFM des catégories 1+6 – janvier 1991 à mai 2007



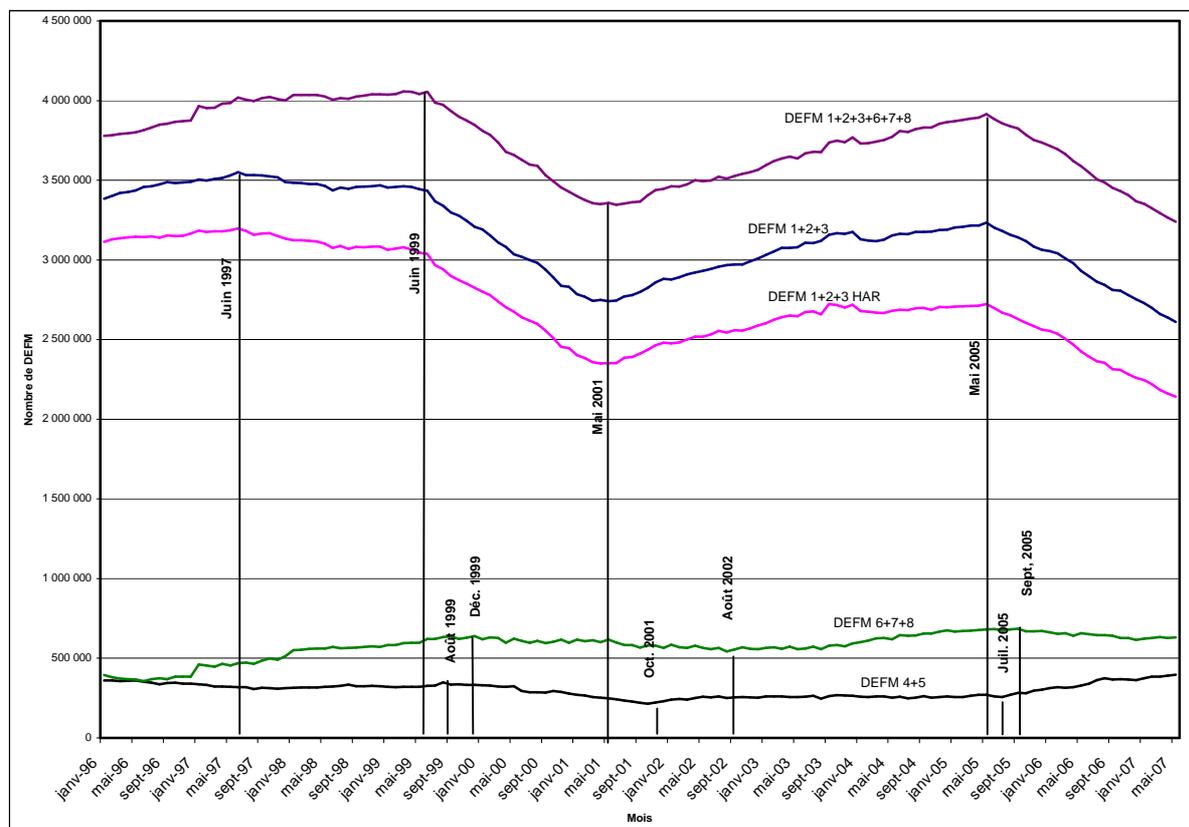
Source : ANPE

L'évolution en série longue des **demandeurs d'emploi qui recherchent un CDI à temps plein (catégories 1+6)** appelle plusieurs constats :

- trois inversions de tendance ont eu lieu en septembre 1997, juin 2001 et mai 2005 ;
- la baisse a été plus rapide sur la période 2005/2007 que sur la période 1997/2000, mais moins rapide que sur la période 2000/2002.

B. Les demandeurs d'emploi sans activité et/ou avec une activité réduite de moins de 78 heures (DEFM 1-2-3 et 1-2-3 HAR) diminuent fortement à partir de mai 2005

Figure 3: évolution des DEFM 1-2-3+6-7-8, 1-2-3, 1-2-3 HAR, 6-7-8, 4-5



Source : ANPE

Ce graphique conduit à faire plusieurs constats :

- l'évolution des **demandeurs d'emploi sans activité réduite déclarée et/ou avec une activité de moins de 78 heures (DEFM 1-2-3 HAR et 1-2-3)** a un profil similaire à celui observé pour les demandeurs d'emploi à la recherche d'un CDI à temps plein (DEFM 1+6), avec trois retournements de tendance mi-1997 (baisse), mi-2001 (hausse) et en mai 2005 (baisse). Entre 1997 et 1999, la baisse est cependant moins prononcée pour les DEFM 1-2-3 que pour les DEFM 1+6.

Les demandeurs d'emploi sans activité réduite (DEFM 1-2-3 HAR) représentent près de 82% des DEFM 1-2-3 en 2007. Cette proportion importante explique une évolution similaire des deux séries. Néanmoins, la part des DEFM avec activité réduite de moins de 78 heures a augmenté sensiblement sur la période car cette population représentait moins de 10% des DEFM 1-2-3 en 1996 (près de 18% en 2007).

- à l'exception de l'année 2005, l'évolution de la population des **demandeurs d'emploi avec activité réduite supérieure à 78 heures (DEFM 6-7-8)** n'a pas été complètement en phase avec l'évolution d'autres catégories de demandeurs d'emploi, en particulier les DEFM 1-2-3 ou 1+6. Les inflexions de tendance étaient décalées dans le temps par rapport à celles des autres populations de DEFM. Par ailleurs, les pentes à la hausse ont été sensiblement supérieures aux pentes à la baisse, pour cette catégorie de demandeurs d'emploi.

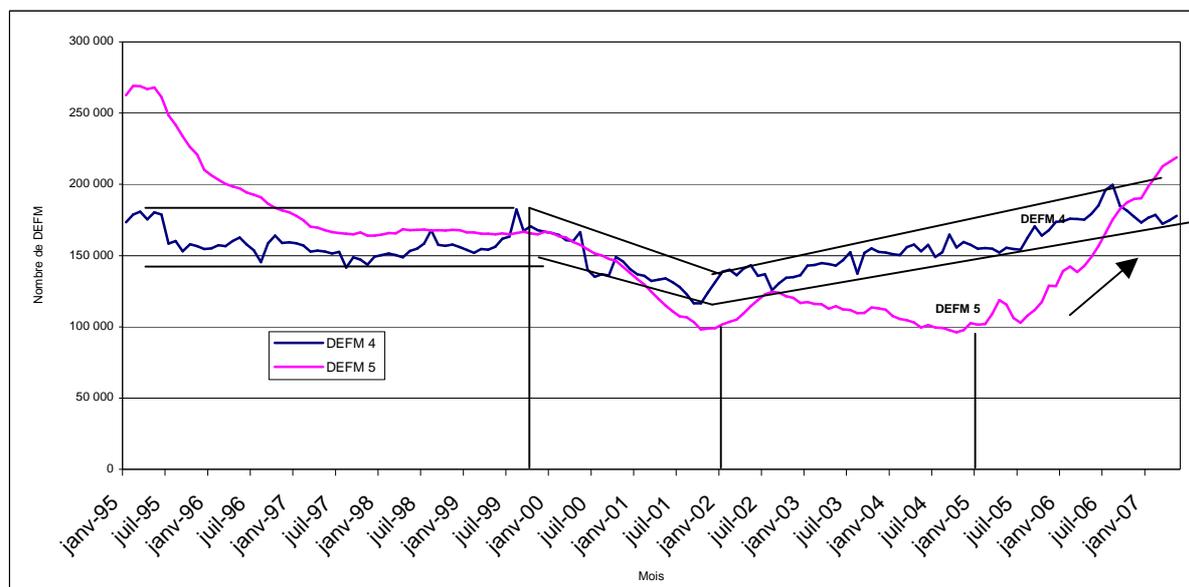
L'effet a cependant été modéré, car le poids des demandeurs d'emploi avec une activité réduite supérieure à 78 heures demeure limité bien qu'il ait sensiblement progressé sur la période : les DEFM 6-7-8 représentaient près de 17% du total des DEFM en 2007, contre près de 10% en 1996 ;

- l'ensemble que constituent les **demandeurs d'emploi non disponibles (DEFM 4) et ceux disposant d'un emploi mais à la recherche d'un autre emploi (DEFM 5)** enregistre contrairement aux autres catégories une hausse sensible à partir de juillet 2005 (cf. *infra*).

C. Les demandeurs d'emploi indisponibles (DEFM 4) sont en hausse depuis 2001 et ceux avec une activité (temps partiel ou plein) affichent une hausse tendancielle depuis 1996

1. Une forte augmentation depuis 2005 des demandeurs d'emploi actifs (avec un emploi) qui souhaitent changer d'emploi (DEFM 5)

Figure 4 : évolution des DEFM 4 et 5



Source : ANPE

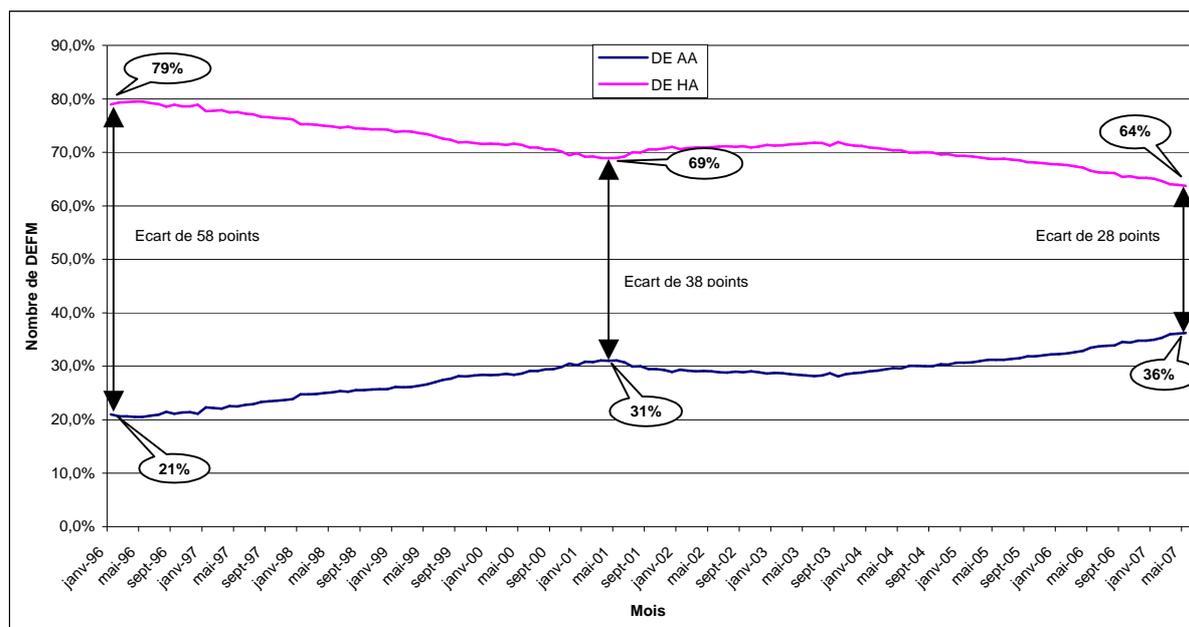
Les DEFM 4 et 5 représentent seulement près de 10% du total des DEFM (près de 400 000 personnes en mai 2007). L'analyse comparée de l'évolution des catégories 4 et 5 de demandeurs d'emploi conduit à faire deux constats :

- la hausse des DEFM 4 est continue depuis 2001. Bien qu'elle fléchisse légèrement au premier semestre 2005, elle repart en forte hausse de mi-2005 à mi-2006, à l'inverse de la tendance globale enregistrée pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Une baisse apparaît néanmoins au second semestre 2006 ;
- les DEFM 5 enregistrent également une forte hausse à partir de 2005, alors qu'ils avaient baissé entre 1999 et 2001 conformément à l'évolution de la population globale des demandeurs d'emploi.

L'évolution atypique des DEFM 4 et 5 depuis 2005 est la conséquence du changement des modalités de suivi et de gestion de la liste des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi (cf. *infra*, III A).

2. La proportion de l'ensemble des demandeurs d'emploi ayant une activité est en forte hausse depuis 1996 (DEFM 1,2,3 AAR, DEFM 6,7,8 et DEFM 5).

Figure 5 : évolution de la part des demandeurs d'emploi avec activité ¹¹(AA) et hors activité (HA)¹²



Source : ANPE

La proportion des demandeurs d'emploi inscrits avec une activité professionnelle déclarée (AA) est en forte hausse sur la période : elle est passée de 21% en janvier 1996 à 36% en mai 2007. Après une première phase de hausse entre 1997 et 2001, elle a légèrement décru puis a repris sa progression depuis 2004. Cette évolution résulte de la hausse de la part des demandeurs d'emploi :

- avec activité réduite de moins de 78 heures (DEFM 1-2-3 AAR) ;
- avec activité réduite de plus de 78 heures (DEFM 6-7-8) ;
- avec un emploi mais à la recherche d'un autre emploi (DEFM 5).

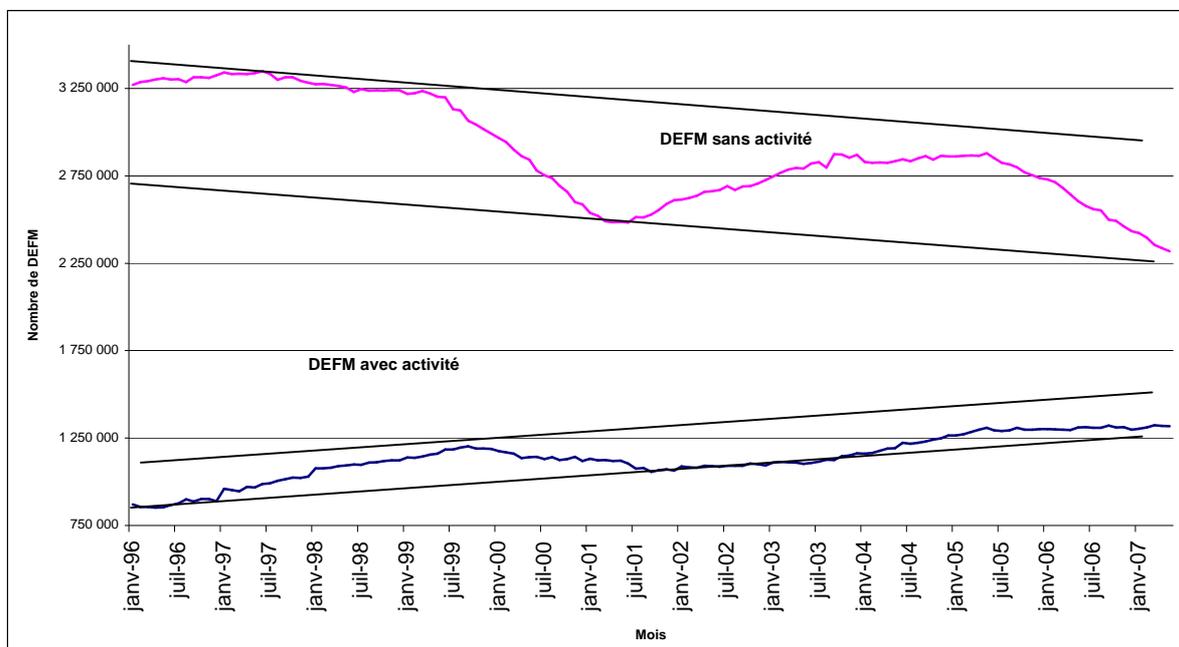
L'activité réduite est déclarée par les demandeurs d'emploi lors de l'actualisation de l'inscription auprès des ASSEDIC en fin de mois. Une question est prévue à cet effet dans la déclaration de situation mensuelle (DSM). Cette information est essentielle pour l'évaluation du chômage BIT, dont la définition exclut tout demandeur d'emploi ayant travaillé ne serait-ce qu'une heure pendant la semaine de référence considérée.

¹¹ DEFM des catégories 1-2-3 avec activité réduite, des catégories 6-7-8 et de catégorie 5.

¹² DEFM des catégories 1-2-3 hors activité réduite et de catégorie 4.

3. Le nombre de demandeurs d'emploi avec activité oscille dans un couloir haussier à long terme, à l'inverse des demandeurs d'emploi sans activité

Figure 6 : évolution du nombre des demandeurs d'emploi sans activité (DEFM 1-2-3 HAR+ DEFM 4) et du nombre de ceux avec activité (DEFM 1-2-3 AAR + DEFM 5 + DEFM 6-7-8)



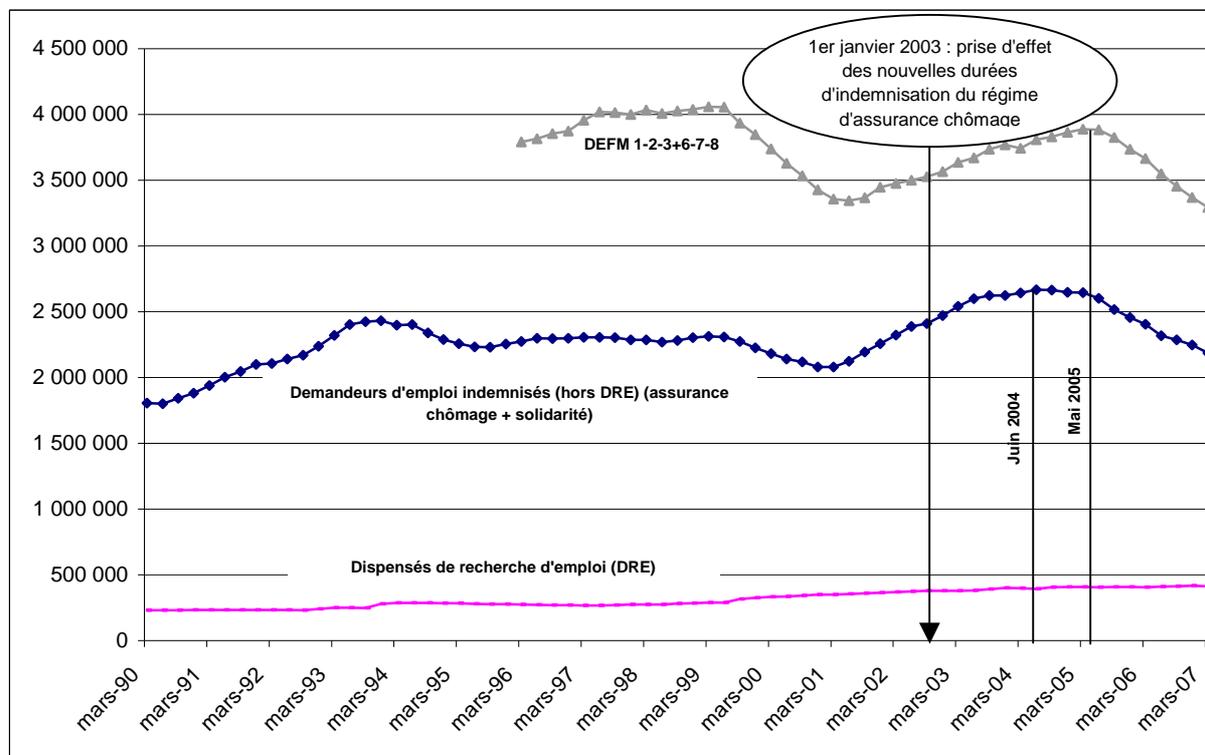
Source : ANPE

Les différentes évolutions du chômage sur la période 1996/2007 n'ont pas modifié la tendance à long terme du nombre de demandeurs d'emploi avec activité ou sans activité :

- le nombre de demandeurs d'emploi avec une activité a évolué dans un couloir haussier de long terme. La hausse s'est ralentie en 2005 et 2006 (+26 900 DEFM entre juillet 2005 et mai 2007) ; la tendance s'était légèrement inversée pendant la période de baisse du chômage de 1999/2001 ;
- à l'inverse, le nombre de demandeurs d'emploi sans activité a évolué dans un couloir baissier de long terme. La baisse est forte en période de reprise sur le marché du travail (- 558 900 DEFM entre mai 2005 et mai 2007), en revanche lors de la reprise du chômage de 2001 à 2005, les DEFM sans activité ont augmenté.

D. Le nombre des demandeurs d'emploi indemnisés s'infléchit en juin 2004, près d'un an avant le retournement des DEFM

Figure 7 : évolution des demandeurs d'emploi indemnisés de 1990 à 2007



Source : UNEDIC

Ce graphique appelle plusieurs constats :

- l'année 2004 est marquée par une stabilisation du nombre des demandeurs d'emploi indemnisés (hors dispensés de recherche d'emploi) qui atteignent un point haut au second trimestre de l'année (juin 2004) ;
- le retournement de tendance est donc antérieur de près d'un an à celui des DEFM (hors actifs –DEFM 5- et indisponibles –DEFM 4) ;
- la pente de la baisse des demandeurs d'emploi indemnisés enregistrée depuis mi-2005 est sensiblement inférieure à celle des DEFM (hors DEFM 4 et 5).

Il est rappelé sur le graphique la date d'application des nouvelles mesures d'indemnisation du régime d'assurance chômage.

Figure 8 : modifications du régime d'assurance chômage (RAC) à compter du 1^{er} janvier 2003

| Filières du RAC touchées par le nouveau régime | Nouvelle durée d'affiliation | Ancienne durée d'indemnisation | Nouvelle durée d'indemnisation | Période d'impact |
|--|--|--|--------------------------------|---|
| Durée d'affiliation de huit mois au cours des douze derniers mois avant la fin du contrat de travail (FCT) | 6 mois au cours de 22 derniers mois avant la FCT | Age < 50 ans : 15 mois Age > 50 ans : 21 mois | 7 mois | Du 1 ^{er} août 2003 au : 31 mars 2004 pour les moins de 50 ans 30 septembre 2004 pour les plus de 50 ans |

| Filières du RAC touchées par le nouveau régime | Nouvelle durée d'affiliation | Ancienne durée d'indemnisation | Nouvelle durée d'indemnisation | Période d'impact |
|---|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Durée d'affiliation de 14 mois au cours des 24 derniers mois avant la fin du contrat de travail (FCT) et âge < 50 ans | Pas de changement | 30 mois | 23 mois | 1er décembre 2004 au 30 juin 2005 |

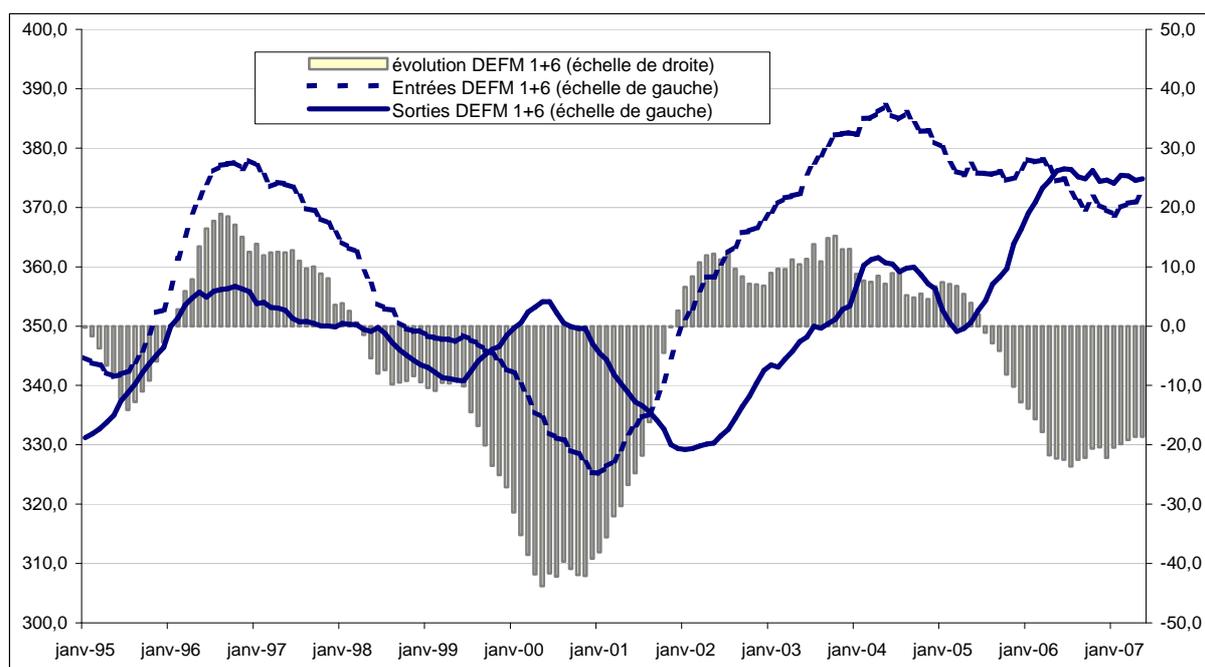
Source : UNEDIC

Les conventions du 1^{er} janvier 2001, le protocole du 20 décembre 2002 et la convention du 1^{er} janvier 2004 ont conduit à faire évoluer les durées d'affiliation et les durées d'indemnisation de l'assurance chômage, en particulier pour les moins de 50 ans affiliés 14 mois au cours des 24 mois précédant la rupture de leur contrat de travail, qui constituent la majorité des indemnisés du régime d'assurance chômage.

E. La baisse du nombre de demandeurs d'emploi s'accompagne d'une forte hausse du « turnover »

1. Les sorties ont fortement progressé entre avril 2005 et avril 2006, tandis que les entrées étaient relativement stables

Figure 9 : entrées, sorties et évolution du stock de DEFM 1+6 (en moyenne annuelle glissante)



Source : DARES

Le recul des demandeurs d'emploi des catégories 1+6 enregistré depuis 2005 repose principalement sur une hausse des sorties (+5,1% en moyenne entre 2004 et 2006)¹³. Cette évolution analysée par la DARES se décompose en deux étapes :

- entre mi-2005 et mi-2006, la baisse des DEFM a principalement reposé sur la hausse des sorties ;

¹³ Source : DARES.

- à partir d'avril 2006, cette baisse a principalement reposé sur la baisse des entrées, alors que les sorties se sont stabilisées.

L'accélération des sorties provient de motifs divers qu'il est difficile d'appréhender à partir des seules procédures de gestion administrative car plus de la moitié d'entre elles proviennent soit d'absences d'actualisation auprès des ASSEDIC en fin de mois (ces « absences au contrôle » représentent près de 40% des motifs de sortie à fin décembre 2006), soit de « radiations administratives » de la liste des demandeurs d'emploi principalement pour absence à convocation (près de 11% des sorties à fin décembre 2006).

Ces deux motifs de sorties ne sont qu'administratifs : ils ne permettent pas de connaître les raisons réelles ayant conduit les demandeurs d'emploi à mettre un terme aux contacts qu'ils entretenaient avec le service public de l'emploi (SPE). C'est pourquoi, l'ANPE et la DARES effectuent chaque trimestre des enquêtes dites « sortants » auprès d'un échantillon de 2 200 demandeurs d'emploi. La taille limitée du panel ne permet pas d'obtenir des résultats d'une grande précision statistique ; l'intérêt des informations a donc conduit à élargir cet échantillon pour les enquêtes de 2007.

Figure 10 : les motifs de sorties selon l'enquête « sortants » de l'ANPE – années 2004 à 2006

| Motifs de sorties | 2004 | 2005 | 2006 | Evolution (en points) |
|---|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Reprise d'emploi | 46,5% | 48,0% | 47,9% | +1,4 |
| Entrée en stage | 12,2% | 10,6% | 9,9% | -2,3 |
| Fin d'activité | 3,4% | 3,2% | 3,1% | -0,3 |
| Arrêt temporaire de recherche (maladie, ...) | 8,9% | 8,3% | 8,7% | -0,2 |
| Non renouvellement de la demande : | 8,9% | 9,1% | 9,9% | +1,0 |
| - dont non renouvellement motivé (fin d'indemnisation...) | 3,2% | 3,3% | 3,6% | +0,4 |
| - dont non renouvellement accidentel | 5,8% | 5,8% | 6,4% | +0,6 |
| Radiations administratives | 1,6% | 1,9% | 2,1% | +0,5 |
| Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription | 14,2% | 14,3% | 13,8% | -0,4 |
| Autre motif | 4,2% | 4,6% | 4,5% | +0,3 |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | - |

Source : ANPE

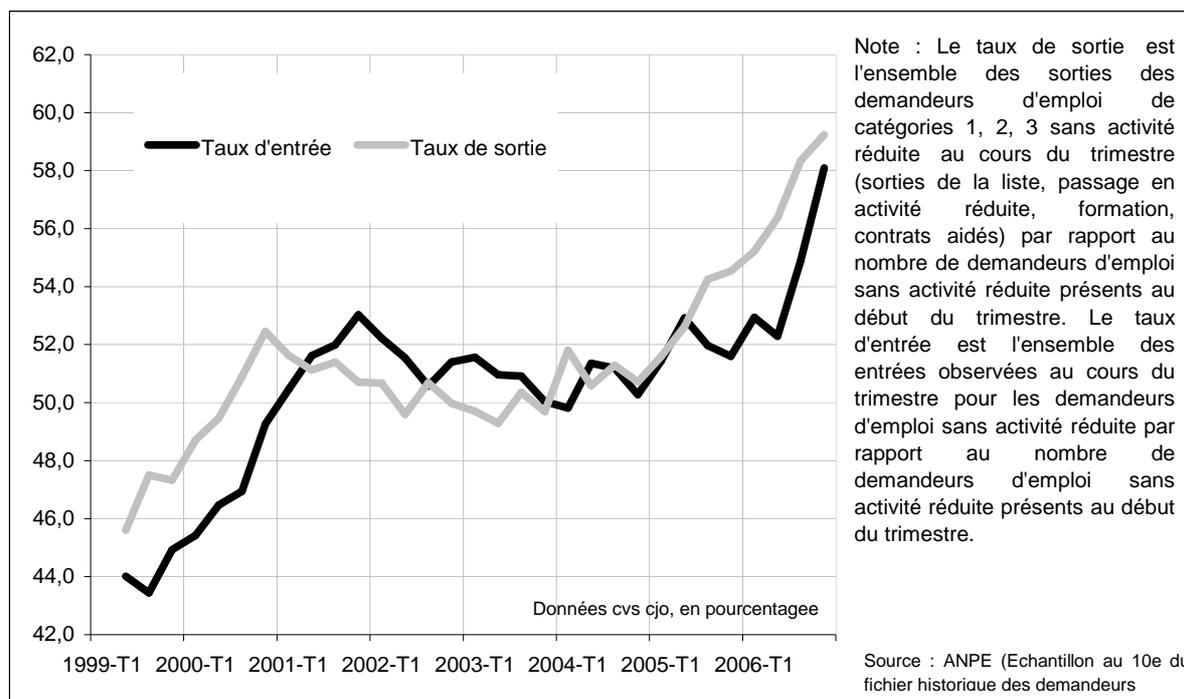
Les principaux motifs de sorties (au 31 décembre 2006) selon l'enquête « sortants » sont les suivants :

- **près de 48% des demandeurs d'emploi sortent pour un retour à l'emploi.** Ce taux est en hausse de 1,4 points sur la période, ce qui apparaît cohérent avec la reprise observée de la conjoncture économique ;
- **près de 14% des demandeurs d'emploi sortent de la liste des inscrits en raison d'un défaut d'actualisation suivi d'une réinscription.** Ce motif de sortie baisse de 0,4 point sur la période, mais souligne l'importance du *turnover* des inscrits d'un mois sur l'autre ;
- **près de 10% des sortants indiquent ne pas avoir renouvelé d'inscription,** dont 3,6% pour des raisons motivées (fin d'indemnisation par exemple) et 6,4% de manière accidentelle (6,4%). Dans les deux cas, ces motifs de sorties sont en hausse sur la période (+1 point au total) ;
- **les entrées en stage qui représentent près de 10% des motifs de sortie de la liste,** sont en baisse sur la période (-2, 3 points) ;

- enfin, les sorties pour radiations administratives subies par les demandeurs d'emploi ne représentent que 2,1% des motifs invoqués. Ce taux est néanmoins en augmentation sensible sur la période (+0,5 point).

2. Les entrées et sorties de la catégorie des demandeurs d'emploi sans activité servant à l'estimation du taux de chômage mensuel affichent des hausses importantes

Figure 11 : taux d'entrée et de sortie de la catégorie des DEFM sans activité réduite (DEFM 123 HAR)



Source : DARES

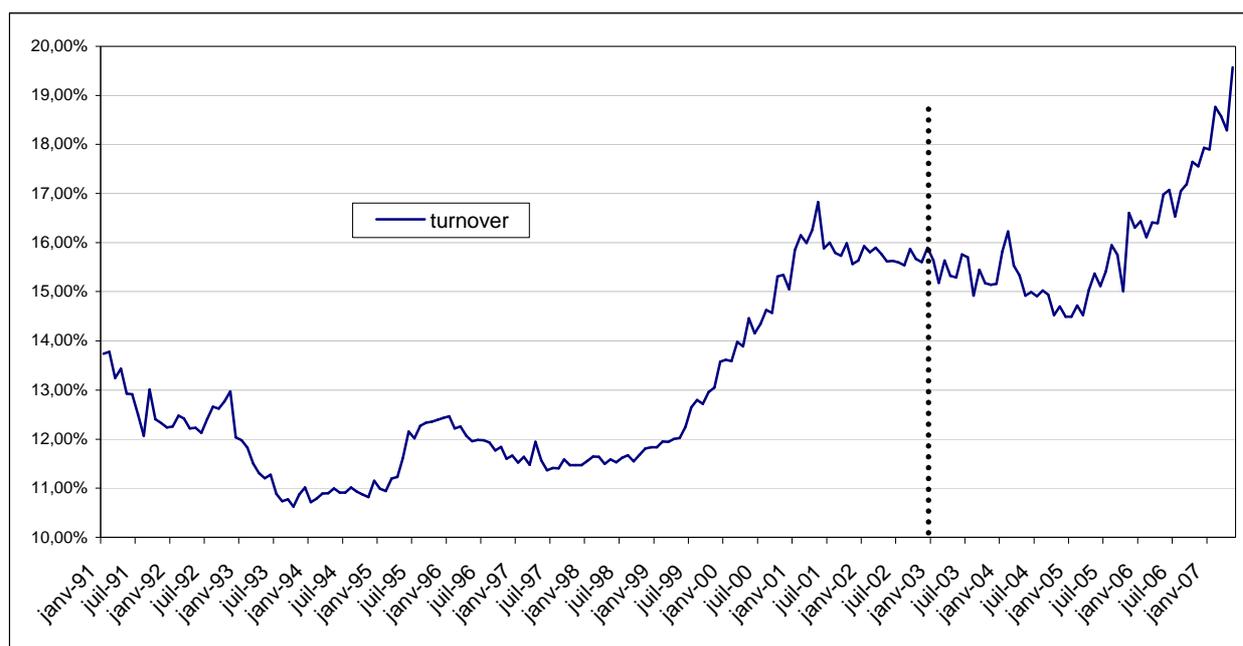
A l'image de la tendance enregistrée lors de la dernière période de baisse du chômage (1999/2001), les entrées et les sorties de la catégorie des DEFM 123 HAR servant à l'estimation mensuelle du chômage augmentent fortement en 2005 et 2006. Aux entrées et sorties de la liste des demandeurs d'emploi inscrits s'ajoutent notamment, pour cette catégorie, l'effet des passages vers l'activité réduite et des retours d'activité réduite.

3. Une forte accélération du « turnover » des demandeurs d'emploi depuis 2005

L'importance des flux d'entrée et de sortie des listes et les résultats de l'enquête « sortants » de l'ANPE soulignent l'importance du *turnover* des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, d'un mois sur l'autre¹⁴.

¹⁴ Le turnover se calcule en rapportant la demi-somme des entrées et des sorties mensuelles au « stock » des présents du mois considéré.

Figure 12 : turnover des demandeurs d'emploi de catégorie 1



Source : DARES

La baisse des demandeurs d'emploi se caractérise par **une très forte hausse du turnover qui est passé depuis le début 2005 de moins de 15% à 19% des DEFM 1.**

III. EN 2005 ET 2006, LE SUIVI RENFORCÉ ET LES NOUVELLES MODALITES DE GESTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ONT ACCENTUE LA BAISSSE DES DEFM

Compte tenu des délais très réduits dont elle disposait, la mission a cherché, en priorité, à établir dans quelle mesure les résultats des données administratives relatives à l'évolution des demandeurs d'emploi au cours des deux dernières années ont pu être affectés par des changements de procédures, susceptibles d'expliquer en partie la divergence constatée avec les résultats de l'enquête emploi depuis 2005.

Elle a choisi de ne pas traiter d'autres questions relatives à la fiabilité des statistiques administratives, mais non susceptibles d'interférer avec cette divergence, en particulier :

- la fiabilité du dénombrement des demandeurs d'emploi selon leur durée de chômage ;
- la fiabilité du classement des demandeurs d'emploi entre les différentes catégories selon le type d'emploi recherché ;
- la fiabilité du classement des demandeurs d'emploi entre les catégories 1,2,3, d'une part, et les catégories 6, 7, 8 (activités réduites de plus de 78 h), d'autre part, ainsi que la clarté de la répartition entre les catégories 6, 7, 8 et la catégorie 5 (personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi).

A. L'impact mécanique de certaines modifications de l'actualisation de la demande d'emploi et du classement des demandeurs d'emploi

Trois principaux changements de procédures de gestion de la liste des demandeurs d'emploi ont entraîné une baisse mécanique du nombre des DEFM, sans modifier pour autant le niveau du chômage au sens du BIT :

- le classement en catégorie 4 des bénéficiaires de conventions de reclassement personnalisé ;
- le report des dates de relance pour l'actualisation de la situation mensuelle des demandeurs d'emploi ;
- le classement en catégorie 5 des titulaires de contrats aidés et des créateurs d'entreprise.

Les évaluations chiffrées de ces impacts résultent de travaux que la DARES a publiés en août 2007.

1. La convention de reclassement personnalisé a retardé l'entrée des bénéficiaires dans les statistiques administratives servant à l'estimation mensuelle du taux de chômage

a) La convention de reclassement personnalisé a pour objectif d'améliorer le suivi et l'indemnisation des licenciés économiques

- La convention de reclassement personnalisé

La convention de reclassement personnalisé (CRP) est un dispositif renforcé d'accompagnement de huit mois réservé aux salariés licenciés pour motif économique par des entreprises de moins de 1 000 salariés. Elle a vocation à remplacer le plan d'aide au retour à l'emploi et le projet d'action personnalisé anticipé (PARE-PAP anticipé)¹⁵ depuis le 31 mai 2005. Obligatoirement proposée par l'employeur, elle doit être acceptée par le salarié. A défaut, celui-ci bénéficie du dispositif classique d'accompagnement vers l'emploi de l'ANPE.

Dans les huit jours qui suivent la rupture du contrat, un bilan est effectué afin de définir un plan individuel de reclassement, dont le démarrage a lieu dans un délai maximum de 30 jours. Ce parcours est jalonné de stage de formation et/ou entreprises. En matière d'indemnisation, les intéressés bénéficient d'une indemnisation plus élevée que le régime conventionnel en vigueur, si leur ancienneté dans l'entreprise est supérieure à deux ans.

- Le contrat de transition professionnelle

A l'image de la convention de reclassement personnalisé, le contrat de transition professionnelle (CTP) offre également aux licenciés économiques d'entreprises de moins de 1 000 salariés, un parcours renforcé et personnalisé. Il a été mis en œuvre à titre expérimental à compter du juin 2006. Son impact est cependant négligeable car il concerne peu d'individus (moins de 2 000 personnes au 31 décembre 2006).

¹⁵ En juillet 2001, à la suite de l'initiative des partenaires sociaux créant le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) pour les demandeurs d'emploi indemnisés, l'ANPE a mis en œuvre le projet d'action personnalisé (PAP) pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le PARE-PAP anticipé conduisait à intégrer les licenciés économiques dans ce parcours de suivi renforcé par le SPE, dès le début du préavis de licenciement. Les bénéficiaires étaient classés en catégorie 5 jusqu'à la fin du préavis.

b) La convention de reclassement personnalisé (CRP) a des effets sur les statistiques administratives des demandeurs d'emploi

Dans le fichier de l'ANPE, les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP) ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Ils sont de ce fait classés dans la catégorie 4 pour la durée de la convention. La CRP prend effet au lendemain de la date de rupture du contrat de travail, sans que le préavis de un à deux mois ne soit effectué.

A l'époque du PARE-PAP anticipé, les bénéficiaires du parcours demeuraient des salariés de l'entreprise pendant la durée du préavis. Ils étaient donc inscrits dans la catégorie des demandeurs d'emploi pourvus d'un emploi à la recherche d'un autre emploi (DEFM de catégorie 5) pendant un à deux mois avant d'être transférés dans les catégories des DEFM 1-2-3 ou 6-7-8, selon la durée des activités réduites éventuellement déclarées.

Ce dispositif de service renforcé aux salariés licenciés économiques a entraîné à partir de juin 2005, une diminution mécanique du nombre de demandeurs d'emploi dans les statistiques administratives utilisées par l'Insee pour calculer le taux mensuel de chômage (DEFM 1-2-3 HAR). La prise en compte des bénéficiaires dans ces statistiques se fait en effet avec un délai supplémentaire, de 6 mois, par rapport au PARE-PAP anticipé.

c) Ces dispositifs ont fait baisser le nombre de demandeurs d'emploi servant à l'estimation du taux mensuel de chômage par l'Insee

La DARES a réalisé une estimation de l'effet de la CRP sur la baisse des demandeurs d'emploi dans les statistiques administratives.

Elle a d'abord réalisé une étude de la montée en charge du dispositif, qui a atteint sa vitesse de croisière au premier trimestre de l'année 2006 : près de 30 000 personnes étaient dans le dispositif fin 2006. Les entrées ont représenté près de 70% des entrées en PARE-PAP anticipé en 2006, contre 56% en 2005. Le rythme mensuel des sorties a par ailleurs triplé entre le dernier trimestre 2005 (1 700 sorties) et le quatrième trimestre 2006 (5 600 sorties).

Etant donné le décalage de près de six mois entre les sorties de la CRP par rapport à celles du PARE-PAP anticipé la CRP a pu entraîner, en régime stationnaire correspondant au stock de fin 2006, une baisse de 20 000 DEFM de catégorie 1 + 6 (6/8^{ème} des 30 000 demandeurs d'emploi en CRP fin 2006)¹⁶.

En l'absence d'éléments sur le classement antérieur des bénéficiaires du PARE-PAP anticipé, la DARES a dû retenir une estimation similaire pour l'impact sur les DEFM de catégories 1,2,3 HAR, utilisés pour l'estimation mensuelle du taux de chômage. L'hypothèse selon laquelle, au temps du PARE-PAP anticipé, ces demandeurs d'emploi étaient comptés comme DEFM 123 HAR et n'effectuaient donc aucune activité réduite ou n'étaient jamais comptés comme indisponibles (maladies, stages de formation, etc.), semble cependant fragile et pourrait conduire à une estimation un peu surévaluée¹⁷. La répartition de cet impact entre 2005 et 2006 est par ailleurs difficile à chiffrer. Compte tenu du calendrier de montée en charge, la DARES évalue l'effet baissier de 2005 à près de 15 000 DEFM et celui de 2006 à près de 5 000 (soit un effet cumulé évalué à près de 20 000 DEFM sur la période 2005 et 2006).

¹⁶ Le chiffrage est approximatif car la durée moyenne du préavis en cas de licenciement économique est de l'ordre d'un mois et demi et non deux mois.

¹⁷ Près d'un tiers des DEFM déclarent en effet avoir des activités ou ne pas être disponibles (stages, maladies, maternité, etc.).

2. Le report des dates de relance des demandeurs d'emploi n'ayant pas actualisé spontanément leur situation a pu faire baisser le nombre des inscrits en fin de mois

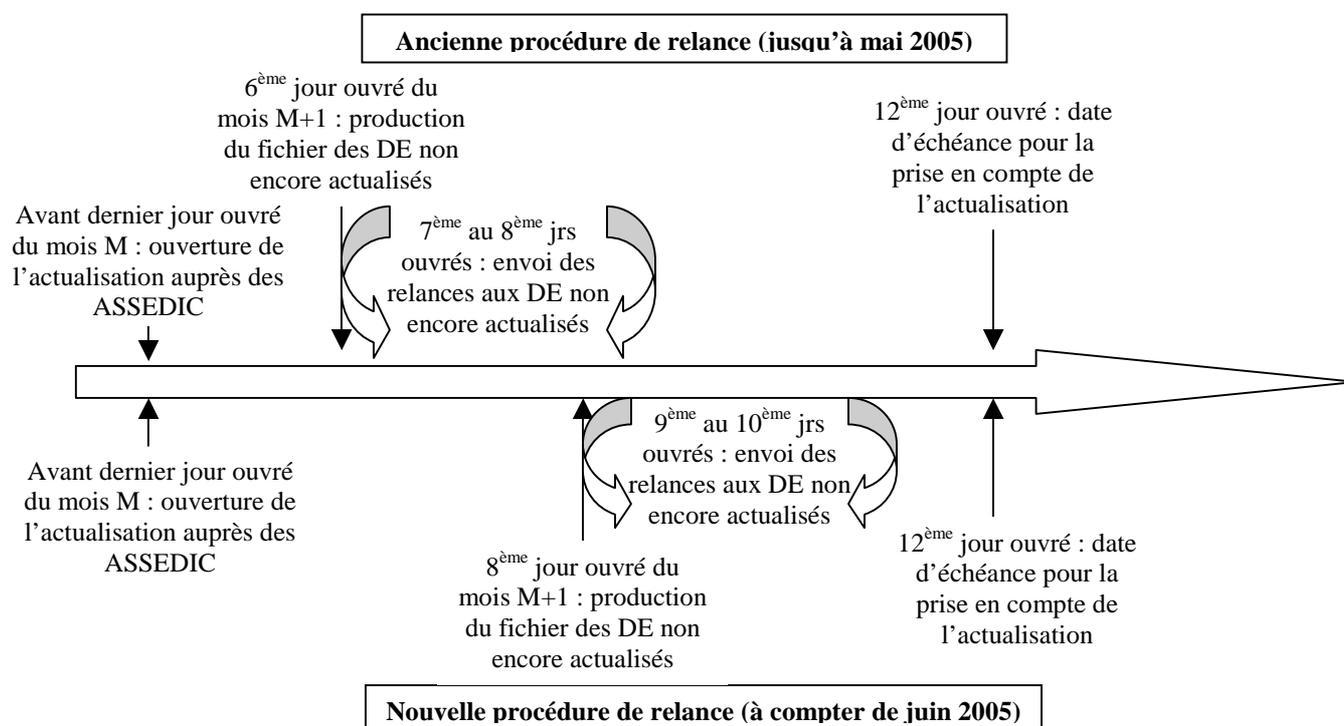
a) Le raccourcissement de deux jours du délai de relance a pour objectif de réaliser des économies en réduisant le nombre de demandeurs d'emploi à relancer chaque mois

Les demandeurs d'emploi de catégorie 1-2-3-6-7-8 et certains indemnisés de catégorie 5 sont tenus de s'actualiser chaque mois auprès des ASSEDIC. Ils doivent faire cette « déclaration de situation mensuelle » (DSM) dans un créneau très précis : entre l'avant dernier jour ouvré du mois M visé par l'actualisation et le 12^{ème} jour ouvré du mois M+1. La DSM permet de mettre à jour le fichier de gestion des demandeurs d'emploi. Les informations sollicitées concernent notamment les déclarations d'activité, de stage, d'arrêt de maladie ou de maternité qui peuvent avoir un impact sur l'indemnisation côté ASSEDIC et sur les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi côté ANPE. Ces informations conduisent également à mettre à jour le classement dans les différentes catégories de DEFM et à mettre fin à l'inscription de ceux qui déclarent ne plus être en recherche d'emploi.

Deux changements dans la procédure d'actualisation ont pu faire baisser mécaniquement le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois :

- à compter de juin 2005, le délai entre la date de relance par les ASSEDIC, des demandeurs d'emploi non encore actualisés, et la date butoir de prise en compte de l'actualisation (12^{ème} jour ouvré du mois M+1), a été raccourci de deux jours ouvrés. Les ASSEDIC effectuent ces relances à compter du 8^{ème} jour ouvré du mois M+1, alors qu'auparavant celles-ci avaient lieu à compter du 6^{ème} jour ouvré du mois M+1¹⁸.

Figure 13 : calendrier d'actualisation de la situation de fin de mois pour les DEFM¹⁹



Source : UNEDIC

¹⁸ Il s'agit de la date de production du fichier des demandeurs d'emploi qui ne se sont pas encore actualisés. Pour l'estimation chiffrée *infra*, l'hypothèse est faite que les relances sont réalisées à compter du jour de la production des fichiers de relance.

¹⁹ Le mois M correspond au mois pour lequel les demandeurs d'emploi doivent renvoyer aux ASSEDIC des informations actualisées sur leur situation effective au regard de l'emploi.

Ce changement de procédure a été motivé par un objectif d'économie budgétaire. L'effet concerne les demandeurs d'emploi actualisant leur situation par télématique (plus de 95% des inscrits) et n'ayant pas effectué spontanément cette démarche à la date de la relance (près de 10% du stock d'inscrits).

- A compter 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. A l'inverse du report de la date de relance, cette information a pu favoriser l'actualisation des demandeurs d'emploi dans les délais.

En juin 2005 et en novembre 2005, des incidents de production du fichier des demandeurs d'emploi à relancer ont par ailleurs provoqué un décalage de la date de relance de quelques jours entraînant deux épiphénomènes dont l'impact est difficile à isoler.

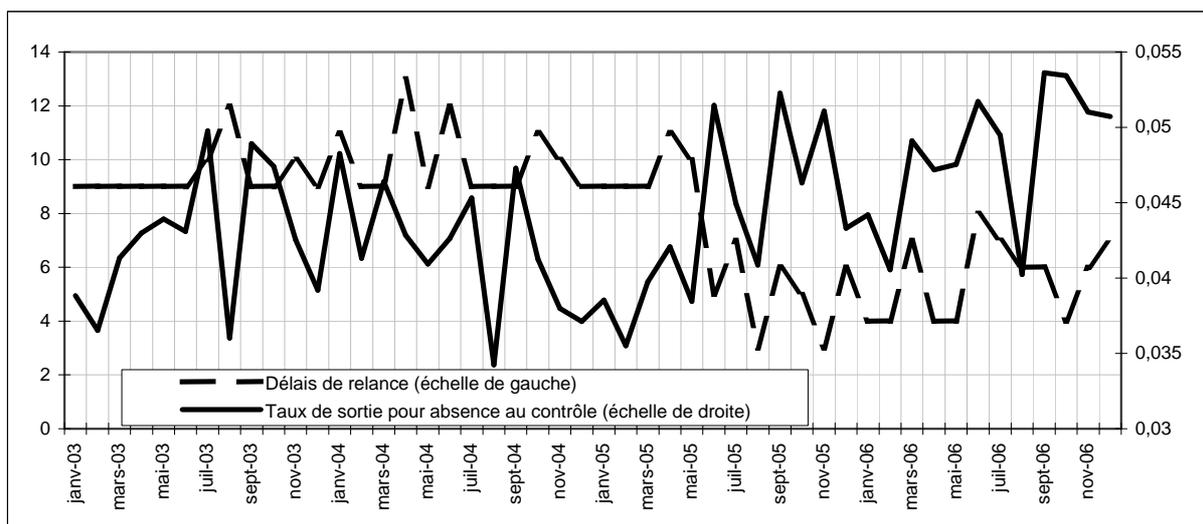
b) Le report des dates de relance a pu entraîner une diminution du nombre des demandeurs d'emploi servant à l'estimation du taux mensuel de chômage par l'Insee

La DARES a fait une estimation des effets du report des dates de relance en 2005 et de l'indication de l'échéance d'actualisation sur les messages de relance, en 2006.

- L'impact du report de la date de relance a pu être sensible sur la période

Le délai moyen d'actualisation après relance a été de cinq jours calendaires, alors qu'il aurait été de dix jours si l'ancienne procédure avait été maintenue. Dès lors, il est vraisemblable que le raccourcissement du délai d'actualisation après relance ait entraîné une augmentation des absences au contrôle, dont l'effet sur le nombre de DEFM a cependant été modéré par le fait qu'une partie des individus concernés se réinscrivent le mois suivant et que certains individus qui seraient restés inscrits si la procédure avait perduré, sortent pour d'autres raisons le mois suivant.

Figure 14 : taux de sorties pour absence au contrôle de 2003 à 2006 et délais de relance



Source : DARES (données brutes)

Ces hypothèses sur la corrélation des évolutions du délai de relance et des sorties de liste pour absence au contrôle se confirment en 2005. Au raccourcissement des délais d'actualisation à partir de juin, correspond une augmentation sensible des absences au contrôle.

Cependant, il est possible que cet impact s'amortisse dans le temps en raison de l'adaptation du comportement des demandeurs d'emploi aux nouvelles règles de gestion du service public de l'emploi. En 2006, deux éléments peuvent, à cet égard, avoir favorisé la connaissance et la prise de conscience par les demandeurs d'emploi de ces nouvelles règles :

- la mise en place des entretiens mensuels de l'ANPE à partir de janvier ;
- et l'information portée sur le message de relance de la date d'échéance de prise en compte de l'actualisation.

Ces éléments ont pu contribuer à réduire en 2006, l'effet du report de la relance susceptible d'avoir réduit le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en 2005.

- L'estimation chiffrée de l'effet du report des dates de relance

La DARES a fait une estimation des impacts liés aux évolutions des modalités de relance en 2005 et 2006. Pour ce faire, les services de la DARES ont procédé en quatre étapes :

- ils ont modélisé le lien entre dates de relance et taux de sortie afin de construire un « contrefactuel » de l'évolution des dates de relances et des absences au contrôle de l'année 2003, ce qui a permis de retracer l'évolution du taux de sorties mensuelles si les délais de relance n'avaient pas varié ;
- à partir de cette modélisation, ils ont évalué le surplus mensuel d'absences au contrôle attribuées à la variation des délais de relance ;
- ensuite, ils ont procédé à l'évaluation des demandeurs d'emploi qui seraient, quoiqu'il en soit, sortis de la liste au cours des mois ultérieurs ;
- enfin, ils ont réalisé une évaluation des réinscriptions les mois ultérieurs des demandeurs d'emploi sortis de la liste en raison du report des dates de relance.

Sur ces hypothèses, l'ordre de grandeur de l'impact statistique de cette mesure est estimé :

- pour les DEFM 1+6, à - 50 000 fin 2005 et entre -20 000 et -25 000 fin 2006 (impact cumulé de l'année 2005 et 2006) ;
- **pour les DEFM 1-2-3 HAR, dans une fourchette allant de - 25 000 à - 50 000 fin 2005, et de -10 000 à -25 000 à fin 2006 (impact cumulé de l'année 2005 et 2006).**

L'amortissement de l'effet de la mesure et l'indication de la date d'échéance d'actualisation sur le message de relance conduisent donc à estimer une diminution de l'impact, de moitié, en fin d'année 2006 par rapport à 2005.

La DARES a appliqué pour son estimation une mesure de précaution consistant à chiffrer, dans une fourchette, l'impact du report de la date de relance, étant donné les hypothèses adoptées sur la situation observée²⁰ et la situation contrefactuelle²¹, et l'absence d'information sur la sensibilité des différents profils de demandeurs d'emploi (avec ou sans activité réduite) à ce type de mesure de gestion.

3. L'impact du classement en catégorie 5 des chômeurs créateurs d'entreprises et des bénéficiaires de contrats aidés sur les statistiques administratives servant à l'estimation mensuelle du taux de chômage ne peut être précisément évalué

Depuis juin 2005, les demandeurs d'emploi qui ont créé ou repris une entreprise et ceux qui sont embauchés sur un contrat aidé doivent être classés dans la catégorie des demandeurs d'emploi ayant un emploi et à la recherche d'un autre emploi (DEFM de catégorie 5). Cette évolution a été engagée à compter de juin 2005 pour les créateurs d'entreprises et entre juin 2005 et le printemps 2006 pour les bénéficiaires de contrats aidés²². Elle visait à améliorer le suivi des personnes concernées : auparavant, ces demandeurs d'emploi sortaient des listes de l'ANPE ou se répartissaient entre les catégories 1-2-3 et 6-7-8 selon le nombre d'heures d'activités déclarées ; désormais les titulaires de contrats aidés peuvent bénéficier d'un entretien à l'ANPE avant la fin de leur contrat.

La DARES a estimé l'ordre de grandeur de l'impact de ces reclassements en catégorie 5 sur les DEFM 1+6 dans une fourchette allant de -10 000 à -20 000 fin 2005 et de -30 000 à -40 000 fin 2006. **Elle a retenu pour les DEFM 123 HAR une fourchette plus large, allant de 0 à -20 000 DEFM fin 2005, et de 0 à -40 000 fin 2006.**

En effet, ce changement dans la gestion de la liste ne devrait en théorie avoir eu aucun impact sur le nombre de DEFM 1-2-3 HAR servant à calculer le taux mensuel provisoire du chômage. Les bénéficiaires de contrats aidés comme les créateurs ou repreneurs d'entreprise doivent déclarer une reprise d'emploi ou une activité réduite et cette règle n'a pas évolué ces dernières années. Cependant, l'ANPE et l'UNEDIC estiment que cette règle n'était pas toujours respectée, et qu'en conséquence certaines personnes étaient classées à tort dans les DEFM 123 HAR.

En l'absence d'éléments d'analyse de la situation antérieure à cette réforme, il est impossible de déterminer un ordre de grandeur de son impact sur le nombre de DEFM 1-2-3 HAR. La borne basse retenue par la DARES (aucun impact) est sans doute sous-estimée car il apparaît certain que l'impact n'est pas nul, et la borne haute (-40 000 DEFM) sans doute surestimée, car 43% des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise et bénéficiaires de contrats aidés classés en catégorie 5 étaient indemnisés au 30 septembre 2006 ; étant dans l'obligation de déclarer leur activité, ils n'auraient donc pas dû être comptés auparavant dans la série des DEFM 123 HAR, sauf cas de fausse déclaration de la part des intéressés.

²⁰ Première observation : des demandeurs d'emploi sortent chaque mois pour absence au contrôle du fait de la modification des délais de relance. Seconde observation : certains de ces demandeurs d'emploi sortis pour absence au contrôle se réinscrivent les mois suivants leur sortie.

²¹ Première hypothèse : si la procédure de relance n'avait pas été modifiée, certains de ces demandeurs d'emploi sortis pour absence au contrôle ne seraient pas sortis des listes. Seconde hypothèse : une part de ces demandeurs d'emploi serait malgré tout sortie des listes, les mois suivants celui de leur sortie observée.

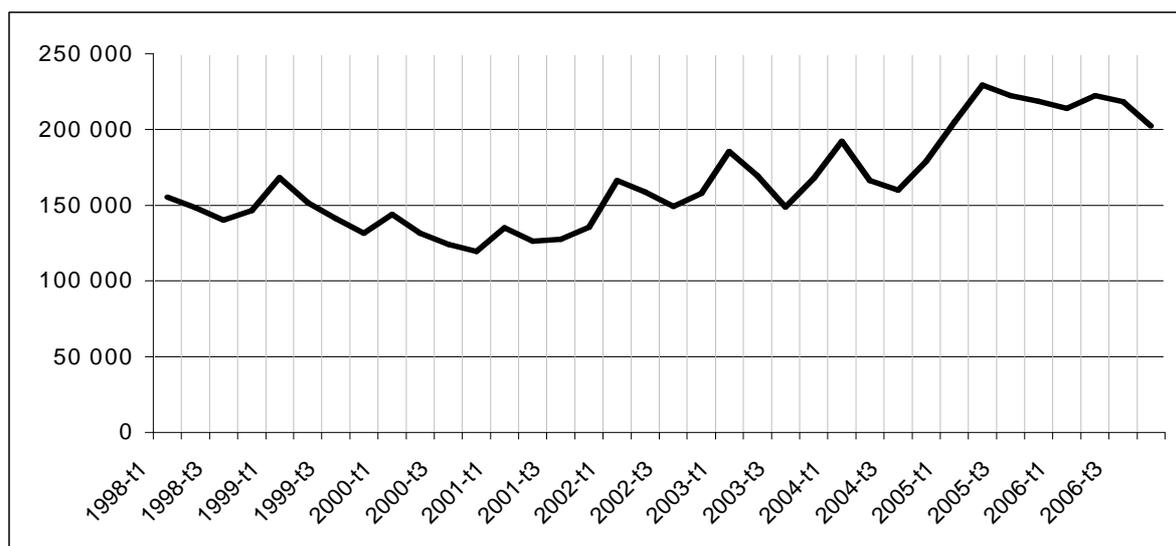
²² Ce nouveau classement a concerné les bénéficiaires non indemnisables des contrats initiative emploi (CIE) et des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dès juin 2005. En revanche, ce n'est qu'entre l'été 2005 et le printemps 2006, que les bénéficiaires indemnisables de ces deux contrats ont basculé, le système informatique ne permettant pas auparavant d'indemniser des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 5. Enfin, les bénéficiaires de contrats d'avenir (CAV) et des contrats d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) ont été pris en compte dans la nouvelle catégorie courant 2006.

B. Le possible effet de la diminution des demandeurs d'emploi indemnisés et l'impact de la mise en place du suivi mensuel personnalisé

1. 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. Alors que cette proportion avait décliné entre 1999 et 2003, elle est passée de 40,8% fin 2003 à 45,4% fin 2006.

Figure 15 : nombre de sorties d'indemnisation pour fin de droits (assurance chômage)



Source : UNEDIC

Figure 16 : part des demandeurs d'emploi inscrits non indemnisés

| Période | Demandeurs d'emploi indemnisés (assurance chômage et solidarité) hors dispensés de recherche d'emploi | Demandeurs d'emploi non indemnisés |
|---------------|---|---------------------------------------|
| Décembre 2000 | 50,7% | 49,3% |
| Décembre 2001 | 55,1% | 44,9% |
| Décembre 2002 | 58,7% | 41,3% |
| Décembre 2003 | 59,2% | 40,8% |
| Décembre 2004 | 58,1% | 41,9% |
| Décembre 2005 | 54,8% | 45,2% |
| Décembre 2006 | 54,6% | 45,4% |

Source : UNEDIC

L'inscription à l'ANPE pourrait ainsi devenir moins attractive pour certains demandeurs d'emploi, dès lors qu'ils ont épuisé leurs droits à indemnisation. Cet impact potentiel de la réforme de l'indemnisation du chômage n'a pu encore être vérifié et évalué par la DARES, qui ne dispose de l'ensemble des données nécessaires (transmises par l'UNEDIC) que depuis août 2007. Des travaux sont en cours à cet effet.

2. *La mise en place du suivi personnalisé des demandeurs d'emploi*

a) Les entretiens mensuels à l'ANPE avec personnalisation de la relation (conseiller référent)

Au cours des dix dernières années, l'ANPE a progressivement renforcé les services qu'elle apporte aux demandeurs d'emploi : premier entretien professionnel qui fait suite à l'inscription administrative, transférée depuis 1998 aux ASSEDIC, mises en relation avec les offres d'emploi qu'elle collecte auprès des entreprises, appui et conseils sur l'orientation professionnelle, l'accès à des formations, les techniques de recherche d'emploi, par le biais d'entretiens avec ses conseillers et de prestations spécifiques (ateliers, bilans et évaluations professionnelles, prestations d'accompagnement pour les demandeurs d'emploi les moins autonomes).

Ce renforcement a conduit à des aménagements importants de l'offre de service et a fait évoluer les pratiques opérationnelles, avec trois étapes principales :

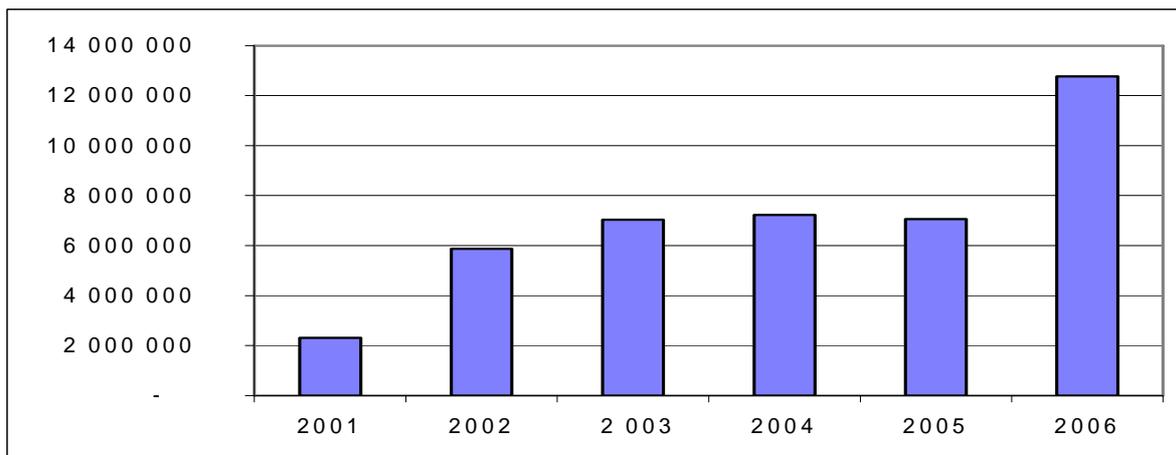
- fin 1998, dans le cadre du premier plan national d'action pour l'emploi (engagements de Luxembourg), des entretiens de « nouveau départ » ont été mis en place pour les jeunes atteignant leur sixième mois de chômage, les adultes atteignant leur douzième mois de chômage ainsi que pour les demandeurs d'emploi en risque d'exclusion du marché du travail²³. Des prestations d'accompagnement, comportant des entretiens réguliers, ont été développées pour une partie de ces publics cibles ;
- en juillet 2001, à la suite de l'initiative des partenaires sociaux créant le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) pour les demandeurs d'emploi indemnisés²⁴, l'ANPE a mis en œuvre dans le cadre du projet d'action personnalisé (PAP) un suivi renforcé pour l'ensemble des demandeurs d'emploi : orientation dès l'inscription vers un niveau de service (libre accès aux services, appui individualisé, accompagnement renforcé ou accompagnement social) et entretiens d'actualisation du PAP tous les six mois. En 2005, ce dispositif a été renforcé à la demande du gouvernement par des plans d'action spécifiques à destination des jeunes chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- 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 sont proposés en fonction de la « distance à l'emploi » du demandeur d'emploi. Ce dispositif est monté en charge au cours de l'année 2006, d'abord pour les demandeurs d'emploi inscrits à compter d'octobre 2005, puis en y intégrant progressivement ceux inscrits antérieurement. Cette « reprise du stock » s'est poursuivie durant le premier semestre 2007.

Le tableau ci-dessous montre que ce nouveau dispositif a entraîné une croissance très forte en 2006 du nombre d'entretiens conduits à l'initiative de l'ANPE pour le suivi des demandeurs d'emploi.

²³ Adultes chômeurs depuis plus de deux ans, jeunes chômeurs depuis plus d'un an, bénéficiaires du RMI.

²⁴ Convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

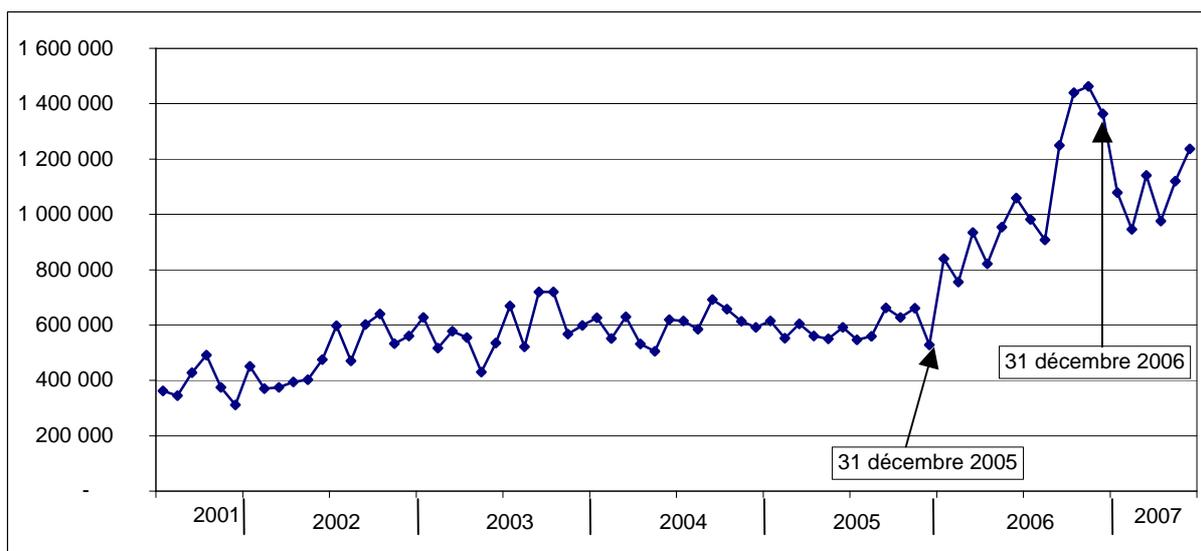
Figure 17 : nombre d'entretiens « contractuels » (PAP et PAE) conduits chaque année par l'ANPE depuis 2001



Source : ANPE

Le nouveau dispositif de suivi des demandeurs d'emploi a donné lieu à 12 770 000 entretiens en 2006, contre 7 060 000 en 2005.

Figure 18 : évolution du nombre d'entretiens « contractuels » conduits par l'ANPE depuis 2001

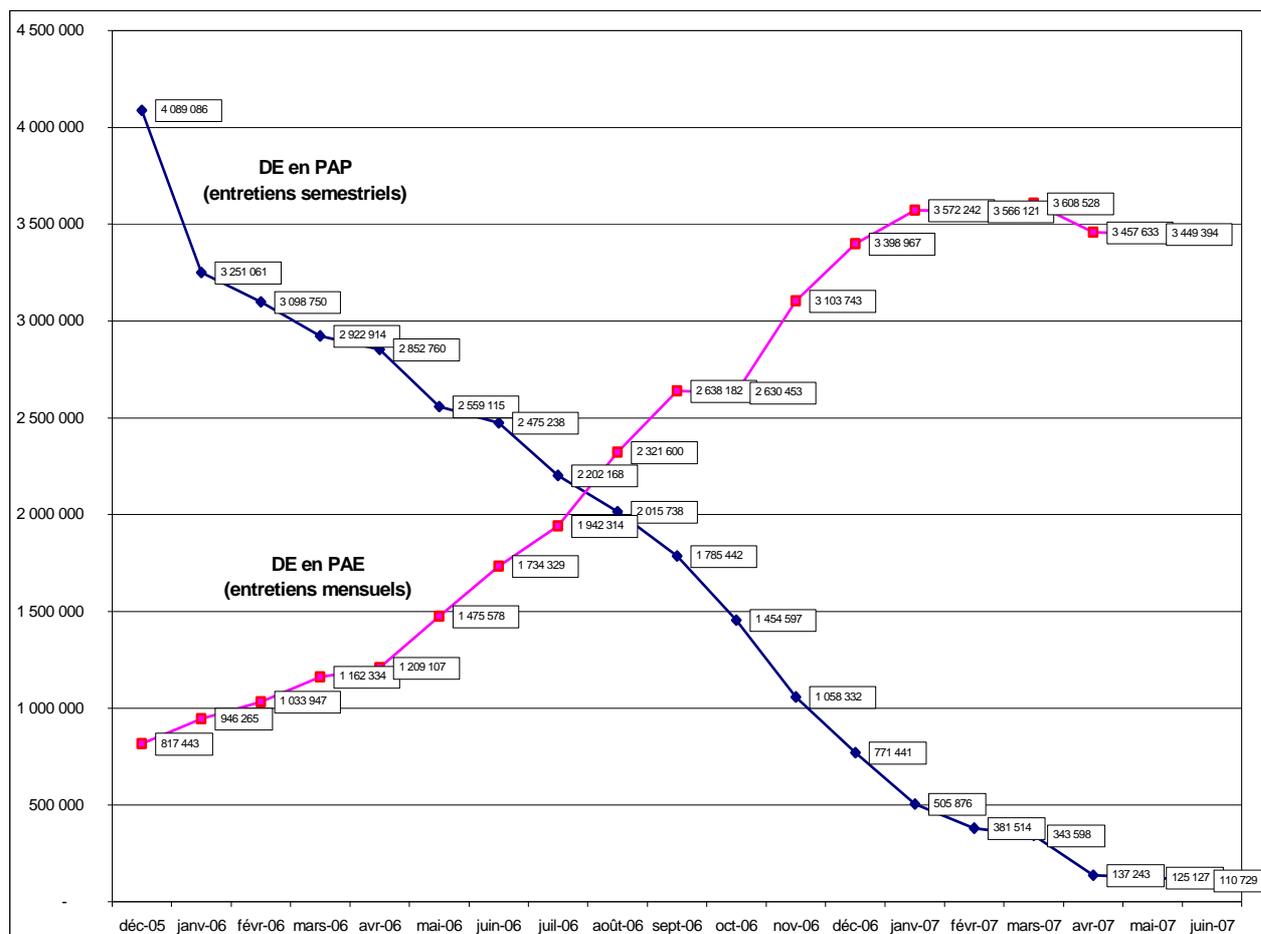


Source : ANPE

La courbe d'évolution des entretiens souligne également la forte hausse des entretiens en 2006. En 2007, le rythme des entretiens se ralentit néanmoins par rapport au pic de fin 2006.

Le tableau ci-après retrace, sur la période 2006/2007, la montée en charge des entretiens qui concernent principalement la population des DEFM 1-2-3.

Figure 19 : évolution du stock de DEFM 1-2-3 avec le statut PAP et PAE



Source : ANPE (données d'activités)

Ce graphique montre l'intégration progressive des DEFM dans le dispositif de suivi mensuel personnalisé (projet d'accompagnement dans l'emploi - PAE). Le stock de demandeurs d'emploi suivis dans le cadre du PAP (entretiens semestriels) diminue parallèlement à l'augmentation de ceux qui intègrent le PAE (entretiens mensuels).

A partir de février 2007, le nombre de demandeurs d'emploi suivis mensuellement se stabilise (3 572 242 DEFM 1-2-3), puis s'infléchit légèrement à la baisse en mai (3 457 633 DEFM 1-2-3). Parallèlement, les DEFM encore suivis dans le cadre du PAP se stabilisent à près de 3% du stock à partir d'avril 2007. Les demandeurs d'emploi encore en PAP relèvent essentiellement des DOM.

b) L'intensification des contacts des ASSEDIC avec les demandeurs d'emploi indemnisés

Depuis 2001, l'attribution et le renouvellement des indemnités du régime d'assurance chômage sont liés à la signature, par chaque bénéficiaire, d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) rappelant les droits et obligations du demandeur d'emploi en matière de recherche d'emploi. L'UNEDIC s'implique dans l'aide au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisés :

- en attribuant des aides au reclassement (aides à l'embauche, à la formation, à la mobilité, à la création d'entreprise...);
- en apportant son concours financier à l'ANPE au titre des services rendus aux demandeurs d'emploi indemnisés ;

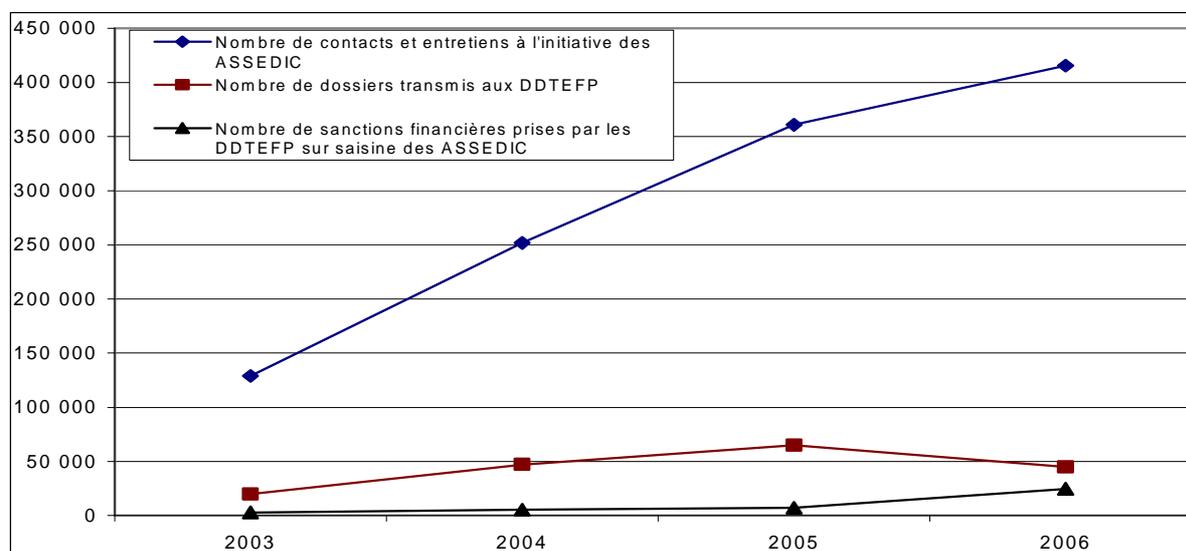
- en organisant un suivi par les ASSEDIC des conditions de réalisation des engagements pris par les allocataires dans le cadre du projet d'action personnalisé établi avec l'ANPE.

Le dispositif de suivi des allocataires s'est concrétisé par l'organisation d'entretiens à l'initiative de l'ASSEDIC à l'issue de chaque période de six mois d'indemnisation. Il a été aménagé en 2006 dans le cadre de la mise en œuvre des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE)²⁵. Les ASSEDIC ont alors progressivement mis en place des entretiens ciblés dont le rythme est différencié selon le type de parcours, en fonction de la distance à l'emploi des bénéficiaires.

Le suivi de la recherche d'emploi effectué par les ASSEDIC peut conduire à un signalement au directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, assorti dans certains cas d'une suspension de l'allocation à titre conservatoire. Le décret du 2 août 2005 a introduit une gradation de l'échelle des sanctions applicables en cas de manquement aux obligations des demandeurs d'emploi, permettant désormais aux préfets de département de décider une sanction financière allant d'une réduction de 20% du montant de l'allocation pendant deux mois jusqu'à la suppression totale de tous droits à allocation²⁶. Cette réforme, conjuguée avec la croissance des entretiens de suivi réalisés par les ASSEDIC, a généré une augmentation des sanctions financières en 2006. Elles restent toutefois exceptionnelles²⁷.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du nombre de contacts, d'entretiens, de dossiers transmis aux DDTEFP et de sanctions financières à l'initiative des ASSEDIC.

Figure 20 : évolution du nombre de contacts et d'entretiens à l'initiative des ASSEDIC, du nombre de dossiers transmis aux DDTEFP et du nombre de sanctions financières prises par les préfets sur saisine des ASSEDIC



Source : Unedic

²⁵ Convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage ; convention Etat-Anpe-Unedic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi ; convention Anpe-Unedic du 1er juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

²⁶ La suppression de l'allocation se traduit par une radiation de la liste des demandeurs d'emploi, prononcée par l'ANPE.

²⁷ 24 800 sanctions sur saisine des ASSEDIC en 2006.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ce graphique :

- les entretiens et contacts téléphoniques conduits à l'initiative des ASSEDIC ont fortement progressé au cours des dernières années. La tendance s'infléchit néanmoins à compter du premier semestre 2007 (source UNEDIC) ;
- les transmissions de dossiers aux DDTEFP triplent entre 2003 et 2005 (64 900 dossiers transmis en 2005 contre 19 836 en 2003), puis baissent de 31% entre 2005 et 2006 ;
- à l'inverse, les sanctions financières triplent entre 2005 et 2006, ce qui illustre l'effet du décret du 2 août 2005 qui autorise une gradation des sanctions.

3. *Un impact mécanique et des effets comportementaux*

Depuis 2002, les changements introduits dans l'action du service public de l'emploi tendent à concrétiser progressivement une conception nouvelle des relations avec le demandeur d'emploi : l'ANPE et les ASSEDIC améliorent significativement leur offre de services et sont en mesure de proposer des aides de plus en plus nombreuses et de mieux en mieux adaptées à la diversité des situations et des besoins des demandeurs d'emploi, 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, les demandeurs d'emploi étant désormais tenus d'en rendre compte régulièrement.

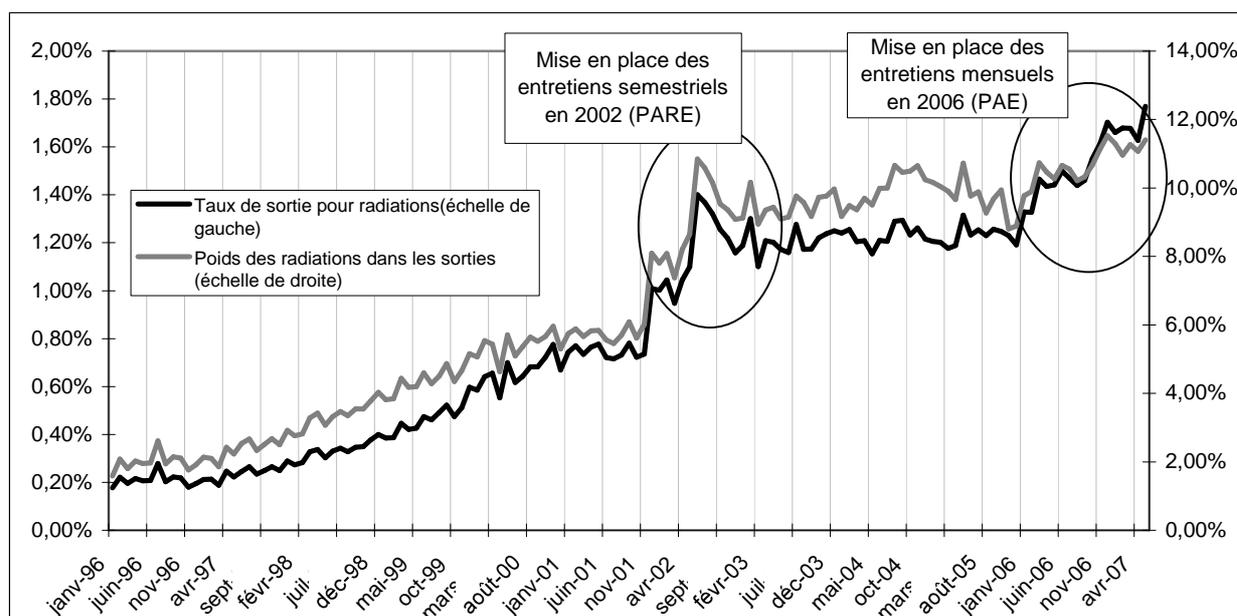
L'année 2006 marque une accélération forte de cette évolution ; ainsi, la fréquence mensuelle et la personnalisation des entretiens à l'ANPE peut-elle avoir un impact mécanique, qu'il est possible d'évaluer statistiquement en analysant l'évolution des radiations administratives pour absence à convocation, et des effets sur les comportements dont l'impact statistique éventuel a cependant été impossible à confirmer et à chiffrer dans les délais impartis à la mission.

a) Un impact mécanique sur les radiations administratives qui entraîne une baisse du nombre de demandeurs d'emploi en 2006

Les demandeurs d'emploi qui ne se présentent pas aux entretiens mensuels reçoivent un courrier leur demandant de justifier leur absence. S'ils ne peuvent justifier d'un motif légitime dans les quinze jours, l'agence locale pour l'emploi prend une décision de radiation (généralement pour une durée de deux mois).

Le démarrage des entretiens mensuels a ainsi mécaniquement généré un surcroît de radiations administratives en 2006. Le même phénomène avait été observé fin 2001, lors du démarrage du dispositif PARE-PAP, comme le montre le graphique ci-après.

Figure 21 : évolution des radiations administratives sur la période 1998-2007



Source : DARES

Le taux de sortie pour radiations administratives demeure globalement faible (moins de 2%), mais l'impact de son augmentation sur les DEFM en fin d'année 2006 n'est pas négligeable.

La DARES a tenté de chiffrer cet effet, en tenant compte de deux facteurs :

- l'ampleur de l'impact des radiations sur les DEFM dépend de la vitesse à laquelle les chômeurs radiés se réinscrivent et de la proportion de ceux qui ne se réinscrivent pas ;
- une partie des radiations sont dues à des reprises d'emploi. Aussi, la DARES a-t-elle considéré, par hypothèse, sur la base des résultats de l'enquête « sortants » (cf. supra II.A.5), que le tiers des surplus de radiations était dû à des reprises d'emploi.

L'estimation a été menée en trois étapes :

- une estimation du surplus des radiations attribuées aux entretiens mensuels, sur la base d'un « contrefactuel » de l'année 2003²⁸ ;
- une estimation des sorties de liste si la réforme n'avait pas eu lieu ;
- et une estimation des réinscriptions suite aux radiations imputables aux entretiens mensuels.

Sous ces hypothèses, le surplus de radiations lié aux entretiens mensuels a pu entraîner une baisse de 25 000 à 30 000 DEFM 1 + 6 en 2006. L'estimation est légèrement plus faible en prenant comme « contrefactuel », les années 2004 ou 2005. Aucune étude ne permettant de répartir l'impact des radiations entre les demandeurs d'emploi exerçant des activités réduites et ceux qui sont sans activité, la DARES a retenu pour l'impact sur les DEFM 1,2,3, HAR une fourchette plus large, allant de -15 000 à -30 000 fin 2006.

²⁸ L'hypothèse a été faite que le taux de radiation qui aurait dû être observé en 2006 est celui qui a été observé en 2003.

b) Des effets sur les comportements, encore peu étudiés

Les entretiens menés par la mission au siège de l'ANPE et de l'Unedic ainsi qu'à l'agence locale d'Issy-Les-Moulineaux et à l'ASSEDIC de l'Ouest francilien conduisent à souligner de possibles effets sur les comportements, qui sont les suivants :

- soutien à la motivation des demandeurs d'emploi et meilleure efficacité de leurs démarches.

L'amélioration du service rendu par l'ANPE permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier d'un meilleur soutien pour l'orientation professionnelle et la recherche d'emploi. Il est trop tôt pour disposer d'éléments d'évaluation sur la perception des entretiens mensuels personnalisés, mais une enquête a été conduite en mai 2006 auprès d'un échantillon de personnes ayant eu un premier entretien PAP au cours du mois de mai 2004 : globalement, la moitié des enquêtés estime que l'ANPE les a aidés, et 80% de ceux qui ont bénéficié de prestations d'accompagnement ou d'ateliers d'aide à la recherche d'emploi les ont jugés utiles. Au delà de l'accès à des offres d'emploi, service qui est de loin le plus attendu, c'est le fait d'être encouragé et conseillé sur les qualités à mettre en avant qui est jugé le plus important par les demandeurs d'emploi.

Dans le cadre d'entretiens mensuels personnalisés, les conseillers référents sont désormais en mesure de mieux connaître et donc de mieux aider les demandeurs d'emploi, d'autant que leur spécialisation en équipe professionnelle leur permet généralement de suivre des personnes qui recherchent un emploi dans les secteurs d'activité avec lesquels ils sont en relation pour la collecte des offres d'emploi. Les conseillers rencontrés par la mission ont le sentiment d'apporter une aide beaucoup plus concrète et beaucoup mieux adaptée à chacun, et n'hésitent pas, par exemple, à téléphoner eux-mêmes aux employeurs pour mettre en valeur les qualités professionnelles d'un demandeur d'emploi qui a du mal à décrocher lui-même des entretiens d'embauche.

- Meilleure information des demandeurs d'emploi et meilleure déclaration des événements susceptibles d'affecter leur disponibilité (en particulier sur des périodes importantes supérieures au mois).

Sur le plan administratif, les demandeurs d'emploi sont conduits à produire des documents pour justifier leurs absences aux entretiens, ce qui permet aux agences locales de mieux connaître ou de connaître plus rapidement les événements affectant leur disponibilité : maladies²⁹, maternité, entrées en stage, activités réduites ou occasionnelles, reprises d'emploi, création d'entreprise. Dans le cadre des entretiens eux-mêmes, les conseillers cherchent, pour faire des propositions adaptées, à cerner au mieux la disponibilité des demandeurs d'emploi, qui dans le cadre d'une relation d'aide et de confiance sont conduits à faire état d'événements ou de contraintes qu'ils auraient pu avoir négligé de déclarer auparavant lors de l'actualisation mensuelle, volontairement ou non.

²⁹ Selon les conseillers rencontrés, les maladies de courte durée (inférieures à 15 jours) demeurent peu ou pas prises en compte dans la gestion du fichier des DEFM notamment lorsque la période ne correspond pas à une date d'actualisation de fin de mois ; cependant certaines maladies de longue durée (supérieures à 15 jours) pouvaient auparavant rester non déclarées, les demandeurs d'emploi non indemnisés n'y voyant qu'une formalité inutile et préférant maintenir leur inscription, les demandeurs d'emploi indemnisés n'étant pas toujours bien informés de leurs droits à indemnités journalières au titre du contrat de travail antérieur, et les médecins eux-mêmes pensant souvent à tort qu'il n'y a pas lieu d'établir un arrêt de travail pour une personne au chômage.

Ainsi, les conseillers rencontrés ont indiqué que certains demandeurs d'emploi attendaient auparavant la fin de la période d'essai pour déclarer une reprise d'emploi et mettre fin à leur inscription, et souligné qu'en ce qui concerne les activités réduites, ils rappellent à l'occasion des entretiens qu'elles doivent être déclarées, même si le demandeur d'emploi n'est pas indemnisé et même s'il s'agit d'activités très occasionnelles (ménages, baby-sitting, travaux en « free lance »...). Le suivi des entrées en formation a pu également être amélioré, même s'il s'agit de personnes effectuant des stages courts, des stages non rémunérés, ou décidant de reprendre un cursus scolaire ou universitaire. L'obligation faite aux opérateurs de stages de formation validés par le SPE de transmettre des certificats pour mise à jour du fichier des DEFM est toujours en vigueur et n'a cependant pas évolué.

- Prise en compte par les demandeurs d'emploi des notions de disponibilité effective et de recherche active d'emploi.

Pour faire un travail constructif avec les personnes qu'ils sont chargés de suivre dans la durée, les conseillers sont conduits à présenter et commenter les différents types d'aides qu'ils peuvent proposer, mais aussi les obligations associées à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, les notions de disponibilité et de recherche active d'emploi, la nécessité de donner suite aux offres d'emploi ou de stage correspondant au type d'emploi recherché qui lui sont proposées par le conseiller.

Au delà des événements précis évoqués au paragraphe précédent, les conseillers disent appréhender d'autres éléments qui interfèrent avec la disponibilité et la motivation des demandeurs d'emploi, liés en particulier à leur situation personnelle ou familiale : problèmes de garde d'enfants, problèmes sociaux ou de santé tels qu'une recherche active d'emploi ou une entrée en formation s'avèrent en pratique difficilement envisageables.

La poursuite d'activités « au noir », qu'il est naturellement difficile d'aborder avec son conseiller, peut aussi interférer avec la disponibilité de certains demandeurs d'emploi.

c) Un changement possible des termes de l'arbitrage entre s'inscrire ou non à l'ANPE

Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, l'inscription est obligatoire, sauf à renoncer temporairement ou définitivement à leurs droits à indemnisation.

Pour les demandeurs d'emploi qui n'ont pas de références de travail suffisantes pour acquérir des droits à indemnités de chômage, de même que pour ceux qui ont épuisé leurs droits, s'inscrire ou maintenir son inscription à l'ANPE résulte d'un arbitrage. L'évolution du service public de l'emploi permet un meilleur service pour les demandeurs d'emploi disponibles et actifs dans leur recherche d'emploi, et particulièrement pour ceux d'entre eux qui ont besoin d'être aidés et accompagnés ; elle pourrait de ce fait rendre l'inscription plus attractive pour certaines catégories de personnes au chômage ; mais en corollaire, elle peut devenir moins attractive pour les personnes insuffisamment disponibles ou qui ne sont pas en capacité de conduire une recherche active d'emploi et/ou d'accepter les propositions de stages ou de prestations qui leur sont faites.

D'autres facteurs plus structurels peuvent aussi influencer sur les choix d'inscription :

- L'évolution des méthodes de recherche d'emploi et de recrutement.

L'ANPE joue un rôle central sur le marché du travail, puisque les offres d'emploi qu'elle collecte correspondent à environ 35% des embauches réalisées dans les secteurs marchands non agricoles. Cette tendance est stable depuis plusieurs années.

Dans plus de la moitié des cas, les recrutements passent par les candidatures spontanées et les canaux informels, et le rôle d'Internet pour le rapprochement des offres et demandes d'emploi se développe rapidement. Il est possible désormais d'accéder aux offres d'emploi de l'ANPE sur anpe.fr et, depuis deux ans, de candidater sur ces offres même si l'on n'est pas inscrit à l'ANPE. D'autres sites dédiés au recrutement se développent : sites généralistes et sites spécialisés sur des segments particuliers du marché. Leur rôle dans les recrutements reste faible, mais il n'est plus marginal comme c'était encore le cas il y a quelques années³⁰.

- La couverture maladie universelle et les avantages sociaux offerts par l'inscription.

L'institution depuis 2000 de la couverture maladie universelle a fait disparaître une incitation autrefois puissante à s'inscrire à l'ANPE. Il semble cependant que l'idée selon laquelle il est nécessaire de s'inscrire pour garder la sécurité sociale est encore répandue. D'autre part, la carte de demandeur d'emploi permet d'accéder à des réductions ou à la gratuité de certains services, en fonction des décisions prises par les collectivités territoriales.

- La diminution de la proportion des demandeurs d'emploi indemnisés (cf. supra, II.B.1).

4. Les analyses disponibles ne permettent cependant ni de prouver, ni de chiffrer l'impact des effets de comportement sur les statistiques du chômage

Les éventuelles modifications de comportement évoquées aux points 1 et 2 sont susceptibles d'avoir des impacts statistiques, à l'exception sans doute de la meilleure connaissance des indisponibilités pour maladie, car ni les maladies de moins de 15 jours, ni celles qui sont connues rétroactivement (quelle que soit leur durée) ne sont prises en compte pour la mise à jour du fichier des demandeurs d'emploi.

Les évolutions récentes dans l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi peuvent en effet avoir comme conséquence :

- un enregistrement plus exhaustif des activités réduites ;
- des sorties de la liste et des transferts en catégorie 4 plus précoces et/ou plus nombreux : prise en compte plus rapide des reprises d'emploi, prise en compte plus rapide et plus exhaustive des entrées en formation et des longues maladies, sorties plus nombreuses pour arrêt de recherche et « autres motifs » (personnels, familiaux, etc).

Ces sorties de la liste peuvent se faire soit par défaut d'actualisation en fin de mois (« absences au contrôle », dans ce cas le motif de sortie n'est pas connu), soit sur la base du traitement informatique des déclarations de situation mensuelle, soit à l'initiative des agences locales pour l'emploi³¹.

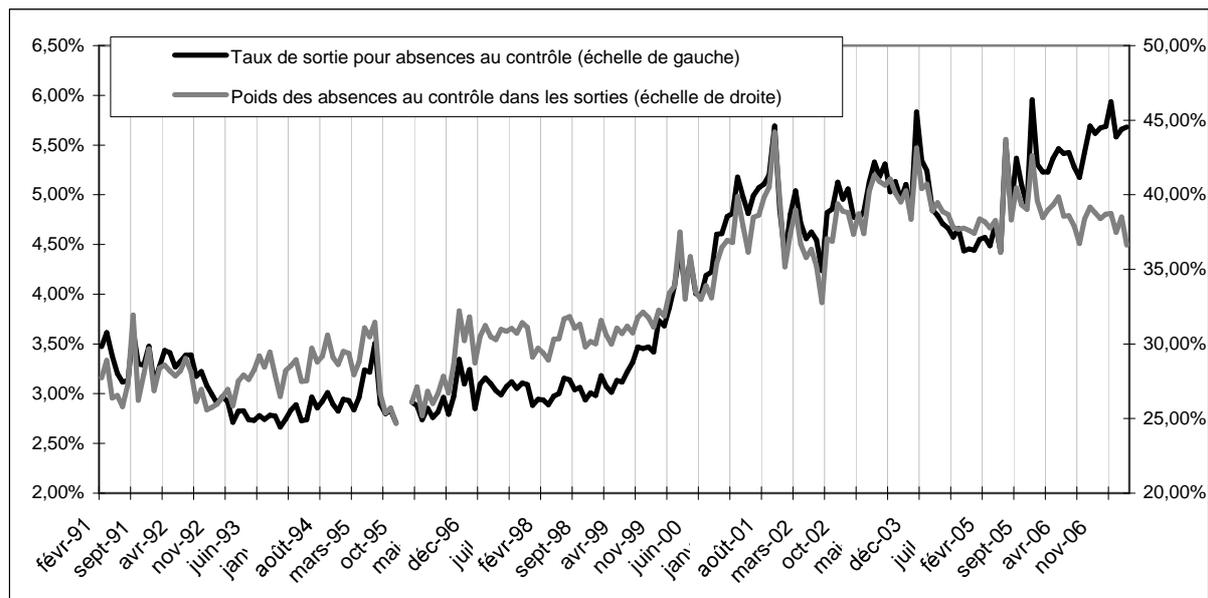
³⁰ Selon l'enquête « offre d'emploi et recrutement » réalisée en 2005, l'ANPE a permis d'approcher le candidat retenu pour environ 17% des recrutements, et le passage d'une annonce sur Internet pour environ 5% des recrutements en CDI (taux beaucoup plus faible pour les recrutements en CDD).

³¹ Les ALE, si la situation d'un demandeur d'emploi ne leur paraît plus justifier son inscription, lui envoient un courrier (dit GL4) de cessation d'inscription (ou de transfert de catégorie) qui est confirmé par un second courrier (dit GL5) valant décision s'il ne fait pas d'observations dans un délai de 15 jours.

Ces éventuels impacts ne sont cependant ni prouvés ni chiffrés au vu des informations disponibles, car les entrées et sorties du fichier des DEFM résultent d'effets multiples, à commencer par les évolutions de la conjoncture :

- les taux de sortie pour « absence au contrôle » augmentent effectivement en 2005 (notamment du fait du report des dates de relance) ainsi qu'en 2006, mais une période de hausse encore plus sensible avait été enregistrée entre 1999 et 2001, comme le montre le graphique ci-dessous :

Figure 22 : évolution des absences au contrôle de 1991 à 2007



Source : DARES

- de même, les déclarations d'activités réduites ne progressent pas plus vite que lors de la dernière période de reprise de la conjoncture (1999/2001) ;
- les taux de sortie pour « arrêt de recherche », pour maladie et pour « autres motifs » progressent légèrement, mais ces motifs représentent une faible proportion de l'ensemble des sorties ;
- enfin, d'éventuelles inscriptions supplémentaires motivées par le meilleur service rendu par l'ANPE ne seraient pas repérables dans les flux mensuels d'inscription, sauf à mener des enquêtes spécifiques.

C. Les évolutions récentes du service public de l'emploi (SPE) ont entraîné un impact à la baisse de 0,2 à 0,4 point sur l'estimation mensuelle du taux de chômage, et des effets comportementaux dont l'impact statistique reste incertain

1. Les effets des évolutions récentes du service public de l'emploi

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

Figure 23 : effet mécanique des différentes mesures sur les statistiques de DEFM et sur l'estimation provisoire du taux de chômage fin 2005 et fin 2006

| Types d'évolutions | DEFM 1+6 | | Estimation provisoire du chômage au sens du BIT | |
|---|------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------------|
| | Fin 2005 | Fin 2006 | Fin 2005 | Fin 2006 |
| Convention de reclassement personnalisé | -15 000 | -20 000 | -15 000 | -20 000 |
| Report des dates de relance | -50 000 | -25 000 à -20 000 | -50 000 à -25 000 | -25 000 à -10 000 |
| Classification en catégorie 5 | -20 000 à -10 000 | -40 000 à -30 000 | -20 000 à 0 | -40 000 à 0 |
| Surplus de radiations lié aux entretiens mensuels | 0 | -30 000 à -25 000 | 0 | -30 000 à -15 000 |
| Total en nombre | -85 000 à -75 000 | -115 000 à -95 000 | -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 établi pour l'année 2006 correspond à l'effet cumulé sur l'année 2005, d'une part, et sur l'année 2006, d'autre part. Le recalage effectué pour la seule année 2005 par l'INSEE au vu des résultats de l'enquête emploi n'a pas compensé cette dérive de la statistique administrative.

Comme la DARES le souligne elle-même dans son étude³², il s'agit d'estimations qui 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. Ces marges d'incertitude sont liées à la prise en compte d'un certain nombre d'hypothèses pour effectuer le chiffrage ; elles sont plus importantes pour l'estimation de l'impact sur du chômage au sens du BIT dès lors qu'aucune information, ni étude ne permettait de préciser la sensibilité de tel ou tel profil de demandeurs d'emploi aux changements intervenus dans leur gestion ou leur suivi³³.

En ce qui concerne l'impact sur les DEFM 123 HAR servant à l'estimation du taux mensuel de chômage BIT, il y a lieu de noter que les bornes hautes sont légèrement surestimées car l'analyse a été réalisée sur le champ des DEFM 1+6, or le nombre de DEFM 1-2-3 HAR représente un peu moins de 90% de celui des DEFM 1+6³⁴. Par ailleurs, l'estimation de l'effet de la convention de reclassement personnalisé repose sur l'hypothèse selon laquelle les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ancien PARE-PAP anticipé demeuraient sans activité et disponibles tout au long des six mois suivant la sortie du parcours³⁵. Enfin, pour les bascules en catégorie 5, une grande partie des bénéficiaires de contrats aidés ou des créateurs d'entreprise devaient normalement déclarer auparavant une activité réduite (en particulier les indemnités estimées à 43% des intéressés au 30 septembre 2006).

L'impact des changements dans les procédures de gestion de la liste a porté principalement sur le second semestre 2005 : de mai à décembre 2005, selon les chiffrages de la DARES, ces modifications expliquent 25% à 53% de la baisse des DEFM 123 HAR en 2005. Il en est résulté sur cette période une surestimation conséquente de la baisse du chômage BIT estimé mensuellement. Ces changements ont été présentés et commentés dans certaines des publications trimestrielles de la DARES, mais n'ont pas été signalés dans les publications mensuelles de la statistique du marché du travail.

³² Document d'études n°128, août 2007 : analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à la mi 2006.

³³ Seul l'effet sur la population des DEFM 1-2-3 HAR est susceptible d'impacter l'estimation du taux mensuel du chômage au sens du BIT, réalisée par l'INSEE.

³⁴ Cette précision vaut moins pour l'effet de la CRP qui concerne plus généralement des salariés recherchant des CDI à temps plein.

³⁵ Or, près d'un tiers des DEFM déclarent avoir des activités ou ne pas être disponibles (stages, maladies, maternité, etc.).

En 2006, l'impact estimé par la DARES est plus faible³⁶ et sur l'ensemble de la période (mai 2005 à décembre 2006) il représente 10% à 25% de la baisse des DEFM 123 HAR.

Figure 24 : 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 nombre 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 nombre 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

Ces chiffrages ne prennent pas en compte l'éventuel impact statistique de la réforme des conditions d'indemnisation et de la mise en place des entretiens mensuels sur le comportement des demandeurs d'emploi, qu'aucune donnée chiffrée ne permet aujourd'hui de confirmer ni de mesurer. Il est très difficile en effet de rapporter l'augmentation observée des entrées et des sorties de la catégorie 1,2,3 HAR à un facteur spécifique susceptible d'avoir impacté le nombre de demandeurs d'emploi, dont l'évolution résulte d'effets multiples (conjoncture économique, évolutions structurelles du marché du travail, etc.).

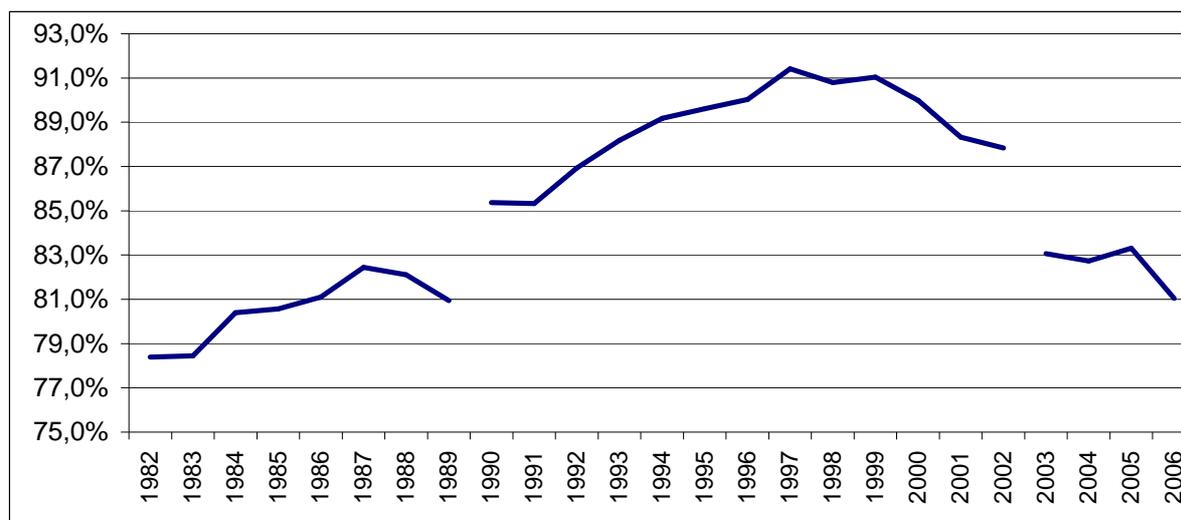
2. La confrontation avec les données issues de l'enquête emploi et du recensement

a) L'évolution mesurée par l'enquête emploi des chômeurs inscrits/non inscrits et des inactifs au sens du BIT inscrits à l'ANPE

L'évolution du taux d'inscription des chômeurs BIT à l'ANPE qui ressort des résultats de l'enquête emploi tend à confirmer un effet des changements dans la gestion et le suivi des demandeurs d'emploi par le service public de l'emploi, comme le montre le graphique ci-dessous. Après une stabilisation en 2004 et 2005, la diminution tendancielle du taux d'inscription à l'ANPE des chômeurs au sens du BIT enregistrée depuis 1997, s'accélère 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.

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

Figure 25 : taux d'inscription à l'ANPE des chômeurs BIT selon l'enquête emploi³⁷



Source : Insee

Selon les résultats de l'enquête emploi, le nombre de chômeurs BIT non inscrits à l'ANPE progresse de 63 000 en moyenne annuelle entre 2005 et 2006 ; cette évolution doit néanmoins être appréciée avec prudence étant donné l'incertitude statistique qui entoure les résultats de cette enquête (cf. annexe III)³⁹ et l'hypothèse avancée par certains statisticiens de l'Insee d'une sous-estimation du niveau moyen du chômage BIT en 2005 (cf. annexe IV).

Concernant l'évolution des inactifs au sens du BIT inscrits à l'ANPE, il ressort de l'enquête emploi une tendance à la baisse modérée et régulière depuis début 2004, ce qui ne permet pas de conclure à un comportement massif de cessations d'inscriptions en 2005 et 2006, de la part des demandeurs d'emploi non disponibles. On constate également dans les résultats de l'enquête emploi une diminution tendancielle du nombre de personnes considérées par l'INSEE comme chômeurs BIT du seul fait de leur inscription à l'ANPE, bien qu'elles n'effectuent aucune démarche de recherche active d'emploi⁴⁰, qui paraît s'accroître en 2006 (cf. annexe I). Ces tendances doivent également être appréciées avec prudence compte tenu des intervalles de confiance de l'enquête emploi.

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

Figure 26 : 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 | 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 DEFM | | |
| 2004 | +19 224 | +31 116 | +27 987 | -97 175 | +11 892 | +8 763 | -116 399 |

³⁷ La césure de 1990 correspond à un changement de définition de la variable ANPE ; celle de 2002 correspond au passage à l'enquête emploi en continu.

³⁸ Selon l'Insee l'intervalle de confiance est de +/- 44 000 personnes sur le nombre de chômeurs non inscrits mesuré chaque trimestre ; l'intervalle de confiance sur la même donnée en moyenne annuelle est plus étroit, l'évolution mesurée apparaît significative au regard de l'aléa statistique.

³⁹ Selon l'Insee l'intervalle de confiance est de +/- 44 000 personnes sur le nombre de chômeurs non inscrits mesuré chaque trimestre ; l'intervalle de confiance sur la même donnée en moyenne annuelle est plus étroit, l'évolution mesurée apparaît significative au regard de l'aléa statistique.

⁴⁰ Du fait d'une différence d'interprétation des critères du chômage BIT, ces personnes sont comptées comme chômeurs par l'INSEE, mais classées dans les inactifs par Eurostat.

| | Recensement | DEFM 123 har | Moy. trim. DEFM 123 har | Enquête Emploi (chôm. BIT) | | | |
|---|-------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|-----------|---------|----------|
| 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)

En 2004 et en 2005, le recensement indique une évolution du chômage plus proche de celle retracée dans la série des demandeurs d'emploi 123 HAR, que de celle de l'enquête emploi qui évolue dans le sens opposé⁴¹. En 2005, la baisse des DEFM est plus forte que celle indiquée par le recensement (-157 000 DEFM 123 HAR et -85 000 chômeurs au sens du recensement, soit un écart de 72 000 personnes), d'un ordre de grandeur correspondant aux estimations réalisées par la DARES sur l'impact des changements dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi.

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

3. Des travaux complémentaires à engager pour mieux appréhender l'impact des changements du service public de l'emploi

La mission estime important que des travaux complémentaires soient engagés pour mieux appréhender l'impact des changements du service public de l'emploi. La DARES a programmé de nouveaux travaux d'analyse des fichiers de l'ANPE et de l'UNEDIC notamment pour éclairer la relation entre indemnisation et inscription. Une enquête plus qualitative mériterait aussi d'être conduite sur la perception des entretiens mensuels personnalisés par les demandeurs d'emploi, et sur les motifs d'inscription de ceux qui ne sont pas indemnissables. Enfin, l'enquête trimestrielle sur les sorties des listes de l'ANPE, dont l'échantillon vient d'être renforcé, devrait être adaptée et approfondie pour mieux appréhender certains motifs de sortie.

Figure 27 : études complémentaires sur les effets comportementaux

| Types d'évolutions | Observations |
|--|--|
| Surplus d'inscriptions motivées par l'amélioration du service rendu | Impossible à isoler dans l'ensemble des entrées, qui sont influencées principalement par la conjoncture économique - ne pourrait être appréhendé que par une enquête qualitative |
| Meilleure déclaration des activités réduites | A approfondir sur la base du fichier historique |
| Sorties ou transferts en catégorie 5 plus rapides après reprise d'emploi | Impact a priori impossible à quantifier |
| Sorties ou transferts en catégorie 4 plus exhaustives et/ou plus rapides (stages, maladies, maternité, etc.) | Impact a priori impossible à quantifier |
| Cessations d'inscription après sorties d'indemnisation | A approfondir sur la base du fichier historique, du fichier indemnisation et de l'enquête « sortants » |
| Cessations d'inscriptions de personnes insuffisamment motivées ou insuffisamment disponibles (non suivies de réinscriptions) | A approfondir sur la base du fichier historique et de l'enquête « sortants » |

Source : mission

⁴¹ 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, étant donné la taille très importante de l'échantillon interrogé.

Par ailleurs, pour éclairer les écarts en niveau et en évolution entre les chômeurs inscrits qui ressortent des données fournies par l'enquête emploi et celles des statistiques administratives, un appariement pourrait être réalisé entre tout ou partie de l'échantillon des personnes interrogées et le fichier des demandeurs d'emploi. Cette opération ponctuelle, qui devrait porter sur un trimestre de référence et sur un trimestre plus récent, nécessiterait un accord préalable de la CNIL.

ANNEXE III

L'ENQUETE EMPLOI EN CONTINU

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| I. L'ENQUETE EMPLOI S'INSCRIT DANS LE CADRE FIXE PAR LA REGLEMENTATION EUROPEENNE POUR EVALUER LE CHOMAGE AU SENS DU BIT..... | 1 |
| A. LES REGLES FIXEES PAR LE REGLEMENT SONT PRECISES SUR LE CONTENU ET LA FORME DU QUESTIONNAIRE, AINSI QUE SUR LA METHODOLOGIE A METTRE EN OEUVRE..... | 1 |
| B. LA METHODOLOGIE RETENUE PAR L'INSEE POUR L'ENQUETE EMPLOI EN CONTINU RESPECTE LE CADRE CONTRAIGNANT DU REGLEMENT. | 1 |
| 1. <i>La constitution de l'échantillon se fait sur la base d'un tirage aréolaire.....</i> | <i>3</i> |
| 2. <i>L'organisation de la collecte alterne des interrogations en vis à vis et par téléphone.....</i> | <i>4</i> |
| 3. <i>Le délai de collecte prévu par le règlement européen est respecté, mais s'avère en pratique contraignant.....</i> | <i>5</i> |
| II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COLLECTE FAIT L'OBJET D'UNE PREPARATION ET D'UN SUIVI DE QUALITE, MAIS MANQUE DE CONTROLES A POSTERIORI..... | 6 |
| A. LA FORMATION DES ENQUETEURS FAIT L'OBJET DE REFLEXIONS CONSTANTES D'AMELIORATION..... | 6 |
| 1. <i>Une formation spécifique à l'enquête emploi est dispensée aux gestionnaires et aux enquêteurs.....</i> | <i>6</i> |
| 2. <i>Les limites propres à l'organisation de la formation.....</i> | <i>7</i> |
| B. LE SUIVI DE LA COLLECTE EST EPROUVE ET PERMET D'EVITER DES RETARDS DANS L'AVANCEMENT DU TRAVAIL DES ENQUETEURS..... | 8 |
| C. LE CONTROLE A POSTERIORI DU TRAVAIL DES ENQUETEURS PAR LE POLE DE LILLE PERMET DE CONTROLER UNE PROPORTION IMPORTANTE DES ENQUETEURS, MAIS IL CONVIENT DE LE RENFORCER..... | 9 |
| 1. <i>Le seul contrôle réalisé concerne une ré interrogation a posteriori de 7,7% des logements, avec un taux de retour de moins de 50%, ce qui permet de contrôler partiellement environ 30% des enquêteurs chaque trimestre.....</i> | <i>9</i> |
| 2. <i>La durée moyenne des enquêtes est globalement stable entre 2003 et 2007, elle est cependant anormalement faible pour 1 à 2% des enquêteurs.....</i> | <i>10</i> |
| 3. <i>Un contrôle a posteriori au niveau de chaque aire, à l'instar des travaux réalisés par la DR d'Ile de France, permettrait d'identifier au plus tôt des dérives et de mieux gérer le travail des enquêteurs.....</i> | <i>14</i> |
| III. L'ENQUETE POSSEDE DES FAIBLESSES IDENTIFIEES MAIS PAS TOUJOURS MESURABLES, QUI CONFERENT AUX RESULTATS DES MARGES D'INCERTITUDES IMPORTANTES | 17 |
| A. LES DIFFERENTS INTERVALLES DE CONFIANCE CALCULES PAR L'INSEE MONTRENT QUE LES RESULTATS DE L'ENQUETE EMPLOI ONT UNE PRECISION LIMITEE A COURT TERME, MAIS PERMETTENT THEORIQUEMENT DE DEGAGER UNE TENDANCE FIABLE A MOYEN TERME | 17 |
| 1. <i>Les différents intervalles de confiance calculés par l'INSEE montrent une faible précision des résultats de l'enquête emploi sur des périodes courtes.....</i> | <i>17</i> |
| 2. <i>Théoriquement, l'enquête emploi permet de dégager une tendance fiable à moyen terme.....</i> | <i>19</i> |
| B. LES REDRESSEMENTS REALISES REPOSENT SUR DES ETUDES FOUILLEES, MAIS DES INCERTITUDES PESENT SUR LEUR QUALITE | 20 |
| 1. <i>Les redressements effectués visent à compenser les non-réponses et les fluctuations d'échantillonnage.....</i> | <i>20</i> |
| 2. <i>La qualité des redressements est en cours de vérification car des incertitudes pèsent sur la qualité de l'échantillonnage et sur la méthode de redressement des non-répondants ...</i> | <i>23</i> |

| | | |
|----|--|----|
| C. | DES BIAIS PEUVENT AUGMENTER L'INCERTITUDE DES RESULTATS DE L'ENQUETE | |
| | EMPLOI DANS DES PROPORTIONS DIFFICILES A QUANTIFIER | 24 |
| 1. | <i>Un biais de rotation important a été constaté, sans qu'il soit possible de quantifier son impact sur la précision des résultats</i> | 24 |
| 2. | <i>Le biais de non-réponses qui donne lieu à des redressements incertains tendrait à majorer le taux de chômage.....</i> | 28 |

I. L'ENQUETE EMPLOI S'INSCRIT DANS LE CADRE FIXE PAR LA REGLEMENTATION EUROPEENNE POUR EVALUER LE CHOMAGE AU SENS DU BIT

A. Les règles fixées par le règlement sont précises sur le contenu et la forme du questionnaire, ainsi que sur la méthodologie à mettre en oeuvre

Avec l'objectif d'assurer la meilleure comparabilité internationale, plusieurs règlements européens définissent de manière précise à la fois la méthode statistique à mettre en oeuvre pour collecter les données nécessaires à l'établissement du nombre de chômeurs au sens du Bureau International du Travail (BIT) à un rythme trimestriel, ainsi que les principes à respecter dans le questionnement des enquêtés vis à vis de leur situation au regard de l'emploi.

Ainsi, le règlement 577/98 du 9 mars 1998 définit de nombreux paramètres de l'enquête tels que sa fréquence, son champ d'application, la représentativité de l'échantillon sélectionné, les redressements¹ à réaliser sur cet échantillon et les données collectées. Par exemple, l'article 1 de ce règlement précise que l'enquête réalisée par les Etats membres doit être continue sur l'ensemble de l'année et doit permettre de produire des données annuelles et trimestrielles. Ce même article précise également les modalités temporelles d'interrogation des enquêtés. Ceux-ci doivent être interrogés sur leur situation pendant une semaine de référence² et l'interrogation doit avoir lieu moins de cinq semaines après la semaine de référence, de préférence la semaine suivant immédiatement celle-ci.

Par ailleurs, un autre règlement, 1897/2000 du 7 septembre 2002, définit quant à lui les principes à respecter dans le questionnement des enquêtés sur leur situation au regard de l'emploi : y sont précisés le type de questions et leur ordre. Par exemple, le règlement impose les questions qui ouvrent le questionnaire individuel et qui ne peuvent être précédées de demandes de renseignements sur l'activité principale ou habituelle, ou sur le statut administratif d'une inscription à un bureau de placement public, de manière à ne pas influencer les enquêtés concernant leurs réponses sur leur situation au regard de l'emploi au sens du BIT. De même, ce règlement définit précisément la liste des méthodes de recherche d'emploi qui sont considérées comme actives.

B. La méthodologie retenue par l'INSEE pour l'enquête emploi en continu respecte le cadre contraignant du règlement.

De manière à se mettre en conformité avec les règlements européens, l'INSEE a fait évoluer l'enquête emploi annuelle (EEA) mise en place en 1950 et qui lui permettait de déterminer une valeur annuelle du taux de chômage au sens du BIT en mars.

¹ Les poids de redressement des réponses doivent être calculés en prenant en compte des données externes de distribution de la population telles que le sexe, la pyramide des âges quinquennaux, la région.

² Cette semaine allant du lundi au dimanche.

Tableau 1 : Principales évolutions ayant affecté l'enquête emploi

| Année | Principales évolutions de l'enquête emploi |
|------------------------------|---|
| 1950 | Première enquête emploi |
| 1960, 1968, 1975, 1982, 1990 | Refontes de l'enquête emploi |
| 1992 – 1995 | Expérimentation d'une enquête emploi trimestrielle |
| 1997 | Début de la refonte de l'enquête emploi |
| 1998 | Début du dispositif léger, visant à anticiper les problèmes organisationnels et à mettre au point les méthodes d'exploitation en continu Avril, octobre : test du questionnaire papier de la nouvelle enquête emploi |
| 2000 | Juin, octobre : test du questionnaire informatisé de la nouvelle enquête emploi |
| 2001 | Février : répétition générale de la nouvelle enquête emploi A partir de juin : formation des enquêteurs Juillet : début de la collecte |
| 2002 | Dernière enquête annuelle |
| 2003 | Juillet : première publication portant sur les résultats du premier trimestre 2003 |
| 2004 | Avril : première publication portant sur les résultats de l'ensemble de l'année 2003 |

Source : INSEE

Cette refonte de l'enquête emploi a débuté en 1997 et a abouti en 2002 avec la première mise en œuvre de l'enquête emploi en continu (EEC). Cette enquête doit permettre de fournir des données trimestrielles du taux de chômage au sens du BIT en respectant les méthodologies définies dans les deux règlements européens cités *supra*.

Cet objectif a été atteint cette année avec la restitution par l'INSEE dans sa note de conjoncture de juin 2007, d'une part, du taux de chômage du premier trimestre 2007 et, d'autre part, de la série du taux de chômage trimestriel issue de l'enquête emploi en continu depuis 2003, les données des années 2006 et 2007 n'étant pas labellisées par l'INSEE.

Tableau 2 : Caractéristiques de l'enquête emploi en continu comparée à l'enquête emploi annuelle

| Caractéristiques | Enquête emploi en continu | Enquête emploi annuelle |
|--|---|---|
| Périodicité | Trimestrielle | Annuelle |
| Période de la collecte | En continu, sur les 13 semaines du trimestre | Mars (sauf en 1990 et 1999 : janvier) |
| Type d'échantillon | Echantillon de logements : le logement est tiré au sort, pas ses occupants | |
| Caractéristiques de l'échantillon | Aréolaire : aires de 20 logements dans le rural et l'urbain | Aréolaire : aires de 40 logements dans le rural, 20 dans l'urbain |
| Taille de l'échantillon | 54 000 logements par trimestre | 100 000 logements |
| Nombre moyen de répondants | 74 000 personnes par trimestre | 145 000 personnes |
| Taux de sondage moyen | 1/600 | 1/300 |
| Rotation de l'échantillon | Renouvellement par sixième tous les trimestres | Renouvellement par tiers tous les ans |
| Mode d'interview | En face à face avec un enquêteur pour la première et la dernière enquête, par téléphone pour les quatre enquêtes intermédiaires | En face à face avec un enquêteur |
| Mode de collecte | Collecte assistée par ordinateur | |
| Réponse par une autre personne du ménage | Possible | |
| Champ | 15 ans ou plus lors de la semaine de référence | 15 ans ou plus au 31 décembre |

| Caractéristiques | Enquête emploi en continu | Enquête emploi annuelle |
|---|---|---|
| Représentativité | Ménages en logements ordinaires et collectivités ³ | Ménages résidants en logements ordinaires, hors collectivités |
| Période de référence pour la mesure de l'activité BIT | Une semaine prédéterminée lors du tirage de l'échantillon | La semaine précédant l'enquête |
| Redressements et calages | - Redressement de l'ensemble des non-réponses - Calage sur la structure de la population par sexe et âge quinquennal pour minimiser les fluctuations d'échantillonnage | |
| | Redressement et calage simultanés | Redressement des non-réponses, puis calage |

Source : INSEE

1. La constitution de l'échantillon se fait sur la base d'un tirage aréolaire

L'enquête emploi en continu porte chaque trimestre sur un échantillon de 54 000 logements, renouvelé chaque trimestre par sixième. Un logement entre dans l'enquête une semaine de référence donnée d'un trimestre donné, puis est réinterrogé 3, puis 6, 9, 12, et 15 mois plus tard.

L'échantillon de l'enquête a été tiré à partir des données disponibles dans le recensement de 1999 et de manière à pouvoir être utilisé jusqu'en 2010. Comme pour l'enquête emploi annuelle, l'échantillon de cette enquête est aréolaire : le tirage ne s'effectue pas directement sur des logements, mais sur des aires géographiques, composées en moyenne de 20 logements⁴. Ce choix se justifie de plusieurs manières :

- ce type d'échantillon permet un gain de temps et de coût dans les opérations de collecte ;
- l'expérience montre l'obtention d'un meilleur taux de réponses dans ce type d'enquête, par effet d'entraînement positif ;
- enfin, le « ratissage » exhaustif de l'aire permet de facilement repérer les logements neufs et leur prise en compte dans la collecte.

A contrario, l'échantillonnage aréolaire présente des inconvénients :

- à taille identique, les résultats obtenus par cette méthode sont moins précis qu'avec un tirage aléatoire des logements ;
- les opérations de collecte sont plus délicates : l'enquêteur ne doit plus seulement visiter des adresses déterminées à l'avance, mais interroger tous les logements de l'aire, y compris ceux non identifiés lors du recensement.

³ La collecte de l'information est réalisée uniquement auprès des ménages résidants dans des logements ordinaires, mais toutes les personnes résidant dans ces logements sont interrogées, y compris celles résidant en collectivité et qui ont gardé un lien avec le logement ordinaire (étudiant par exemple).

⁴ D'après les données du recensement de 1999. De nouveaux logements peuvent avoir été construits dans ces aires depuis et ainsi augmenter le nombre total de logements.

Le tirage des unités primaires géographiques n'a pas été réalisé de manière aléatoire sur le territoire métropolitain. L'échantillon des unités a été stratifié suivant deux paramètres : la région d'une part et la taille d'unité urbaine⁵ d'autre part. Enfin, au sein de chacune des strates constituées, le tirage des unités s'est fait avec une probabilité proportionnelle à leur taille en nombre de logements. Ensuite, au sein de chacune des unités primaires tirées, un découpage en secteurs, puis en aires d'environ vingt logements a été réalisé. Enfin, un tirage équiprobable des aires constituées a été réalisé, ces aires définissant le périmètre de l'échantillon à interroger.

Au sein de ces aires, tous les logements font partie de l'échantillon et sont tous interrogés, à l'exception :

- des logements collectifs qui n'entrent pas dans le champ de l'enquête ;
- des logements construits depuis le recensement de 1999, s'ils sont trop nombreux. Dans ce cas, un tirage équiprobable des logements neufs à interroger est effectué⁶.

2. L'organisation de la collecte alterne des interrogations en vis à vis et par téléphone

La préparation de la collecte consiste pour les enquêteurs à établir la liste exhaustive des logements existants dans l'aire et notamment les logements non identifiés dans le recensement de 1999⁷. C'est à partir de cette liste que les enquêteurs effectuent leur travail de collecte. Comme cela est indiqué *infra*, c'est un unique enquêteur qui effectue ce travail de « ratissage » et la collecte proprement dite. **Aucun contrôle d'exhaustivité n'est réalisé par l'INSEE**, celui-ci considérant que les enquêteurs étant rémunérés au nombre d'enquêtes réalisées, ils n'ont pas d'intérêt à oublier des logements.

La première et la dernière des six interrogations d'un ménage se font par un entretien en vis-à-vis avec un enquêteur, les interrogations intermédiaires sont réalisées par téléphone par le même enquêteur⁸. Si l'enquêteur n'a pu joindre un ménage lors de la première vague d'interrogation, l'interrogation lors de la deuxième vague, 3 mois plus tard, se fera en vis à vis et non par téléphone.

Par ailleurs, chaque trimestre un sixième des logements est sorti de l'échantillon et remplacé par un nouvel échantillon.

L'enquête se déroule tout au long de l'année, chaque interrogation étant rattachée à une semaine de référence. Pour une semaine de référence donnée, la collecte commence le lundi suivant et dure exactement deux semaines et deux jours. Pour un même logement, les six interrogations sont exactement espacées de 13 semaines.

⁵ Cinq tranches d'unités urbaines ont été définies : communes rurales, unités urbaines de moins de 10 000 habitants, entre 10 000 et 50 000 habitants, entre 50 000 et 200 000 habitants, plus de 200 000 habitants.

⁶ Si l'aire contient :

- moins de 10 logements neufs, ils sont tous interrogés ;
- entre 11 et 40 logements neufs, seuls 10 sont interrogés ;
- plus de 40 logements neufs, un quart d'entre eux est interrogé.

⁷ Les logements neufs en particulier.

⁸ Sauf en de rares cas (congé ou absence imprévue d'un enquêteur).

3. Le délai de collecte prévu par le règlement européen est respecté, mais s'avère en pratique contraignant

Le dispositif de collecte résultant du règlement européen impose des contraintes fortes pointées par l'INSEE . En effet, l'entretien des individus interrogés pour une semaine de référence doit avoir lieu dans les **deux semaines et deux jours** qui suivent cette semaine. Cette interrogation rapide a l'avantage de limiter au maximum le phénomène d'oubli de la part de l'enquêté, par contre, il est très exigeant pour la collecte, ce qui peut constituer une source de fragilité.

Pour mémoire, le dispositif de collecte de l'enquête emploi annuelle prévoyait un délai d'interrogation de 5 semaines. Par ailleurs, le règlement européen 577/98 du 9 mars 1998 encourage la mise en place d'un délai le plus court possible entre la semaine de référence et la date de l'interview⁹ : celle-ci doit avoir lieu de préférence la semaine suivant immédiatement la semaine de référence et ne doit en aucun cas avoir lieu plus de cinq semaines après la semaine de référence¹⁰. De ce point de vue, **l'enquête emploi en continu respecte le règlement européen.**

Comme cela est précisé *infra*, le pôle national de compétence « Production de l'enquête Emploi » établit des indicateurs permettant d'évaluer en fin de chaque semaine l'état d'avancement des enquêtes réalisées¹¹ des différentes vagues de collecte. A chaque semaine de collecte est associé un objectif de taux d'avancement, ainsi qu'un taux minimum en dessous duquel un contact de la direction régionale avec l'enquêteur est recommandé.

Ces indicateurs montrent que la majorité des enquêtes est réalisée dès la première semaine de collecte, le taux d'avancement de la collecte dans la semaine consécutive à la semaine de référence se situant entre 63% et 69% (*cf.* Tableau 3), taux supérieurs à l'objectif fixé (60%), mais en baisse constante entre 2003 et 2006.

Tableau 3 : Taux d'avancement de la collecte par semaine

| Taux d'avancement de la collecte | Objectif | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------------------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| En fin de première semaine | 60% | 67,6% | 69,0% | 66,7% | 63,5% | 63,6% |
| En fin de seconde semaine | 80% | 92,0% | 91,9% | 90,7% | 89,0% | 88,9% |

Source : INSEE

Toutefois, les entretiens réalisés par la mission auprès d'enquêteurs des directions régionales (DR) de Nord-Pas-de-Calais et d'Ile de France montrent une réalité variée. En effet, le sentiment des enquêteurs concernant la durée de la période de collecte diffère d'une région à l'autre : alors que les enquêteurs de la DR de Nord-Pas-de-Calais estiment ce délai suffisant et qu'un allongement du délai n'aurait qu'un impact limité sur le taux de réponses, les enquêteurs d'Ile de France pensent au contraire que ce délai est contraignant et limite le taux de réponses.

⁹ Article 1 du règlement 577/98.

¹⁰ Excepté pour le troisième trimestre, période de vacances estivales.

¹¹ Une enquête est considérée réalisée lorsqu'elle a pu être menée à terme positivement ou négativement.

Il est important de noter que la DR d'Ile de France affiche structurellement des taux de réponses inférieurs d'environ 10 points à la moyenne nationale¹². Des études qualitatives laissent penser que cela est principalement dû à l'habitat très urbain de cette région et aux horaires des habitants : les enquêteurs de la DR d'Ile de France rencontrent régulièrement des difficultés à entrer en contact avec les enquêtés du fait du développement des codes d'immeubles et interphones d'une part et du fait de l'absence des enquêtés à leur logement lors du passage des enquêteurs d'autre part, qui peut s'expliquer pour les actifs par des horaires de travail plus tardifs qu'en province.

Sans plus d'éléments, il est difficile de trancher quant à l'impact du délai de collecte sur le taux de réponses et sur la qualité de la réponse. Toutefois, au vu des taux de réponses de l'enquête emploi annuelle, réalisée jusqu'en 2002, et pour laquelle le délai de collecte était de cinq semaines, **il est raisonnable d'estimer que le délai de collecte réduit de l'enquête emploi en continu dégrade le taux de réponses de quelques points**¹³. En effet, sur l'année 2002, et pour les seules aires en première interrogation, les taux de réponses ont été de 79% pour l'EEC et de 85% pour l'EEA. En considérant l'ensemble des vagues interrogées, l'écart se réduit : les taux sont alors respectivement de 83% et de 86,6%.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COLLECTE FAIT L'OBJET D'UNE PREPARATION ET D'UN SUIVI DE QUALITE, MAIS MANQUE DE CONTROLES A POSTERIORI

A. La formation des enquêteurs fait l'objet de réflexions constantes d'amélioration

1. Une formation spécifique à l'enquête emploi est dispensée aux gestionnaires et aux enquêteurs

Le pôle de compétence nationale de Lille organise chaque année une formation à destination des gestionnaires¹⁴ et des enquêteurs. En pratique, cette formation est dispensée en deux étapes, le pôle de Lille formant l'ensemble des gestionnaires, à charge pour ceux-ci de former les enquêteurs de leur direction régionale.

Cette formation est annuelle et obligatoire, y compris pour les gestionnaires et enquêteurs ayant de l'ancienneté sur l'enquête emploi. Elle est cependant allégée pour ceux-ci, leur formation ne durant qu'entre un et demi et deux jours contre quatre pour les nouveaux gestionnaires et enquêteurs.

Cette formation a pour objectifs principaux de présenter les évolutions du questionnaire de la nouvelle enquête, la présentation du module ad hoc qui vient en sus de l'enquête emploi lors de la sixième interrogation et de faire un point sur les variables codifiées automatiquement qui concernent la formation et le type d'emploi occupé par l'enquêté.

¹² Sans tenir compte de la dégradation supplémentaire observée en 2005 et 2006 qui est analysée au paragraphe II.C.3.

¹³ A contrario, un délai de collecte réduit permet d'obtenir des informations plus fiables sur la semaine de référence.

¹⁴ Les gestionnaires sont les agents des directions régionales de l'INSEE en charge de la mise en œuvre de l'enquête emploi.

2. Les limites propres à l'organisation de la formation

L'un des soucis du pôle de Lille est de s'assurer que les gestionnaires répercuteront de manière fidèle la formation qu'ils ont eux-mêmes reçue. Pour cela, les gestionnaires reçoivent des supports de présentation et d'exercice très complets et détaillés.

Outre les problèmes de disponibilité des gestionnaires pour organiser et dispenser ces formations, ce type de formation et ses modalités de mise en oeuvre présentent des points de faiblesses, que l'on retrouve dans les bilans réalisés par le pôle de Lille. Bien que cela soit une source d'économie, utiliser le réseau des gestionnaires pour former les enquêteurs n'est pas optimal ; en effet, sans préjuger des compétences des gestionnaires, former des enquêteurs n'est pas leur activité principale. Par ailleurs, cela peut être une difficulté encore supérieure pour les gestionnaires nouvellement nommés, qui n'ont pas encore l'expérience de l'enquête emploi.

Ces difficultés ont été identifiées par le pôle de compétence nationale de Lille et celui-ci a engagé plusieurs axes de réflexion :

- le pôle recommande aux directions régionales de mobiliser des binômes pour la formation des enquêteurs, afin d'améliorer la qualité des formations ;
- le pôle accompagnera chaque année, à partir de fin 2007, quelques directions régionales dans leur formation des enquêteurs ;
- enfin le pôle de Lille examine la possibilité de mettre en place un réseau de formateurs pour accompagner les gestionnaires.

Ces faiblesses sont toutefois à modérer du fait de la grande ancienneté générale des enquêteurs sur l'enquête emploi.

Tableau 4 : ancienneté des enquêteurs par direction régionale

| Directions régionales | Nombre d'enquêteurs ayant une ancienneté de : | | | | | |
|-----------------------|---|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| | 1 an | 2 ans | 3 ans | 4 ans | 5 ans | >5 ans |
| Alsace | 4 | 2 | | 4 | | 17 |
| Aquitaine | | 3 | 2 | 2 | | 22 |
| Auvergne | 2 | | | 1 | | 19 |
| Basse-Normandie | 2 | | 1 | 2 | 1 | 12 |
| Bourgogne | 1 | | 1 | | 1 | 17 |
| Bretagne | | 2 | | 1 | | 24 |
| Centre | 6 | 7 | 1 | | | 21 |
| Champagne Ardennes | 5 | 1 | | | 6 | 19 |
| Franche-Comté | 1 | 1 | | 2 | | 13 |
| Haute-Normandie | 5 | 1 | | 1 | | 19 |
| Ile de France | 16 | 3 | 2 | | 3 | 31 |
| Languedoc-Roussillon | 3 | 2 | 1 | 4 | 1 | 14 |
| Limousin | 3 | 1 | 2 | | | 15 |
| Lorraine | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 15 |
| Midi-Pyrénées | 3 | 4 | 3 | | | 18 |
| Nord-Pas de Calais | 5 | | 2 | 1 | 7 | 25 |
| PACA | 5 | 8 | 6 | 1 | 3 | 26 |
| Pays de Loire | | 3 | | 4 | | 19 |
| Picardie | 2 | | | 2 | | 15 |
| Poitou | | 1 | 1 | | 1 | 19 |
| Rhône-Alpes | 10 | 2 | 2 | 2 | 5 | 26 |
| TOTAL (%) | 74 (12%) | 42 (7%) | 25 (4%) | 28 (5%) | 31 (5%) | 406 (67%) |

Source : Pôle EEC de Lille

En effet, lors de ces déplacements dans les directions régionales de Nord-Pas-de-Calais et d'Ile de France, la mission a pu constater que plus 67% des enquêteurs avaient une ancienneté supérieure à cinq ans (cf. Tableau 4).

En conclusion, le pôle de compétence nationale de Lille doit poursuivre les efforts engagés en matière de formation des gestionnaires et des enquêteurs et mettre en œuvre les réflexions en cours.

B. Le suivi de la collecte est éprouvé et permet d'éviter des retards dans l'avancement du travail des enquêteurs

La collecte des données pour une semaine de référence de l'enquête emploi devant être réalisée dans un délai court¹⁵, cela nécessite un suivi régulier de l'activité des enquêteurs afin d'identifier et de corriger le plus rapidement possible des retards.

Pour cela, le pôle de compétence de Lille diffuse hebdomadairement à chaque direction régionale deux indicateurs sur les taux d'avancement des enquêteurs :

- le premier liste les enquêteurs présentant des taux d'avancement inférieurs à 30% après une semaine de collecte, sachant que l'objectif est fixé à 60% ;
- le second liste les enquêteurs présentant des taux d'avancement inférieurs à 60% après deux semaines de collecte, sachant que l'objectif est fixé à 80%.

Tableau 5 : objectif de taux d'enquêtes réalisées et taux minimum

| | Objectif de taux d'enquêtes réalisées | Taux minimum d'enquêtes réalisées |
|--|--|--|
| Fin de la première semaine de collecte | 60% | 30% |
| Fin de la deuxième semaine de collecte | 80% | 60% |

Source : INSEE – pôle « Production de l'enquête Emploi »

A partir de ces données, les directions régionales ont pour consigne de contacter les enquêteurs en retard afin de comprendre les raisons de ce retard. Les pratiques des directions régionales diffèrent sur la méthode employée, certaines contactant systématiquement les enquêteurs en retard, d'autres les contactant au cas par cas en prenant en compte certains facteurs¹⁶. Même si dans la majorité des cas, le contact avec l'enquêteur apporte peu, celui-ci pouvant avoir pour habitude de débiter ses collectes tardivement et obtenir, malgré tout, des taux de réponses satisfaisants, cela permet toutefois de détecter de réels problèmes et d'y remédier rapidement¹⁷.

Le déplacement de la mission à la direction régionale d'Ile de France a permis d'identifier de la part de cette direction un besoin d'informations plus complètes sur l'avancement de la collecte des enquêteurs. Ainsi, cette direction souhaiterait obtenir les taux d'avancement de l'ensemble de ses enquêteurs, et pas uniquement ceux des enquêteurs en retard, afin de permettre un suivi plus fin.

¹⁵ Deux semaines et deux jours après la fin de la semaine de référence.

¹⁶ Tels que la charge de travail de l'enquêteur sur la période, les habitudes et pratiques des enquêteurs quant à leur rythme de collecte, etc.

¹⁷ Les difficultés sont variables. Parmi celles citées par les directions régionales de Nord-Pas-de-Calais et d'Ile de France lors des déplacements de la mission, il est possible de noter des problèmes techniques de télétransmission des enquêtes réalisés non détectés par les enquêteurs, des aires « oubliées » par un enquêteur, maladie, etc.

C. Le contrôle *a posteriori* du travail des enquêteurs par le pôle de Lille permet de contrôler une proportion importante des enquêteurs, mais il convient de le renforcer

1. Le seul contrôle réalisé concerne une réinterrogation *a posteriori* de 7,7% des logements, avec un taux de retour de moins de 50%, ce qui permet de contrôler partiellement environ 30% des enquêteurs chaque trimestre

Le seul contrôle *a posteriori* réalisé par le pôle de compétence de Lille sur le travail des enquêteurs consiste à réinterroger une partie des enquêtés. Ce contrôle est réalisé trimestriellement, sur l'ensemble des aires et est exhaustif sur une semaine de référence.

Le taux de sondage en résultant est correct : il s'élève à 7,7% de l'ensemble des logements enquêtés chaque trimestre. En incluant le taux de réponses à cette enquête de contrôle, de moins de 50% (*cf.* Tableau 6), le taux de sondage effectif tombe à 3,8% de l'ensemble des logements. Néanmoins, la réinterrogation exhaustive de toutes les aires enquêtées pour une semaine de référence permet de contrôler une proportion importante des enquêteurs ; le tirage de l'échantillon fait que 2 554 aires sont enquêtées chaque trimestre, soit environ 196 aires chaque semaine. En considérant qu'un enquêteur ne collecte au maximum qu'une aire par semaine de référence¹⁸, alors on peut considérer que 196 enquêteurs sur les 606 travaillant sur l'enquête emploi sont contrôlés chaque trimestre, soit environ 30%.

Le taux de sondage brut, compris entre 5 et 10%, est satisfaisant pour ce type de contrôle, mais l'efficacité du contrôle est fortement réduite par le faible taux de réponses à l'enquête de contrôle. En effet, le taux de réponses au questionnaire ne permet pas de conclure : même si tous les ménages qui répondent au questionnaire confirment la venue d'un enquêteur, seule la moitié des ménages sondés répondent. Il reste une incertitude sur environ la moitié de l'échantillon contrôlé.

Tableau 6 : nombre d'envois et de retours au contrôle *a posteriori* pour le premier trimestre 2007

| | Logements entrants | Logements intermédiaires | Logements sortants |
|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| Nombre d'envois | 554 | 1 510 | 419 |
| Nombre de retours | 286 | 728 | 177 |
| Pourcentage de retours | 51,6% | 48,2% | 42,2% |

Source : INSEE, pôle EEC

De même, les informations demandées dans le questionnaire sont restreintes et concernent principalement le ressenti des enquêtés sur le déroulement de l'entretien. Aucune question précise sur des éléments par ailleurs collectés dans l'enquête emploi n'est posée¹⁹, afin de comparer les questionnaires de l'EEC avec les questionnaires de la réinterrogation. Le pôle EEC de Lille a engagé des réflexions sur ce thème et a demandé aux concepteurs du questionnaire la possibilité d'inclure des variables cibles qu'il serait possible de comparer avec l'enquête emploi.

¹⁸ C'est le cas général, mais il existe quelques exceptions.

¹⁹ En pratique, il est demandé le nombre de personnes habitant le logement à la date de l'enquête et pour chacune de ces personnes, si elle était présente lors du passage de l'enquêteur ou de son appel téléphonique. Cela permet de contrôler la cohérence du nombre d'enquêtes individuelles réalisées par l'enquêteur

Cette réflexion n'a pas encore abouti, mais ce type de démarche pose le problème du phénomène d'oubli des enquêtés : ceux-ci pourront tout à fait répondre différemment à l'enquête emploi et à la ré-interrogation, alors même que l'enquêteur aura effectué un travail de qualité. Les résultats d'une telle démarche risquent d'être difficiles à interpréter.

2. La durée moyenne des enquêtes est globalement stable entre 2003 et 2007, elle est cependant anormalement faible pour 1 à 2% des enquêteurs

a) Les durées moyennes de passation des enquêtes sont stables, mais courtes au regard du nombre de questions posées

Le pôle EEC de Lille dispose du délai de renseignement des enquêtes par enquêteur. L'heure de début du questionnaire est automatiquement déterminée par l'ordinateur de l'enquêteur lorsque la première question est posée. L'heure de fin est, elle, déterminée automatiquement après passation de l'ensemble des questions du questionnaire individuel.

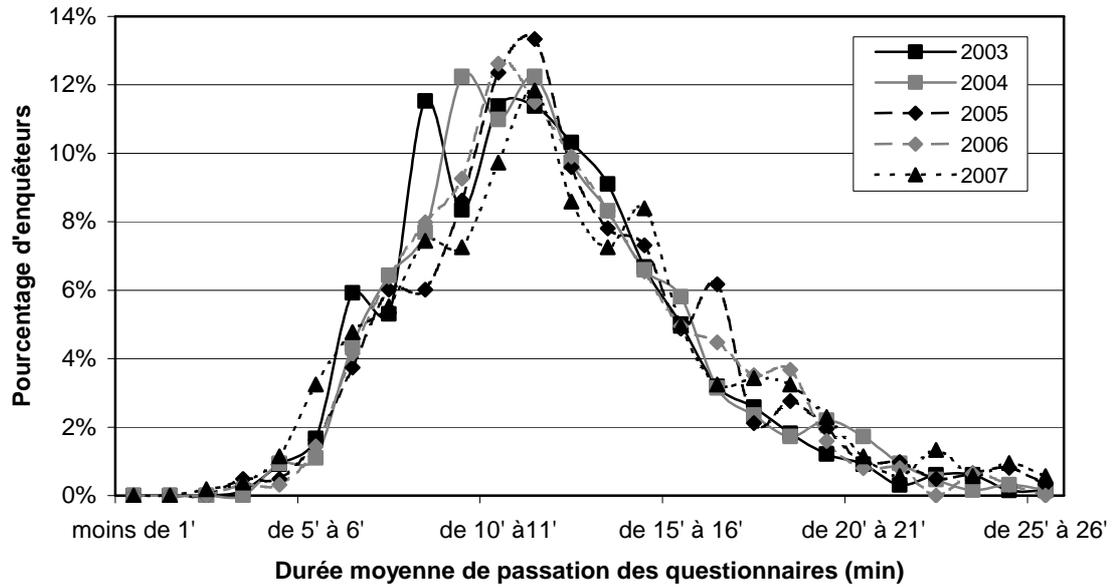
Du fait des modalités de détermination des heures de début et de fin de passation du questionnaire, ces dernières ne sont disponibles que pour les questionnaires entièrement réalisés. Elles n'incluent pas le temps d'approche de l'enquêteur, ni le temps passé au remplissage du questionnaire logement²⁰.

Les durées de passation des questionnaires peuvent être très variables d'un enquêté à l'autre, suivant leur situation individuelle. Actuellement, **ces données sont stockées par le pôle EEC de Lille, elles mériteraient de faire l'objet d'une exploitation systématique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui**. La mission les a analysées afin d'identifier une éventuelle dérive dans la durée moyenne d'administration des questionnaires par les enquêteurs entre 2003 et 2007, dérive qui pourrait expliquer alors partiellement l'écart grandissant entre les données ANPE et les données de l'enquête emploi. La méthode d'analyse a été la suivante : pour les cinq années disponibles et pour chaque type d'interrogation²¹, les enquêteurs ont été répartis en fonction de leur durée moyenne de passation du questionnaire de manière à vérifier si ces répartitions ont évolué avec le temps. Les graphiques *infra* présentent les résultats obtenus pour les trois types d'interrogation.

²⁰ Deux types de questionnaires sont administrés par l'enquêteur, d'une part le questionnaire logement qui sert à établir les caractéristiques du logement enquêté ainsi que des éléments personnels sur les occupants, d'autre part le questionnaire individuel, administré à chaque habitant du logement et qui sert à établir la situation individuelle de chaque enquêté vis à vis de l'emploi. Par ailleurs, lors de la dernière interrogation, un troisième questionnaire est administré, dont le contenu change chaque année.

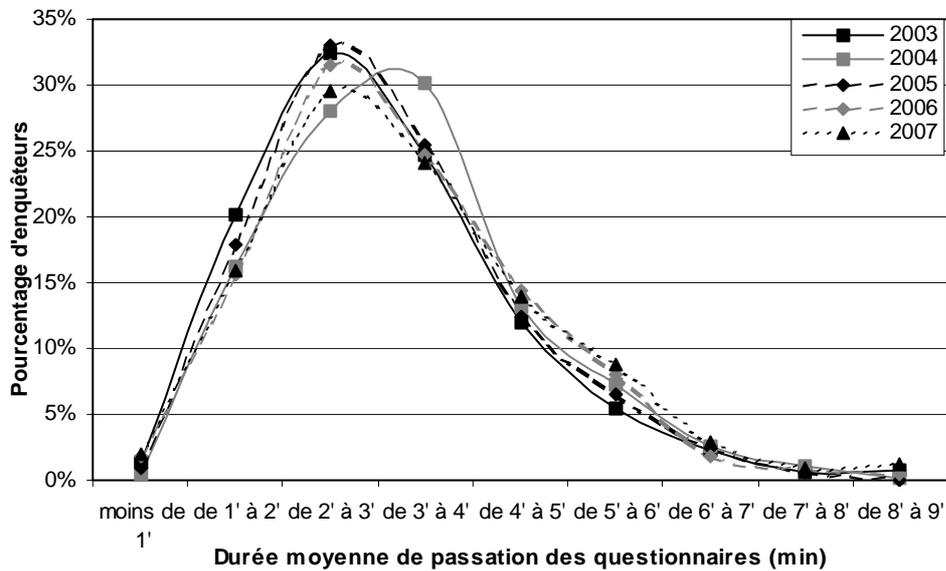
²¹ Première interrogation, interrogations intermédiaires, dernière interrogation.

Graphique 7 : Répartition des enquêteurs en fonction de leur durée moyenne de passation des questionnaires (première interrogation)



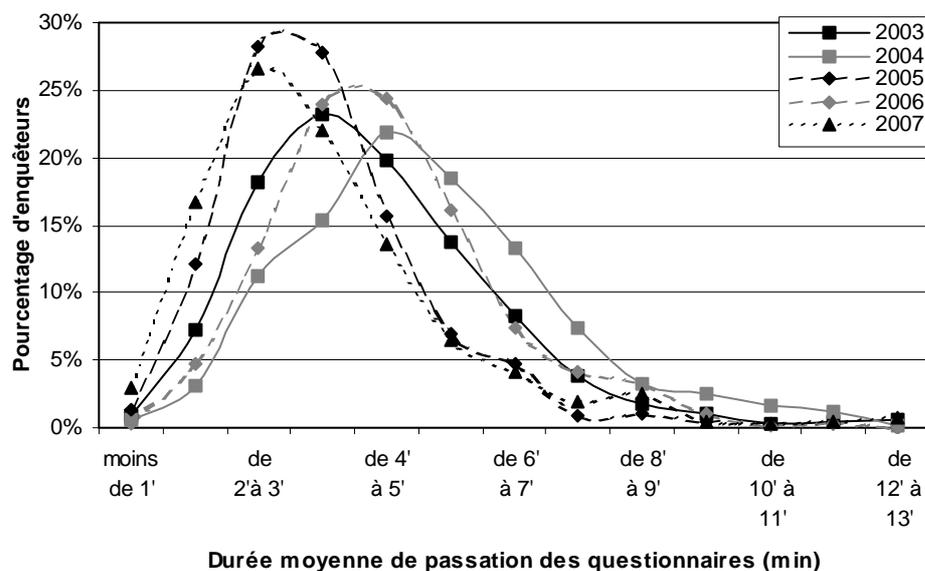
Source : données, INSEE, Pôle EEC – traitement, mission

Graphique 8 : Répartition des enquêteurs en fonction de leur durée moyenne de passation des questionnaires (interrogations intermédiaires)



Source : données, INSEE, Pôle EEC – traitement, mission

Graphique 9 : Répartition des enquêteurs en fonction de leur durée moyenne de passation des questionnaires (dernière interrogation)



Source : données, INSEE, Pôle EEC – traitement, mission

Les deux premiers graphiques, correspondant à la première interrogation d'une part et aux interrogations intermédiaires d'autre part, ne montrent aucune évolution notable entre les années 2003 et 2007. Les tendances sont les mêmes. Il est toutefois possible d'identifier pour l'année 2004, une légère augmentation de la durée moyenne de passation des questionnaires lors des interrogations intermédiaires.

En ce qui concerne la dernière interrogation, il est plus difficile de conclure du fait de sa particularité : en effet, un second questionnaire est administré aux enquêtés lors de la dernière interrogation, questionnaire dont le sujet et la longueur changent chaque année. Ainsi, les écarts entre les différentes courbes peuvent s'expliquer du fait de la durée variable de ce questionnaire.

Cette analyse ne permet pas d'identifier une possible dégradation de la qualité de la collecte qui se serait retrouvée dans une baisse de la durée moyenne de passation des questionnaires.

b) Les durées moyennes annuelles de 1% à 2% des enquêteurs effectuant environ 1% des enquêtes sont anormalement basses

En prenant l'exemple des interrogations intermédiaires (par téléphone), il apparaît que chaque année, plusieurs enquêteurs obtiennent une durée moyenne de passation de leurs questionnaires inférieure à 1 minute. En soi, une telle durée n'est pas anormale, la situation de certains enquêtés ne nécessitant pas une durée plus longue ; cela l'est plus lorsque cette durée est la moyenne constatée sur un grand nombre d'interrogations.

Par exemple, le tableau *infra* détaille la situation pour neuf enquêteurs ayant obtenu une durée moyenne inférieure à 1 minute pour les interrogations intermédiaires en 2003.

Tableau 10 : Détail des durées moyennes des interrogations et du nombre d'interrogations pour neuf enquêteurs, sur les interrogations intermédiaires en 2003

| | Durée moyenne d'interrogation (sec) | Nombre d'interrogations |
|-------------|-------------------------------------|-------------------------|
| Enquêteur 1 | 35 | 81 |
| Enquêteur 2 | 41 | 166 |
| Enquêteur 3 | 46 | 162 |
| Enquêteur 4 | 50 | 191 |
| Enquêteur 5 | 52 | 124 |
| Enquêteur 6 | 53 | 490 |
| Enquêteur 7 | 57 | 81 |
| Enquêteur 8 | 58 | 138 |
| Enquêteur 9 | 59 | 300 |

Source : données, INSEE, Pôle EEC – traitement, mission

Le nombre d'enquêteurs dans la situation décrite ci-dessus est stable entre 2003 et 2007. Le tableau *infra* détaille pour les différents types d'interrogations, le nombre d'enquêteurs dont la durée moyenne de passation des questionnaires est faible, en précisant ceux qui ont administré plus de dix et plus de cent enquêtes.

Tableau 11 : Détail du nombre d'enquêteurs dont la durée moyenne de passation des questionnaires est inférieure à une minute (cinq minutes pour la première interrogation)

| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------------|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| Première interrogation | Durée < 5' | 7 | 6 | 6 | 4 | 9 |
| | dont plus de 10 interrogations | 7 | 6 | 4 | 3 | 4 |
| | dont plus de 100 interrogations | 4 | 2 | 1 | 2 | 0 |
| Interrogation intermédiaire | Durée < 1' | 9 | 3 | 6 | 12 | 11 |
| | dont plus de 10 interrogations | 9 | 3 | 6 | 12 | 10 |
| | dont plus de 100 interrogations | 7 | 3 | 4 | 11 | 3 |
| Dernière interrogation | Durée < 1' | 6 | 3 | 8 | 2 | 13 |
| | dont plus de 10 interrogations | 1 | 3 | 5 | 0 | 6 |
| | dont plus de 100 interrogations | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |

Source : données, INSEE, Pôle EEC – traitement, mission

Ces durées moyennes paraissent d'autant plus basses au regard du nombre de questions à poser aux enquêtés. Les trois tableaux *infra* estiment le nombre moyen de questions posées aux enquêtés en fonction de leur situation professionnelle, lors des différentes interrogations. Ces éléments ont été obtenus de manière indirecte, non pas en simulant sur un poste de collecte l'ensemble des situations possibles, mais en examinant la distribution du nombre de variables renseignées dans les fichiers constitués suite à la collecte et en ne retenant que les variables correspondant à une question^{22 e t23}.

Tableau 12 : Nombre de questions posées à l'enquête emploi en première interrogation suivant la situation

| Situation | Moyenne | Ecart-type | 1 ^{er} quartile | 3 ^{ème} quartile |
|-----------------------------------|---------|------------|--------------------------|---------------------------|
| Chômeur | 113 | 12 | 107 | 122 |
| Inactif | 60 | 34 | 19 | 86 |
| Personne de 75 ans ou plus | 74 | 8 | 72 | 77 |
| Personne ayant un emploi régulier | 152 | 17 | 140 | 164 |

Source : INSEE

²² Ont notamment été supprimées les variables de gestion ainsi que les variables qui ont été construites automatiquement sans question supplémentaire.

²³ Du fait des délais tendus de la mission, ce travail de retraitement est certainement imparfait, néanmoins, il est peu probable que l'erreur résiduelle soit de nature à remettre en cause l'analyse des résultats.

Tableau 13 : Nombre de questions posées à l'enquête emploi en interrogation intermédiaire suivant la situation

| Situation | Moyenne | Ecart-type | 1 ^{er} quartile | 3 ^{ème} quartile |
|---|---------|------------|--------------------------|---------------------------|
| Chômeur | 59 | 6 | 55 | 60 |
| Inactif | 31 | 12 | 19 | 40 |
| Personne de 75 ans ou plus | 29 | 3 | 28 | 30 |
| Personne ayant un emploi régulier | 68 | 12 | 62 | 71 |
| Personne ayant changé d'emploi depuis la précédente interrogation | 97 | 15 | 89 | 102 |
| Personne n'ayant pas changé d'emploi depuis la précédente interrogation | 66 | 9 | 62 | 71 |

Source : INSEE

Tableau 14 : Nombre de questions posées à l'enquête emploi en dernière interrogation suivant la situation

| Situation | Moyenne | Ecart-type | 1 ^{er} quartile | 3 ^{ème} quartile |
|---|---------|------------|--------------------------|---------------------------|
| Chômeur | 61 | 8 | 57 | 63 |
| Inactif | 32 | 13 | 19 | 42 |
| Personne de 75 ans ou plus | 28 | 2 | 26 | 29 |
| Personne ayant un emploi régulier | 75 | 14 | 69 | 80 |
| Personne ayant changé d'emploi depuis la précédente interrogation | 97 | 15 | 89 | 102 |
| Personne n'ayant pas changé d'emploi depuis la précédente interrogation | 66 | 9 | 62 | 71 |

Source : INSEE

Ainsi, en première interrogation, il peut être posé de 19 questions, dans le cas d'un inactif, jusqu'à 164 questions pour une personne ayant un emploi régulier. En interrogation intermédiaire, il peut être posé entre 19 et 71 questions et en dernière interrogation, entre 19 et 80. Rapporté aux délais moyens d'administration des questionnaires très faibles constatés ci-dessus, cela implique de ne disposer que de quelques secondes en moyenne pour que l'enquêteur pose sa question, que l'enquêté y réponde et que l'enquêteur enregistre la réponse, ce qui paraît être un rythme très rapide.

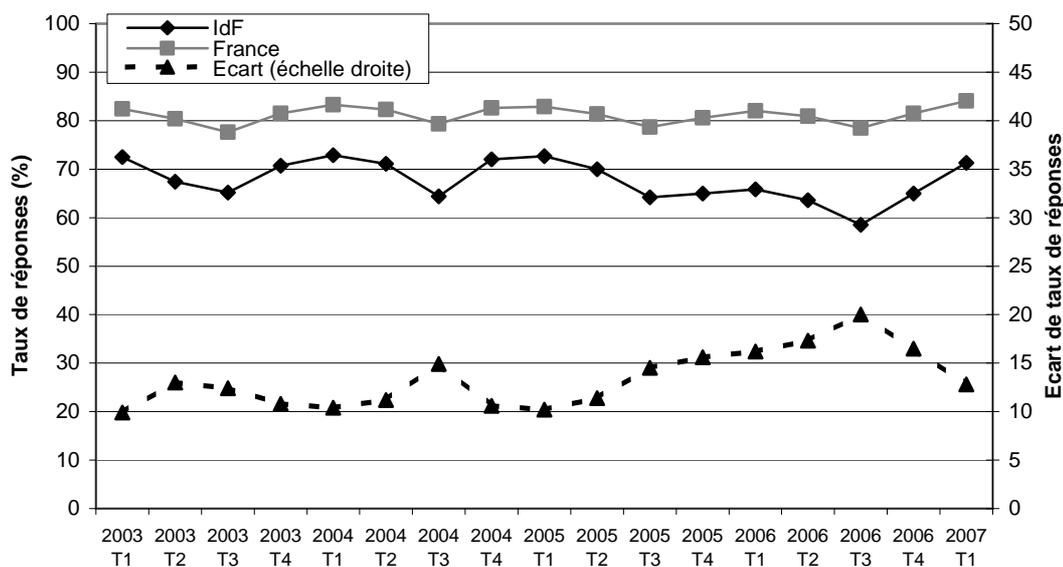
En conséquence, **il serait utile d'effectuer des investigations complémentaires concernant ces enquêteurs afin de comprendre les raisons de durées de passation si faibles, en particulier pour les enquêtes par téléphone, et d'évaluer si ces raisons peuvent avoir un impact sur la qualité des données collectées.**

3. Un contrôle a posteriori au niveau de chaque aire, à l'instar des travaux réalisés par la DR d'Ile de France, permettrait d'identifier au plus tôt des dérives et de mieux gérer le travail des enquêteurs

Suite à la constatation d'une forte baisse sur plusieurs trimestres du taux de réponses à l'enquête emploi sur son périmètre comparé au reste de la France (cf. graphique *infra*), la direction régionale d'Ile de France²⁴ a entamé des travaux d'analyse afin de comprendre cette baisse et d'y remédier.

²⁴ Le périmètre de cette direction régionale ne couvre pas la totalité de la région administrative Ile de France : il est limité à Paris, aux trois départements limitrophes à Paris et au département des Yvelines. Les autres départements de la région Ile de France sont rattachés à d'autres DR.

Graphique 15 : Comparaison de l'évolution des taux de réponses de l'enquête emploi en Ile de France et en France



Source : INSEE, direction régionale d'Ile de France

Pour cela, la DR a reconstitué manuellement à partir de données en provenance du pôle EEC de Lille, les **taux de réponses par enquêteur et par aire de collecte**, l'objectif étant de déterminer précisément les secteurs expliquant la baisse brutale du taux de réponses en 2005 et 2006. Les tableaux obtenus pour chaque enquêteur se présentent sous la forme du tableau *infra*, celui-ci ayant été *anonymisé*.

Tableau 16 : Exemple de tableau de synthèse élaboré par la direction régionale d'Ile de France pour un enquêteur

| 4 ^e trimestre 2006 | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------|-----|-----|-------|-----|-------|-------|-----|-----|-------|-------|-------|
| Semaine référence | S40 | S41 | S42 | S43 | S44 | S45 | S46 | S47 | S48 | S49 | S50 | S51 |
| aire 1 | 10% | | | | | | | | | | | |
| aire 2 | 15,8% | | | | | | | | | | | |
| aire 3 | | | | 66,7% | | | | | | | | |
| aire 4 | | | | | | 68,4% | | | | | | |
| aire 5 | | | | | | | 70,8% | | | | | |
| aire 6 | | | | | | | 66,7% | | | | | |
| aire 7 | | | | | | | | | | 53,8% | | |
| aire 8 | | | | | | | | | | | 15,8% | |
| aire 9 | | | | | | | | | | | | 13,3% |
| aire 10 | | | | | | | | | | | | 0% |

Source : INSEE, direction régionale d'Ile de France

Lecture : pour la semaine de référence 40, l'enquêteur a interrogé deux aires, avec les taux de réponses suivants : 10% pour l'aire 1 et 15,8% pour l'aire 2.

Ainsi, au premier trimestre 2006, pour lequel le taux de réponses global au niveau de la DR d'Ile de France a été de 66%, soit 16 points en dessous de la moyenne nationale, 10 des 285 aires enquêtées avaient obtenu un taux de réponses inférieur à 20% et 19 des 285 aires un taux de réponses inférieur à 30% (cf. Tableau 17).

Tableau 17 : Répartition des aires enquêtées par décile de taux de réponses (T1 2006 et T1 2007)

| Taux de réponses | 1 ^{er} trimestre 2006 | | 3 ^{ème} trimestre 2006 | | 1 ^{er} trimestre 2007 | |
|------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| | nombre d'aires concernées | nombre d'enquêteurs concernés | nombre d'aires concernées | nombre d'enquêteurs concernés | nombre d'aires concernées | nombre d'enquêteurs concernés |
| < 10% | 6 (2,1%) | 6 | 5 (1,7%) | 4 | 2 (0,6%) | 2 |
| De 10 à 19% | 4 (1,4%) | 3 | 5 (1,7%) | 4 | 3 (1,0%) | 3 |
| De 20 à 29% | 9 (3,2%) | 6 | 14 (4,8%) | 8 | 6 (1,9%) | 6 |
| De 30 à 39% | 9 (3,2%) | 9 | 31 (10,7%) | 20 | 5 (1,6%) | 5 |
| De 40 à 49% | 21 (7,4%) | 16 | 33 (11,4%) | 18 | 19 (6,0%) | 14 |
| De 50 à 59% | 42 (14,7%) | 26 | 53 (18,3%) | 27 | 43 (13,7%) | 27 |
| De 60 à 69% | 56 (19,6%) | 29 | 52 (17,9%) | 26 | 47 (15,0%) | 30 |
| De 70 à 79% | 56 (19,6%) | 34 | 36 (12,4%) | 23 | 55 (17,5%) | 31 |
| De 80 à 89% | 55 (19,3%) | 28 | 39 (13,4%) | 21 | 77 (24,5%) | 35 |
| De 90 à 100% | 27 (9,5%) | 17 | 22 (7,6%) | 10 | 57 (18,2%) | 25 |
| TOTAL | 285 | | 290 | | 314 | |

Source : Direction régionale d'Ile de France

A la suite de l'examen des aires ayant un taux de réponses très faible²⁵ et après convocation des enquêteurs, il s'est avéré que les raisons de la baisse étaient multiples, mais provenaient systématiquement des enquêteurs :

- enquêteurs proches de la retraite qui avaient commencé à « lever le pied » ;
- enquêteurs dont la motivation avait baissé pour ce type d'enquête ;
- enquêteurs dont certaines aires étaient trop éloignées de leur lieu d'habitation²⁶.

Un travail de fond a alors été progressivement mené courant 2006 qui a consisté, d'une part à remplacer les enquêteurs partant à la retraite et ceux qui n'avaient plus la motivation suffisante, et d'autre part à redistribuer les aires de collecte trop éloignées du lieu d'habitation de l'enquêteur. Cela a conduit à recruter 16 nouveaux enquêteurs, le nombre d'enquêteurs sur l'enquête emploi passant de 47 à 55²⁷.

La hausse des taux de réponses aux deux derniers trimestres (T4 2006 et T1 2007) a permis de quasiment gommer la baisse des années 2005 et 2006 et de retrouver des taux de réponses conformes aux années précédentes (cf. Graphique 15). Dans le détail, le tableau ci-dessus sur l'évolution de la répartition des aires suivant le taux de réponses, montre que le pourcentage d'aires avec un taux de réponses inférieur à 30% a quasiment été réduit de moitié, passant de 6,7% au T1 2006 à 3,5% au T1 2007.

²⁵ Le tableau *supra* montre, par exemple, un taux de réponses de 0% pour l'aire 10. Il est à craindre, dans ce cas précis, que l'enquêteur ne se soit pas déplacé pour interroger les enquêtés.

²⁶ Point confirmé par la suite par une étude statistique de la DR d'Ile de France qui a montré une corrélation importante entre les taux de réponses et l'éloignement de l'aire par rapport au lieu d'habitation de l'enquêteur.

²⁷ Plusieurs enquêteurs ont également arrêté d'intervenir sur l'enquête emploi, ce qui explique que le nombre total d'enquêteurs n'a pas augmenté à due concurrence des 16 recrutements.

Le travail mené par la direction régionale d'Ile de France, au niveau des aires de collecte plutôt qu'au niveau des enquêteurs, a permis de détecter des difficultés qui seraient restées cachées en investiguant uniquement sur les taux de réponses par enquêteur. Cette démarche, réalisée suite à une baisse brutale des taux de réponses mériterait d'être menée par les autres directions régionales de manière régulière, afin d'améliorer la répartition de la charge entre les enquêteurs et permettre ainsi une collecte de meilleure qualité susceptible d'améliorer les taux de réponses.

III. L'ENQUETE POSSEDE DES FAIBLESSES IDENTIFIEES MAIS PAS TOUJOURS MESURABLES, QUI CONFERENT AUX RESULTATS DES MARGES D'INCERTITUDES IMPORTANTES

A. Les différents intervalles de confiance calculés par l'INSEE montrent que les résultats de l'enquête emploi ont une précision limitée à court terme, mais permettent théoriquement de dégager une tendance fiable à moyen terme

1. Les différents intervalles de confiance calculés par l'INSEE montrent une faible précision des résultats de l'enquête emploi sur des périodes courtes

a) Les intervalles de confiance sont importants en raison d'un faible échantillon de personnes interrogées

Le plan de sondage de l'enquête emploi en continu a été établi de manière à respecter le règlement européen n°577/98 (cf. §I). La taille de l'échantillon est faible ; elle a été déterminée pour respecter, a minima, les exigences de qualité du règlement européen. Dans ce cadre, l'exploitation des données de l'EEC permet de fournir pour le nombre d'actifs, le nombre de chômeurs et le taux de chômage :

- une moyenne trimestrielle ;
- une moyenne annuelle ;
- une évolution trimestrielle, entre deux trimestres consécutifs ou en glissement annuel ;
- une évolution annuelle.

Chacune de ces données possède son propre intervalle de confiance. Les valeurs obtenues à partir du progiciel POULPE²⁸, qui sont présentées dans les deux tableaux *infra*, représentent les intervalles de confiance à 95%, c'est à dire que la donnée mesurée a une probabilité de 95% de se situer effectivement entre les bornes extrêmes de l'intervalle.

Par exemple, au premier trimestre 2005, l'enquête emploi a mesuré un taux de chômage trimestriel de 9,68% corrigé des variations saisonnières, ce qui signifie que le taux de chômage « réel » a une probabilité de 95% d'être situé entre 9,26% et 10,10% et une probabilité de 5% d'être inférieur à 9,26% ou supérieur à 10,10%.

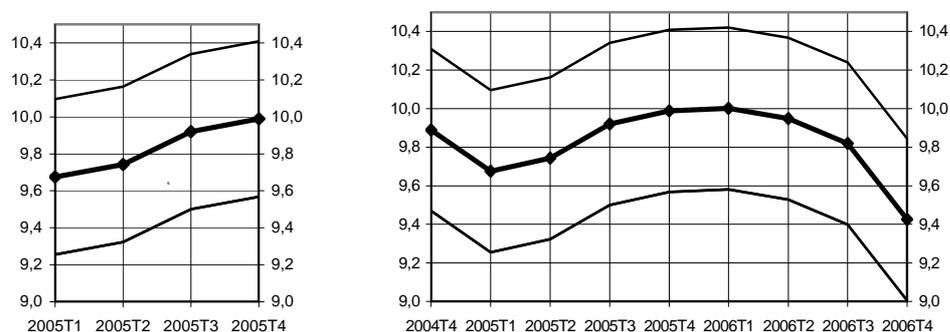
²⁸ POULPE : Programme Optimal et Universel de Livraison de la Précision des Enquêtes.

Tableau 18 : Intervalles de confiance à 95% pour les données en niveau

| | 2006 (T1 pour les données trimestrielles) | 2005 (T1 pour les données trimestrielles) |
|----------------------------------|---|---|
| Nombre d'actifs - trimestriel | +/- 163 800 | +/- 160 600 |
| Nombre d'actifs - annuel | +/- 144 400 | +/- 144 200 |
| Nombre de chômeurs – trimestriel | +/- 113 000 | +/- 110 800 |
| Nombre de chômeurs – annuel | +/- 71 600 | +/- 87 600 |
| Taux de chômage trimestriel | +/- 0,42 | +/- 0,42 |
| Taux de chômage annuel | +/- 0,28 | +/- 0,32 |

Source : INSEE, Unité de Méthodologie Statistique

Graphique 19 : taux de chômage de l'enquête emploi en continu et intervalles de confiance trimestriels sur deux durées différentes



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.

Tableau 20 : Intervalles de confiance à 95% pour les évolutions en glissement annuel

| | Evolution mesurée entre les enquêtes emploi 2005 T4 et 2006 T4 | Intervalles de confiance 2005 T4 – 2006 T4 |
|--------------------|--|--|
| Nombre d'actifs | + 141 000 | +/- 178 000 |
| Nombre de chômeurs | - 146 000 | +/- 142 000 |
| Taux de chômage | -0,58 | +/- 0,5 |

Source : INSEE, Unité de Méthodologie Statistique

La lecture des intervalles de confiance mentionnés dans les tableaux ci-dessus montrent que **la précision des données fournies par l'enquête emploi est limitée**. Elle est inférieure à la précision donnée par les enquêtes équivalentes dans d'autres pays européens²⁹.

²⁹ Se référer à l'annexe I pour plus de détails sur ce sujet.

En glissement annuel, **les intervalles de confiance sont trop importants** pour que les résultats soient fiables sur des périodes courtes, car ils sont **du même ordre de grandeur que les évolutions mesurées**. Du point de vue du sens des évolutions, le risque d'erreur s'accroît d'autant plus 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.

Les intervalles de confiance donnés dans les tableaux *supra* sont des intervalles de confiance au sens de la théorie statistique des sondages. **Ils ne prennent en compte que l'erreur d'échantillonnage**, qui tient au fait que seule une partie de la population est interrogée et non la population entière, et **l'erreur due aux non-réponses**, en faisant l'hypothèse que le fait de répondre ou non à l'enquête est indépendant de la situation de l'enquêté³⁰. Ces deux erreurs constituent l'aléa statistique.

b) Le calcul des intervalles de confiance est réalisé en se basant sur l'hypothèse d'une absence de biais

Les éléments pris en compte pour calculer les intervalles de confiance sont les suivants :

- l'incertitude qui pèse sur le plan de sondage, c'est à dire la manière dont est sélectionné l'échantillon ; cela comprend la stratification par région et tranche de taille d'agglomération, et les différents degrés de l'échantillonnage dans chaque strate : unités primaires, secteurs et aires (*cf.* I.B.1) ;
- les redressements effectués sur les données recueillies ; ils sont réalisés d'une part sur les fluctuations d'échantillonnage et d'autre part sur les non-réponses³¹.

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 population³², ce qui ne semble pas vérifié aux vues des premiers sondages réalisés par l'Insee auprès des non-répondants (*cf. infra*, III.C.2).

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.

³⁰ Hypothèse qui n'est pas vérifiée, comme cela est constaté dans les paragraphes ultérieurs.

³¹ Le § III.B décrit en détail en quoi consistent les redressements et comment ils sont réalisés dans le cas de l'enquête emploi.

³² Cf. note de V. Loonis, chef de la division ETSD.

Avec un intervalle de confiance standard à 95%, la probabilité 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%. Selon l'unité des méthodes statistiques de l'INSEE, 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 trimestres. 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 faible.

Cependant, sur une ou deux années, la probabilité que la réalité soit une fois au-delà des bornes de l'intervalle de confiance est forte : elle est de 15% sur une année (quatre résultats trimestriels) et de 26% sur deux ans (huit résultats trimestriels)³³. Pour le trimestre qui suit un trimestre sorti de son intervalle de confiance, la probabilité que la réalité soit 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.

Si une sous-estimation ou une surestimation importante du nombre de chômeurs est possible pour un trimestre donné compte tenu de la taille de l'échantillon, la persistance d'une telle situation sur plusieurs trimestres est théoriquement peu probable.

B. Les redressements réalisés reposent sur des études fouillées, mais des incertitudes pèsent sur leur qualité

1. Les redressements effectués visent à compenser les non-réponses et les fluctuations d'échantillonnage

L'enquête emploi est une enquête par sondage : seul un échantillon de personnes représentatif de la population est interrogé. Pour obtenir des estimations sur l'ensemble de la population à partir des informations collectées, on attribue à chaque personne interrogée un « poids » égal au nombre de personnes qu'elle est censée représenter. Ainsi, si l'échantillon des personnes interrogées était parfaitement tiré au hasard, toutes les personnes auraient le même poids.

Ces « poids » initiaux sont modifiés après la collecte pour deux raisons :

- d'une part, il faut tenir compte des non-réponses ; toutes les personnes sélectionnées dans l'échantillon ne répondent pas *in fine* à l'enquête. Au premier trimestre 2002, le taux moyen de non-réponses était de 17,9%, dont 13,2% impossibles à joindre et 4,7% ayant refusé de répondre, soit environ trois points de plus que lors de l'enquête annuelle réalisée en mars 2002 (*cf.* tableau *infra*) ;

Tableau 21 : Répartition des réponses à l'enquête emploi

| | Enquête annuelle 2002 (collecte en mars) | Enquête en continu | |
|-----------------------------|---|--------------------|---------|
| | | T1 2002 | T2 2002 |
| Enquêtes acceptées | 86,6% | 83,3% | 83,6% |
| Impossibles à joindre (IAJ) | 9,3% | 12,0% | 11,5% |
| Refus | 4,1% | 4,7% | 4,9% |

Source : Journées de méthodologie statistiques 2002

³³ 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.

- d'autre part, le hasard peut faire que l'on a tiré au sort des personnes très différentes du reste de la population. Pour atténuer cet effet et améliorer la précision des estimations, l'INSEE corrige les poids initiaux jusqu'à reproduire parfaitement les caractéristiques démographiques de la population. Dans le cadre de l'EEC, cette correction se fait sur la structure par sexe et par âge quinquennal donnée par le recensement et actualisée par l'Etat civil.

Une étude poussée a été réalisée lors du passage de l'enquête emploi annuelle à l'enquête emploi en continu. Elle avait pour objectif d'évaluer l'impact du passage d'une enquête à l'autre et de comparer le comportement de plusieurs types de redressement³⁴, l'objectif étant de profiter du changement de méthodologie d'enquête pour revoir le système de calcul des pondérations, destiné à corriger les variations d'échantillonnage et les erreurs introduites par les non-réponses.

Elle a comparé sur six trimestres³⁵ de l'enquête emploi en continu, quatre modalités de redressements différents (cf. tableau *infra*). Par ailleurs, ces quatre types de redressements ont été réalisés sur deux pyramides des âges différentes, la première correspondant à la pyramide de la population totale (version 1), la seconde correspondant à la pyramide de la population « ordinaire », c'est-à-dire sans la population habitant en collectivité (version 2)³⁶.

Tableau 22 : Caractéristiques des différentes options de redressements

| Numéro du redressement | Caractéristiques des redressements |
|------------------------|---|
| 1 | 1 – Pour corriger le résultat du taux de non-réponses, l'échantillon est redressé par calage sur des variables du recensement de la population (RP) : tranche d'unité urbaine, type de logement, et nombre de pièces. Le redressement se fait au niveau national, mais pas au niveau régional 2 – Pour corriger le résultat des fluctuations d'échantillonnage, l'échantillon résultant est recalé sur la pyramide des âges. |
| 2 | Idem méthode 1, mais le redressement est réalisé en une étape. |
| 3 | Idem méthode 2, en ajoutant la variable logement neuf (source SITADEL du ministère de l'équipement) |
| 4 | Idem méthode 3, en ajoutant des variables sur le nombre de chômeurs, de personnes de nationalité française et de personnes à temps partiel à la date t-1. |

Source : Journées de méthodologie statistiques 2002

Les résultats sur les six trimestres montrent d'une part une répartition des taux de chômage du premier trimestre 2002 obtenus par les différentes méthodes très proches de celui de l'enquête annuelle³⁷ (cf. Tableau 23), et d'autre part un écart stable de ce taux sur les six trimestres étudiés (cf. Graphique 24 et Graphique 25).

Tableau 23 : Taux de chômage au premier trimestre 2002 suivant la méthode de redressement utilisée

| | Pyramide des âges de la population totale | Pyramide des âges de la population « ordinaire » |
|----------|---|--|
| Calage 1 | 9,07% | 9,09% |
| Calage 2 | 9,28% | 9,25% |
| Calage 3 | 9,15% | 9,12% |
| Calage 4 | 9,02% | 9,08% |

³⁴ Repondérations dans la nouvelle enquête emploi en continu ; Philippe Février, Pauline Givord, Journées de méthodologie statistiques 2002.

³⁵ Du troisième trimestre 2001 au quatrième trimestre 2002.

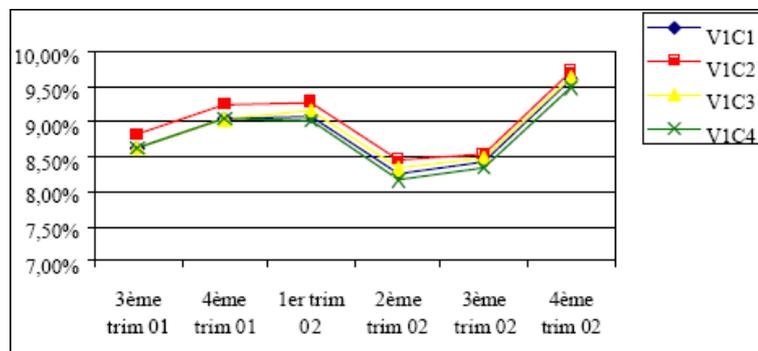
³⁶ Cette seconde méthode était celle utilisée pour l'enquête annuelle.

³⁷ Pour mémoire, le taux de chômage de l'enquête annuelle 2002 s'établit à 9,13%.

Source : Journées de méthodologie statistique 2002

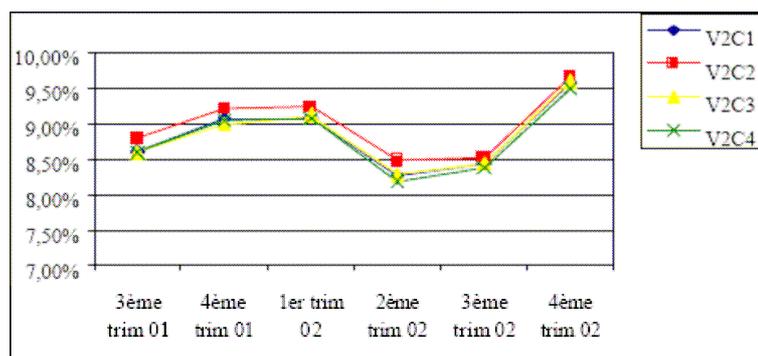
Selon la méthode de redressement employée, le taux de chômage varie de 9,02 à 9,28%, soit un écart de 0,26 point de chômage.

Graphique 24 : Estimation du taux de chômage au sens du BIT dans la version 1



Source : Journées de méthodologie statistiques 2002

Graphique 25 : Estimation du taux de chômage au sens du BIT dans la version 2



Source : Journées de méthodologie statistiques 2002

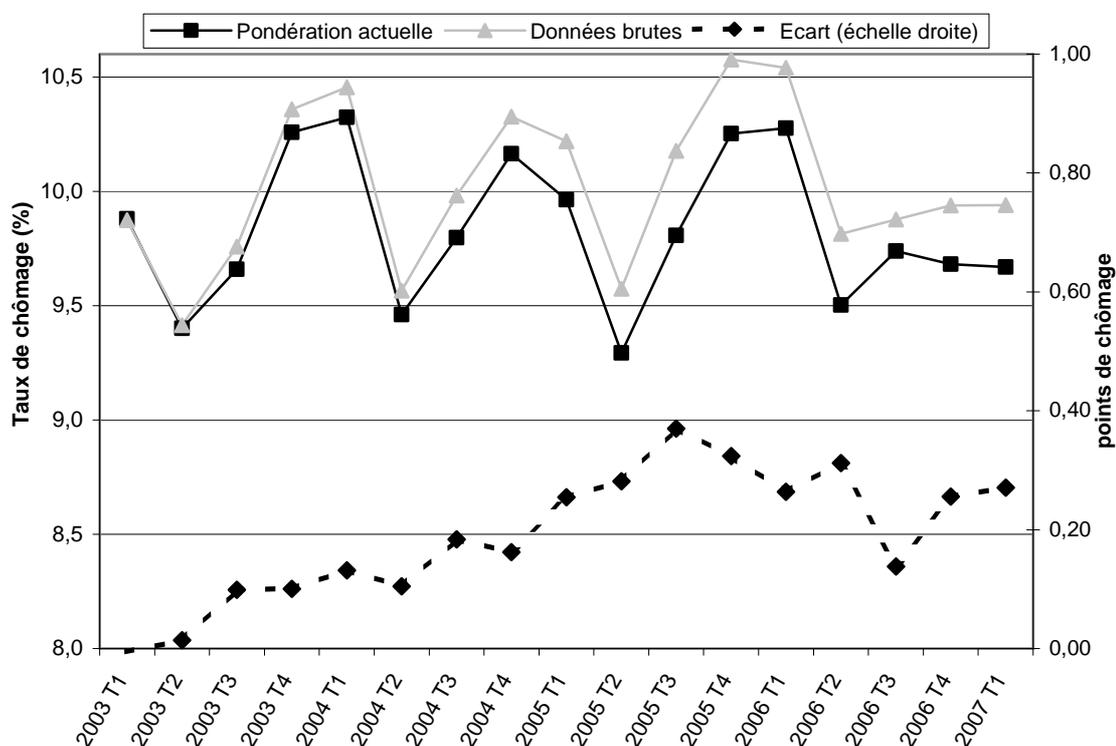
Ces résultats ont amené à retenir la méthode n°3 et la version 1 de la pyramide des âges pour le redressement des réponses de l'enquête emploi en continu. En effet, l'étude montre que le redressement peut être réalisé sur un nombre restreint de variable, sans que cela soit préjudiciable sur les résultats obtenus. Par ailleurs, le choix de réaliser le redressement en une seule étape plutôt que deux permet d'éviter que, dans le cas de deux étapes, le second redressement détruise le premier.

Cette étude n'a été réalisée que sur la période mi-2001 à fin 2002. Or, il n'est pas exclu, même si aucun élément ne permet de le supposer *a priori*, que des éléments exogènes aient pu modifier l'impact de ces différents redressements sur une période récente.

Par ailleurs, le graphique *infra* montre les évolutions comparées des taux de chômage issus de l'enquête emploi à partir des données brutes d'une part, et à partir des données redressées d'autre part. On observe un écart croissant entre les deux courbes sur les années 2003 à 2005, allant jusqu'à 0,40 point de chômage, et une légère baisse depuis, l'écart étant passé de 0,40 point à 0,25 point de chômage.

Il n'est pas exclu que cette dérive provienne d'une imperfection dans le redressement non détectée lors de l'étude réalisée en 2002, du fait de la faible ampleur de ceux-ci. Cependant, l'ampleur des redressements ayant fortement augmenté depuis, l'amplitude de l'imprécision initiale a pu augmenter dans les mêmes proportions et pourrait s'avérer non négligeable.

Graphique 26 : Evolution du taux de chômage avant et après redressement des réponses



Source : INSEE

2. La qualité des redressements est en cours de vérification car des incertitudes pèsent sur la qualité de l'échantillonnage et sur la méthode de redressement des non-répondants

L'unité de méthodologie statistique (UMS) de l'INSEE réalise **actuellement une étude afin de s'assurer que la méthode de redressement des réponses et des fluctuations d'échantillonnage** choisie en 2002 **reste valide et n'induit aucune dérive de l'estimation du chômage**. Les résultats de cette étude devraient être disponibles prochainement. Parmi les points abordés, on peut noter :

- l'examen de la possibilité de réaliser un **redressement des non-réponses au niveau régional plutôt qu'au niveau national**, afin de prendre en compte les différences de taux de réponses entre régions ; ce point a été analysé en effectuant un calage « rapide » des résultats en distinguant Paris de la province ; cela conduit à baisser de 0,08 point le taux de chômage au troisième trimestre 2006³⁸, mais n'a qu'un impact faible, 0,02 point sur les autres trimestres ;

³⁸ Le troisième trimestre 2006 est celui où l'écart entre le taux de réponses de la DR d'Ile de France s'éloigne le plus du taux de réponses moyen.

- l'examen de la possible **dégradation avec le temps de la base de sondage ayant servi au tirage initial des aires** ; l'idée est de considérer que plus on s'éloigne du recensement de 1999, plus la représentativité de ce recensement en termes de logements est faible et que cela pourrait influencer la qualité des résultats ;
- la **reconduction de l'étude comparative des différentes méthodes de redressement** afin d'identifier une éventuelle dérive entre ces méthodes.

C. Des biais peuvent augmenter l'incertitude des résultats de l'enquête emploi dans des proportions parfois difficiles à quantifier

Par construction, les intervalles de confiance ne capturent pas la totalité de l'incertitude attachée aux résultats d'une enquête : des biais peuvent aussi accroître l'imprécision des résultats obtenus.

Ces biais ont toutefois une influence sur la mesure des évolutions que s'ils varient dans le temps : l'imprécision liée aux biais, s'ils sont fixes, ne vient pas se surajouter à celle liée aux aléas d'échantillonnage en élargissant la fourchette d'incertitude autour de l'estimation du chômage, mais en décalant cette fourchette d'un écart constant. Dans le cas de biais variables, au contraire, l'imprécision s'ajoute à celle liée aux aléas d'échantillonnage en élargissant la fourchette d'incertitude.

Les principaux biais rencontrés dans une enquête du type de l'enquête emploi sont les suivants :

- les erreurs d'observation ou de mesure, notamment les interrogations par « proxy »³⁹ ; ce genre d'erreurs est par nature très difficile à quantifier ; ces erreurs de mesure incluent d'une part, des erreurs liées à des réponses erronées des enquêtés vis à vis de leur situation et d'autre part, des erreurs liées à une collecte de mauvaise qualité de la part des enquêteurs ;
- les erreurs dues à des défauts de couverture, c'est à dire à l'absence dans la base de sondage de certains types de logements, par exemple les communautés ; l'estimation produite, même en l'absence de tout autre biais, est entachée d'une erreur qui ne peut être mesurée ;
- les erreurs dues au biais de rotation, sujet abordé dans le paragraphe 1 *infra* ;
- les erreurs dues à un biais dans les non-réponses, celle-ci n'étant pas uniforme dans toutes les catégories de population, sujet abordé dans le paragraphe 2 *infra*.

1. Un biais de rotation important a été constaté, sans qu'il soit possible de quantifier son impact sur la précision des résultats

a) *Un biais de rotation important mais difficile à estimer*

³⁹ Une enquête est dite réalisée par « proxy », lorsqu'un membre d'un logement répond au questionnaire pour le compte d'un autre membre du même logement.

Le biais de rotation est lié à la méthodologie adoptée pour la réalisation de l'enquête emploi. Chaque ménage est en effet interrogé à six reprises par les enquêteurs, mais seuls le premier et le dernier entretiens se font en vis-à-vis, les quatre autres étant réalisés par téléphone. Or, les taux de chômage mesurés pour les différentes vagues diffèrent selon la technique d'interrogation et selon la vague : le taux de chômage pour un même trimestre est d'autant plus faible que le rang d'interrogation augmente, à l'exception de la dernière vague qui est une interrogation en vis à vis. Le biais de rotation est une conséquence connue des enquêtes par vague mais son étude quantitative est relativement récente.

Des travaux menés par l'INSEE en 2004 et 2005 suite à la mise en place de l'enquête emploi en continu ont mis en évidence que son biais de rotation est effectivement important. Ce constat est confirmé pour les années 2003, 2005 et 2006, l'année 2004 se démarquant avec un comportement différent, le taux de chômage remontant pour les interrogations de rang cinq.

L'amplitude moyenne des écarts de taux entre vagues d'interrogation d'un même trimestre atteint 1,5 point de chômage depuis 2003 (soit un écart équivalent à plus de 400 000 chômeurs) : l'écart a en effet varié de 1,0 à 3,0 points de chômage selon les trimestres. Par ailleurs, l'amplitude maximale des écarts entre les taux moyens annuels des différentes vagues d'interrogation a varié de 0,6 à 1,6 point de chômage selon les années (soit un écart de 160 000 à 430 000 chômeurs entre vagues d'interrogation). 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. Quelle que soit la convention retenue pour la mesure du taux de chômage BIT, ces écarts sont cependant supérieurs au biais réel sur les résultats de l'enquête emploi, puisque le taux de chômage calculé est la moyenne des six vagues interrogées chaque trimestre.

Tableau 27 : Taux de chômage par rang d'interrogation

| Rang d'interrogation | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | |
|----------------------|------------------|---|------------------|---|------------------|---|------------------|---|
| | Moyenne annuelle | Ecart avec la première vague d'interro. | Moyenne annuelle | Ecart avec la première vague d'interro. | Moyenne annuelle | Ecart avec la première vague d'interro. | Moyenne annuelle | Ecart avec la première vague d'interro. |
| 1 | 10,7% | - | 10,3% | - | 10,6% | - | 10,5% | - |
| 2 | 10,2% | 0,5 point | 10,0% | 0,3 point | 10,1% | 0,5 point | 10,3% | 0,2 point |
| 3 | 9,8% | 0,9 point | 9,8% | 0,5 point | 9,8% | 0,8 point | 10,0% | 0,5 point |
| 4 | 9,3% | 1,4 point | 9,8% | 0,5 point | 9,8% | 0,8 point | 9,3% | 1,2 point |
| 5 | 9,1% | 1,6 point | 10,0% | 0,3 point | 9,0% | 1,6 point | 9,3% | 1,2 point |
| 6 | 9,7% | 1 point | 9,7% | 0,6 point | 9,7% | 0,9 point | 9,4% | 1,1 point |

Source : INSEE

Cette problématique du biais de rotation a été le sujet du premier « Workshop on LFS Methodology » qui s'est déroulé les 6 et 7 avril 2006 ; elle est commune à l'ensemble des pays européens, même si le biais semble d'ampleur plus importante en France⁴⁰.

Les causes possibles du biais de rotation ne sont pas clairement identifiées. Elles peuvent être les suivantes⁴¹ :

⁴⁰ Sachant que la France est l'un des pays à avoir le plus travaillé sur le sujet.

⁴¹ Formation emploi revenus du CNIS – 8 mars 2007, « Approches comparées de l'évolution du chômage à travers l'enquête emploi, les statistiques de l'ANPE et les enquêtes annuelles de recensement ».

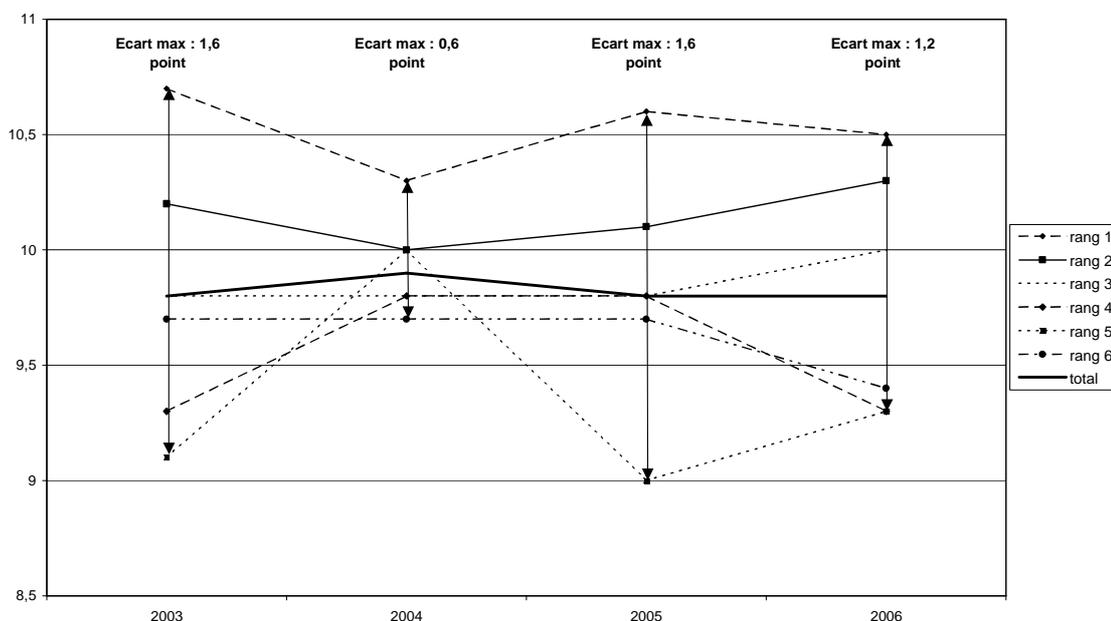
- les enquêtés répondraient différemment suivant la méthode d'interrogation, en vis à vis ou par téléphone ;
- il pourrait exister un phénomène d'apprentissage de la part des enquêtés (par exemple, les enquêtés annoncent des absences de changement de situation pour raccourcir la durée de passation du questionnaire) ;
- les taux de non-réponses varient selon les vagues d'interrogation et surtout de la composition des non-répondants.

b) Les informations disponibles ne permettent pas actuellement de statuer sur la stabilité ou la variabilité temporelle du biais de rotation

Le biais de rotation fait l'objet d'étude de manière à déterminer son évolution dans le temps. En effet, s'il peut être constaté que ce biais est stable dans le temps, alors on peut considérer que son impact sur les résultats de l'enquête emploi l'est également, c'est à dire que ce biais « fausse » les données de l'enquête emploi d'une valeur constante. Toujours dans cette hypothèse, ce biais serait alors sans conséquence pour les exploitations en évolution de l'enquête emploi. A l'inverse, dans le cas d'un biais variable temporellement, son impact serait variable sur les résultats de l'enquête emploi et aurait une conséquence à la fois sur les niveaux et les évolutions du chômage.

Les deux graphiques présentés (cf. Graphique 28 et Graphique 29) montrent, pour le premier, l'évolution du taux de chômage par rang d'interrogation entre 2003 et 2006 en moyenne annuelle et, pour le second, l'évolution des écarts de taux de chômage entre rangs d'interrogation sur la même période, mais à partir des données trimestrielles.

Graphique 28 : Evolution du taux de chômage par rang d'interrogation entre 2003 et 2006

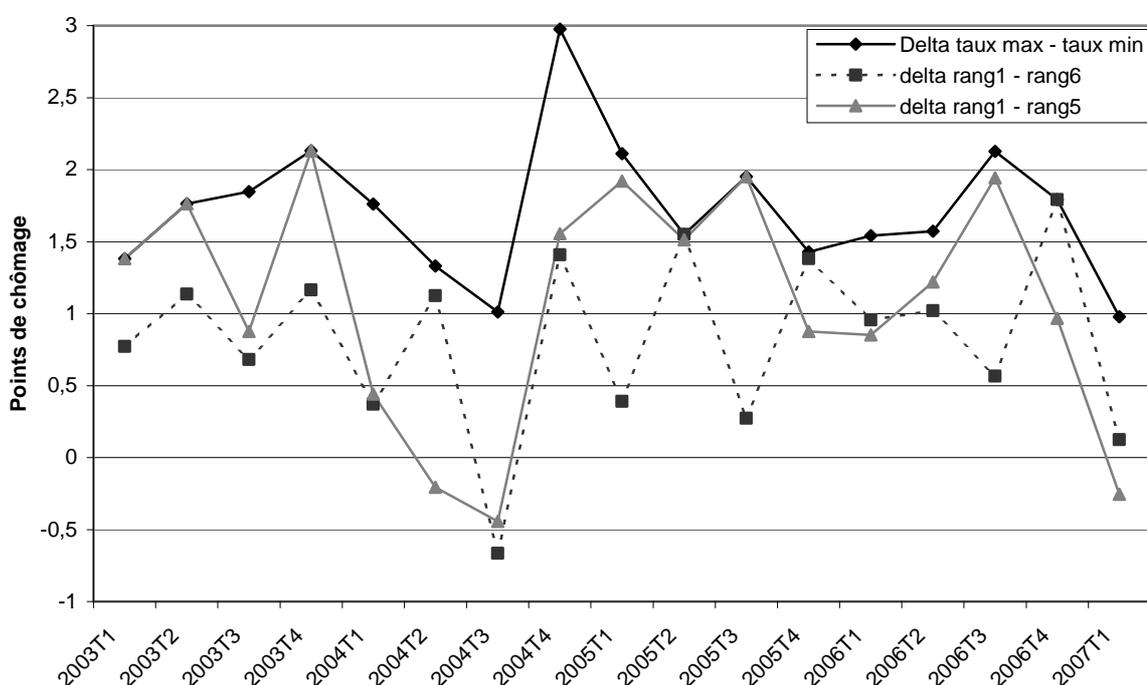


Source : INSEE

Le premier graphique montre des écarts extrêmes de taux de chômage relativement fluctuants d'une année à l'autre. L'année 2004 est remarquable par les faibles écarts de taux de chômage entre vagues : l'écart maximal entre les rangs d'interrogation est de 0,6 point en 2004 contre 1,2 en 2006 et 1,6 en 2003 et 2005.

De même, l'examen individuel des taux de chômage par rang d'interrogation montre des évolutions différentes d'une année à l'autre : par exemple entre 2005 et 2006, le taux de chômage augmente de 0,2 à 0,3 point pour trois des six vagues d'interrogation et baisse de 0,2 point pour deux vagues. De même, entre 2003 et 2004, deux vagues d'interrogation donnent un taux de chômage stable, deux autres donnent une augmentation du taux de chômage comprise entre 0,5 et 0,9 point et deux autres, une baisse entre 0,2 et 0,4 point. Toutefois, une analyse sur seulement quatre points ne permet pas de conclure à une variation du biais, car si variation il y a, l'intervalle de confiance est trop important pour la mettre en évidence.

Graphique 29 : Evolution des écarts de taux de chômage entre rangs d'interrogation



Source : INSEE

Le second graphique montre l'évolution des écarts de taux de chômage trimestriel entre différents rangs d'interrogation. Là aussi, les séries sont très heurtées, les écarts entre rangs étant d'une ampleur importante, compris entre -1 point de chômage et +3 points. Il est difficile de dégager des tendances stables :

- les points de la première courbe⁴² se situent majoritairement entre 1 et 2 points de chômage, toutefois quatre des 17 points, soit près de 25%, s'en écartent. De plus, trois des treize points dans l'intervalle « flirtent » avec les limites de cet intervalle ;
- les points de la seconde courbe⁴³ semblent se répartir alternativement autour d'une valeur moyenne de 1 point, avec une seule valeur extrême au troisième

⁴² Delta taux max – taux min.

⁴³ Delta rang 1 – rang 6.

trimestre 2004. Toutefois, il semble également que l'amplitude des variations autour de la valeur moyenne augmente : entre le T1 2003 et le T2 2004, l'amplitude est d'environ 0,5 point entre les trimestres, alors qu'entre le T4 2004 et le T4 2005, l'amplitude s'établit à 1 point. Enfin, les amplitudes paraissent avoir encore augmenté entre le T3 2006 et le T1 2007 ;

- enfin la troisième courbe⁴⁴ est très heurtée et il est difficile de déterminer une tendance.

Il est difficile d'aller très loin dans l'analyse de la stabilité temporelle du biais de rotation. La variabilité de ce biais ne peut en effet être approchée à partir d'une simple lecture des résultats de l'enquête. Comme l'aléa statistique lié à la taille de l'échantillon a déjà été invoqué pour mettre en garde contre l'imprécision des variations trimestrielles du taux de chômage, cette mise en garde est d'autant plus fondée pour mesurer une variabilité du biais de rotation. Les écarts de taux de chômage entre vagues d'interrogation sont en effet calculés sur des échantillons par définition six fois plus petits que l'échantillon total de l'enquête (soit environ 12 500 enquêtés par vague).

Les informations disponibles ne permettent donc pas de conclure quant à la stabilité ou la variabilité du biais de rotation. Les causes de ce biais de rotation sont difficiles à identifier, ce qui complique sa modélisation et sa prise en compte. Des études complémentaires, reposant sur des données en plus grand nombre, seront nécessaires.

2. Le biais de non-réponses, qui donne lieu à des redressements incertains, tendrait à majorer le taux de chômage

a) Un taux de réponses globalement stable d'une année sur l'autre au niveau national, avec une saisonnalité forte et une importante disparité entre les régions et les vagues d'interrogation

Par convention, le pôle EEC de Lille détermine le taux de réponses à l'enquête emploi comme le rapport entre le nombre de logements répondant à l'enquête emploi et le nombre de logements dans le champ de l'enquête⁴⁵. Avec cette définition, le taux de réponses en 2006 est de 80,7%, une valeur cohérente avec les taux des années 2003 et 2005 (cf. Tableau 30).

Tableau 30 : Evolution du taux de réponses entre 2003 et 2006

| Année | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|
| Taux de réponses | 80,5% | 81,9% | 80,9% | 80,7% |

Source : INSEE

Par ailleurs, en infra annuel, le taux de réponses subit une saisonnalité forte, les taux de réponses variant de plusieurs points entre les trimestres : les meilleurs taux sont observés au premier trimestre et les moins bons au troisième trimestre, du fait des vacances estivales et d'un nombre important d'enquêtés absents de leur domicile.

De même, il existe de fortes disparités de taux de réponses entre les directions régionales. Ainsi, en 2006, le taux de réponses n'était que de 68% pour la DR d'Ile de France contre 90% pour la DR de Pays de Loire.

⁴⁴ Delta rang 1 – rang 5.

⁴⁵ C'est à dire les résidences principales.

Enfin, le taux de réponses entre les vagues d'interrogation est très variable. Traditionnellement, le taux de réponses augmente avec le rang d'interrogation : augmentation entre la première et la deuxième vague (entre +0,4 et +1,3 point), quasi-stabilité sur les vagues suivantes et augmentation forte à la sixième vague (environ +2 points).

b) L'enquête non-répondants, testée en 2005 et mise en place en 2007, montre que le taux de chômage est plus faible parmi les non-répondants que parmi les répondants

– L'expérimentation menée en 2005

S'il est naturel que les six sous-échantillons d'une même enquête ne fournissent pas la même estimation du taux de chômage du fait des aléas statistiques (*cf.* § III.A), il n'y a pas de raison que du seul fait de ces erreurs certains sous-échantillons donnent systématiquement des estimations plus fortes ou plus faibles que d'autres sous-échantillons, comme cela est constaté.

Ainsi, une expérimentation a été menée sur les deux premiers trimestres 2005 afin d'analyser le profil des non-répondants à l'enquête emploi. Au premier trimestre 2005, l'expérimentation n'a été menée que dans trois DR, alors qu'au second trimestre, elle a été menée dans la France entière, mais sur neuf des treize semaines du trimestre seulement. Le bilan de l'envoi et des réponses à cette expérimentation est présenté dans le tableau *infra*.

Tableau 31 : Bilan des deux trimestres d'expérimentation

| | Nombre de logements non-répondants | Nombre de dossiers envoyés | Taux d'envois | Nombre de réponses (logements / individus) | Taux de réponses |
|--------------|------------------------------------|----------------------------|---------------|--|------------------|
| Trimestre 1 | 1 106 | 703 | 63,6% | 262 / 414 | 37,3% |
| Trimestre 2 | 2 042 | 1 268 | 62,1% | 452 / 957 | 35,6% |
| Total | 3 148 | 1 971 | 62,6 | 714 / 1 371 | 36,2 |

Source : INSEE

Au-delà de l'analyse des profils des non-répondants, **cette enquête a également pour objectif d'augmenter le champ global des répondants à l'enquête emploi et donc d'intégrer les réponses de l'enquête non-répondants à celles de l'enquête emploi pour calculer le taux de chômage.**

L'intégration de ces nouvelles réponses aux réponses initiales de l'enquête emploi peut se faire selon deux modalités différentes :

- la première consiste simplement à intégrer les quelques centaines de réponses à l'ensemble des répondants initiaux ; l'impact dans ce cas est très faible, voire négligeable ;
- la seconde consiste à supposer que tous les non-répondants ont les mêmes caractéristiques que les 36% ayant finalement répondu et qu'il est donc possible d'extrapoler leurs réponses à l'ensemble des non-répondants. Dans ce cas, l'impact sur le taux de chômage n'est pas négligeable, néanmoins, l'hypothèse initiale est très forte.

Les deux tableaux *infra* montrent l'impact respectif des deux méthodes décrites ci-dessus sur les taux de chômage des deux trimestres de l'expérimentation. La première méthode a naturellement un impact limité sur le taux de chômage : au T1 2005, il est nul, au T2 2005, il aboutit à une baisse de 0,06 point. La seconde méthode a un impact plus important du fait de l'extrapolation des réponses des non-répondants : au T1 2005, cela aboutit à une hausse de 0,05 point du taux de chômage, et à une baisse de 0,36 point au T2 2005.

Tableau 32 : Taux de chômage au T1 2005 avec intégration des non-répondants

| | Rang d'interrogation | | | | | | Moyenne |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 1er | 2ème | 3ème | 4ème | 5ème | 6ème | |
| Enquête classique | 10,78 | 10,98 | 9,30 | 9,50 | 8,86 | 10,37 | 9,96 |
| Avec non-répondants | 10,75 | 10,95 | 9,29 | 9,57 | 8,86 | 10,34 | 9,96 |
| <i>Différence (2) – (1)</i> | -0,03 | -0,03 | -0,01 | +0,07 | 0,00 | -0,03 | 0,00 |
| Avec non-répondants et extrapolation aux autres non-répondants | 10,60 | 10,59 | 9,40 | 9,85 | 9,14 | 10,45 | 10,01 |
| <i>Différence (3) – (1)</i> | -0,18 | -0,39 | +0,10 | +0,35 | +0,28 | +0,08 | +0,05 |

Source : INSEE

Tableau 33 : Taux de chômage au T2 2005 avec intégration des non-répondants

| | Rang d'interrogation | | | | | | Moyenne |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 1er | 2ème | 3ème | 4ème | 5ème | 6ème | |
| Enquête classique | 10,25 | 9,56 | 9,54 | 8,96 | 8,74 | 8,70 | 9,29 |
| Avec non-répondants | 10,02 | 9,53 | 9,52 | 8,89 | 8,71 | 8,69 | 9,23 |
| <i>Différence (2) – (1)</i> | -0,23 | -0,03 | -0,02 | -0,07 | -0,03 | -0,01 | -0,06 |
| Avec non-répondants et extrapolation aux autres non-répondants | 9,53 | 9,28 | 9,12 | 8,61 | 8,42 | 8,59 | 8,93 |
| <i>Différence (3) – (1)</i> | -0,72 | -0,28 | -0,42 | -0,35 | -0,32 | -0,11 | -0,36 |

Source : INSEE

Par ailleurs, les premières constatations réalisées sur la base de ces deux expérimentations semblent également indiquer une baisse du biais de rotation entre les rangs d'interrogation, comme le montre le tableau *infra*.

Tableau 34 : Biais de rotation 2005 en points de chômage avant et après prise en compte des non-répondants⁴⁶

| | Rang d'interrogation | | | | | |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1er ⁴⁷ | 2ème | 3ème | 4ème | 5ème | 6ème |
| Enquête classique | - | -0,34 | -0,78 | -0,94 | -1,07 | -0,82 |
| Avec non-répondants | - | -0,34 | -0,76 | -0,84 | -1,04 | -0,82 |
| Avec non-répondants et extrapolation aux autres non-répondants | - | -0,55 | -0,50 | -0,41 | -0,61 | -0,56 |

Source : INSEE

⁴⁶ Les taux de chômage retenus pour estimer le biais de rotation par rang d'interrogation sont les moyennes des trimestres T4 2002 à T2 2005.

⁴⁷ Le taux de chômage du premier rang d'interrogation est utilisé comme référence pour évaluer les écarts de taux avec les autres rangs d'interrogation.

En supposant que la correction du biais de rotation observée sur ces deux trimestres et sur des échantillons aussi faibles peut être généralisée, le biais de rotation se réduit sensiblement, en particulier avec la seconde méthode d'intégration des non-répondants (cf. Tableau 34). Néanmoins, cette réduction devra être confirmée par d'autres trimestres d'observation avant de pouvoir être validée.

- Les conséquences tirées de l'expérimentation de 2005 : la généralisation de l'enquête non-répondants à partir de 2007

Les résultats obtenus sur le test réalisé en 2005 ont abouti à effectuer chaque trimestre une enquête postale auprès de tous les non-répondants à l'enquête emploi. Le dispositif est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2007, un pilote ayant été réalisé sur trois directions régionales au quatrième trimestre 2006.

Une analyse du profil des individus ayant répondu à l'enquête non-répondants a été réalisée et montre un taux d'actifs occupés très important, du même ordre de grandeur que pour l'expérimentation du deuxième trimestre 2005 (cf. Tableau 35 *infra*).

Tableau 35 : Répartition par statut d'activité au sens du BIT des personnes de 15 ans et plus

| Statut d'activité au sens du BIT | Résultat enquête non-répondants (T1 2007) | Résultat expérimentation (T2 2005) | Résultat enquête emploi (T1 2007) |
|----------------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| Non renseigné (%) | 2,3 | 6,6 | - |
| Actif occupé (%) | 58,2 | 53,3 | 47,5 |
| Chômeur (%) | 3,1 | 2,8 | 5,3 |
| Inactif (%) | 36,5 | 37,3 | 47,2 |
| Total (%) | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Taux de chômage (%) | 5,1 | 5,0 | 9,9 |
| Nombre de réponses | 2 407 | 957 | 73 646 |

Source : INSEE

Le chiffrage précis de l'impact de l'enquête du premier trimestre 2007 sur le taux de chômage de l'enquête emploi a été réalisé par l'INSEE :

- **dans le cas d'une intégration simple des non-répondants**, le taux de chômage au premier trimestre 2007 passe de 9,67%⁴⁸, à 9,53%, soit **une baisse de 0,14 point** ;
- **dans le cas de l'extrapolation des réponses de l'enquête non-répondants à l'ensemble des non-répondants**, le taux de chômage passe de 9,67% à 9,16%, soit **une baisse de 0,49 point**.

Par ailleurs, une analyse comparative des résultats du T1 2007 et du T2 2005 montre que le biais de rotation, qui avait baissé avec l'intégration de l'enquête non-répondants au T2 2005, augmente au contraire au T1 2007 en intégrant ces réponses, ce qui va à l'encontre des premières conclusions tirées de l'expérimentation de 2005.

⁴⁸ Données non corrigée des variations saisonnières.

L'impact de l'intégration de cette enquête sur le taux de chômage dépendra de la variabilité temporelle de ses résultats : si la correction apportée au taux de chômage est constante d'un trimestre à l'autre, alors cette enquête non-répondants aura un impact uniquement en niveau et pas en évolution. Au contraire, si la correction apportée au taux de chômage varie d'un trimestre à l'autre, alors il y aura un impact sur les niveaux du taux de chômage et sur son évolution.

Par ailleurs, l'intégration de cette enquête aura également comme conséquence une réduction très légère de l'intervalle de confiance du fait d'un nombre de réponses plus important.

A l'heure actuelle, les résultats de l'enquête non-répondants ne sont pas utilisés pour calculer le taux de chômage trimestriel qui est diffusé. Dès lors que l'INSEE aura décidé quelle méthode d'intégration retenir, la prise en compte de ces réponses supplémentaires devra être effective. En termes de délais de production du taux de chômage, l'INSEE est capable actuellement de publier un taux de chômage trimestriel deux mois après la fin du trimestre. L'intégration de l'enquête non-répondants décalerait la publication d'un mois. Une décision devra être prise concernant le calendrier de publication, en prenant en compte les contraintes de délais de l'enquête non-répondants.

ANNEXE IV

LA COMPARAISON ENTRE LES DONNEES ADMINISTRATIVES ET LES DONNEES D'ENQUETE

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| I. COMPAR AISON DES SERIES DU CHOMAGE ISSUES DE L'ENQUETE EMPLOI ET DES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES..... | 1 |
| A. DEUX SOURCES QUI NE SE RECOUPENT PAS..... | 1 |
| 1. <i>Deux sources de nature différentes</i> | 1 |
| 2. <i>Les données administratives ne permettent pas de mesurer directement le nombre de chômeurs au sens du BIT</i> | 3 |
| 3. <i>Les résultats de l'enquête emploi ne donnent pas les bons chiffres d'inscrits à l'ANPE</i> | 3 |
| B. DES EVOLUTIONS REGULIEREMENT DIVERGENTES | 9 |
| 1. <i>Des divergences marquées à certaines périodes</i> | 9 |
| 2. <i>Une rupture de corrélation intervenue en 2005</i> | 12 |
| II. PLUSIEURS METHODES D'ESTIMATION ET DE CALAGE | 14 |
| A. LES METHODES D'ESTIMATION..... | 14 |
| B. LES METHODES SUCCESSIVES DE CALAGE ANNUEL SUR LES DONNEES DE L'ENQUETE EMPLOI | 15 |
| C. UNE ANNEE 2006 QUI SORT DES LIMITES DE VALIDITE DE LA METHODE | 17 |
| 1. <i>Un recalage techniquement non pertinent</i> | 17 |
| 2. <i>Un écart important sur les évolutions annuelles</i> | 19 |
| III. L'APPORT DES AUTRES SOURCES DISPONIBLES..... | 21 |
| A. LES DONNEES DU RECENSEMENT..... | 21 |
| B. LES DONNEES MACROECONOMIQUES | 27 |
| 1. <i>Les variations de l'emploi</i> | 27 |
| 2. <i>Le premier semestre 2005</i> | 33 |

I. COMPARAISON DES SERIES DU CHOMAGE ISSUES DE L'ENQUETE EMPLOI ET DES STATISTIQUES ADMINISTRATIVES

A. Deux sources qui ne se recoupent pas

1. Deux sources de nature différente

L'enquête emploi (EE) a été conçue, entre autres, pour mesurer le chômage, au sens défini par le bureau international du travail (BIT) en 1982. Sont ainsi considérées comme chômeurs au sens du BIT, toutes les personnes en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répondent simultanément aux trois conditions suivantes :

- être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- chercher activement un emploi ou en avoir trouvé un qui commence ultérieurement.

Jusqu'à 2002, l'enquête emploi s'effectuait chaque année au mois de mars¹ sous le nom d'enquête emploi annuelle (EEA). Depuis cette date, elle est réalisée tout au long de l'année par vagues trimestrielles sous le nom d'enquête emploi en continu (EEC). Elle procède par sondage, ce qui introduit une incertitude statistique dans ses mesures, l'aléa de sondage et des biais liés en particulier au mode de collecte² (cf. annexe III). Cette incertitude est liée à la taille et au mode d'obtention de l'échantillon ; il est en particulier difficile d'obtenir des résultats significatifs sur de courtes périodes. Or depuis 2002, l'enquête emploi fait l'objet d'une exploitation trimestrielle et annuelle, mais elle n'a pas jusque très récemment été publiée trimestriellement, car le recul n'était pas suffisant pour publier des données corrigées des variations saisonnières fiables.

Les données administratives publiées par l'ANPE sont celles qui correspondent aux différentes catégories des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) figurant sur les listes de l'agence (cf. annexe II). Elles sont exhaustives (il s'agit d'un simple décompte des inscrits) et disponibles mensuellement. Les DEFM sont répartis en huit catégories correspondant, d'une part, à l'activité déclarée des demandeurs d'emploi (moins de 78h dans le mois pour les catégories 1, 2 et 3, plus de 78h pour les catégories 6, 7 et 8), d'autre part, à la nature de l'emploi recherché (CDI pour les catégories 1 et 6, temps partiel pour les catégories 2 et 7, CDD ou intérim pour les catégories 3 et 8). Les catégories 4 et 5 regroupent les demandeurs d'emploi qui ne sont pas réputés immédiatement disponibles, non tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi³.

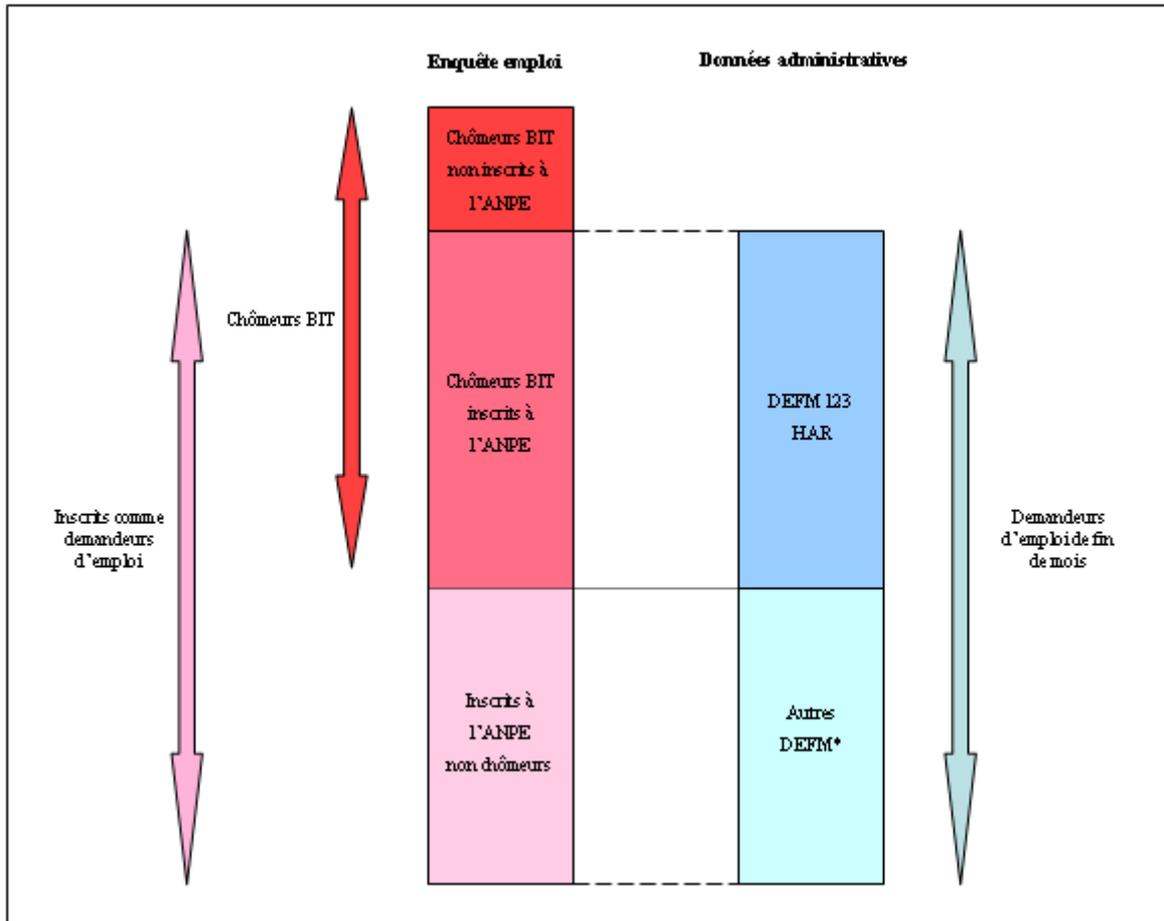
¹ A l'exception des années de recensement où elle était réalisée en janvier.

² Biais d'échantillonnage, biais de rotation, biais de non-réponses ou biais lié aux « proxy », qui sont étudiés dans l'annexe III.

³ Les catégories 4 et 5 regroupent les personnes qui ne sont pas immédiatement disponibles pour occuper un emploi, soit pour cause de formation ou de maladie (catégorie 4) soit parce qu'elles sont pourvues d'un emploi mais souhaitent en changer (catégorie 5).

Si les demandeurs d'emploi de l'ANPE et les chômeurs BIT ne se recouvrent pas, l'enquête emploi et les listes de l'agence contiennent des champs qui permettent d'effectuer des recoupements. Le questionnaire de l'enquête emploi contient ainsi une question A7, explicite sur l'inscription comme demandeur d'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) ? » et l'ANPE identifie les **demandeurs d'emploi hors activité réduite**, c'est-à-dire ceux qui sont réputés disponibles et qui n'ont pas déclaré une seule heure de travail dans le mois (les **DEFM 123 HAR**⁴). Le schéma 1 montre les correspondances théoriques entre données administratives et données d'enquête.

Schéma 1 : Correspondance théorique entre données administratives et données d'enquête



* C'est-à-dire les DEFM 4,5,6,7 et 8 ainsi que les DEFM 1, 2 et 3 ayant exercé une activité réduite.

Source : Mission

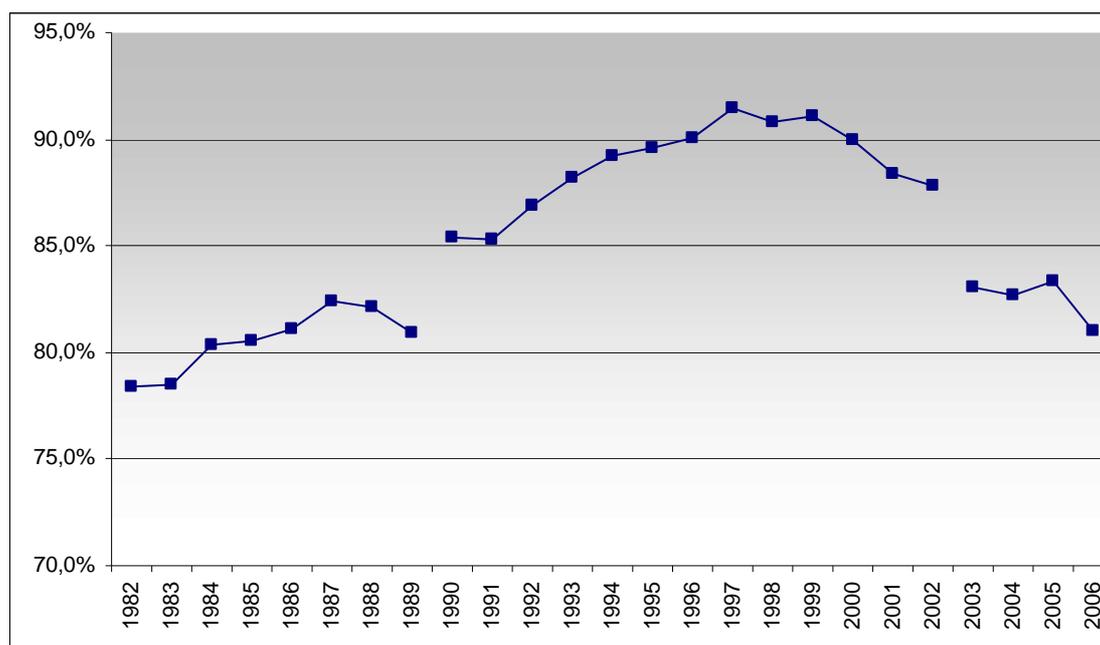
En principe, il y a donc une correspondance entre les inscrits de l'enquête emploi (hors dispensés de recherche d'emploi) et l'ensemble des DEFM d'une part, et les chômeurs BIT et les DEFM 123 HAR d'autre part. Ces correspondances permettent de croiser les sources et de vérifier leur concordance.

⁴ Les DEFM 123 HAR représentent ainsi les demandeurs d'emploi de fin de mois appartenant aux catégories 1, 2 et 3 (sans emploi à la recherche d'un CDI, d'un CDD ou d'un contrat d'intérim) et n'ayant eu aucune activité déclarée au cours du mois de référence.

2. Les données administratives ne permettent pas de mesurer directement le nombre de chômeurs au sens du BIT

Comme indiqué sur le schéma, les DEFM 123 HAR correspondent à la catégorie de demandeurs d'emploi qui se rapproche le plus des « chômeurs BIT inscrits » de l'enquête emploi. Mais **les données administratives ne peuvent renseigner sur le nombre total de chômeurs au sens du BIT, car tous les chômeurs ne sont pas inscrits à l'ANPE**. L'inscription sur les listes de l'agence n'est en effet pas obligatoire pour les 45 % des chômeurs BIT qui ne sont pas indemnisés⁵. En 2006, près de 20 % des chômeurs BIT décomptés par l'enquête emploi n'étaient ainsi pas inscrits à l'ANPE et **cette proportion a beaucoup varié dans le temps** (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Taux d'inscription à l'ANPE parmi les chômeurs au sens du BIT selon l'enquête emploi



Source : Insee

Note : On observe une rupture de série en 1990 (changement de définition de la variable « Anpe ») et en 2003 (passage à l'enquête emploi en continu). Les données correspondent au mois de mars avant 2002 (date de réalisation de l'enquête emploi) et aux moyennes annuelles ensuite.

On observe ainsi que le taux d'inscription à l'ANPE a tendanciellement augmenté de 1982 à 1997 et que la tendance s'est inversée depuis (81% en 2006). Ceci limite la pertinence des données administratives pour mesurer l'évolution du chômage au sens du BIT sur le long terme.

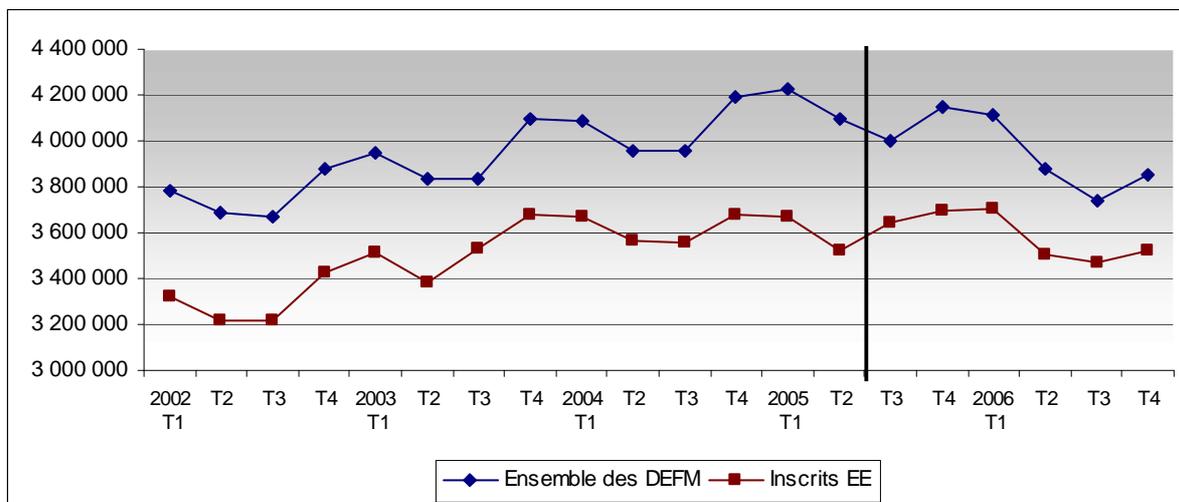
3. Les résultats de l'enquête emploi ne donnent pas les bons chiffres d'inscrits à l'ANPE

a) Les écarts observés

Comme indiqué *supra*, le nombre d'« inscrits comme demandeurs d'emploi » mesuré par l'enquête emploi devrait correspondre aux effectifs de l'ensemble des DEFM comptabilisés par l'ANPE. Or la comparaison des deux séries montre que ce n'est pas le cas. Les graphiques 3 et 4 présentent les différences entre les effectifs de l'ensemble des personnes inscrites à l'ANPE hors dispensés de recherche d'emploi et leur estimation par l'EEC depuis 2002.

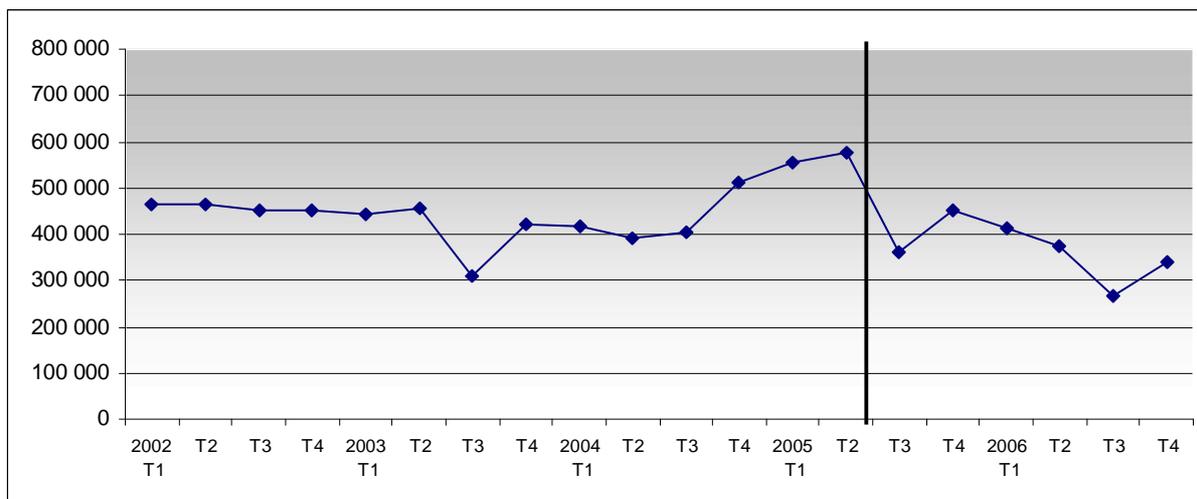
⁵ Assurance chômage et allocations de solidarité, hors dispensés de recherche d'emploi, données en décembre 2006.

Graphique 3 : Personnes inscrites à l'ANPE
(toutes catégories confondues, hors dispensés de recherche d'emploi)
d'après l'enquête emploi et les sources administratives en données trimestrielles brutes



Source : Insee et Dares

Graphique 4 : Différence entre les personnes inscrites à l'ANPE
(toutes catégories confondues, hors dispensés de recherche d'emploi)
d'après l'enquête emploi et les sources administratives en données trimestrielles brutes

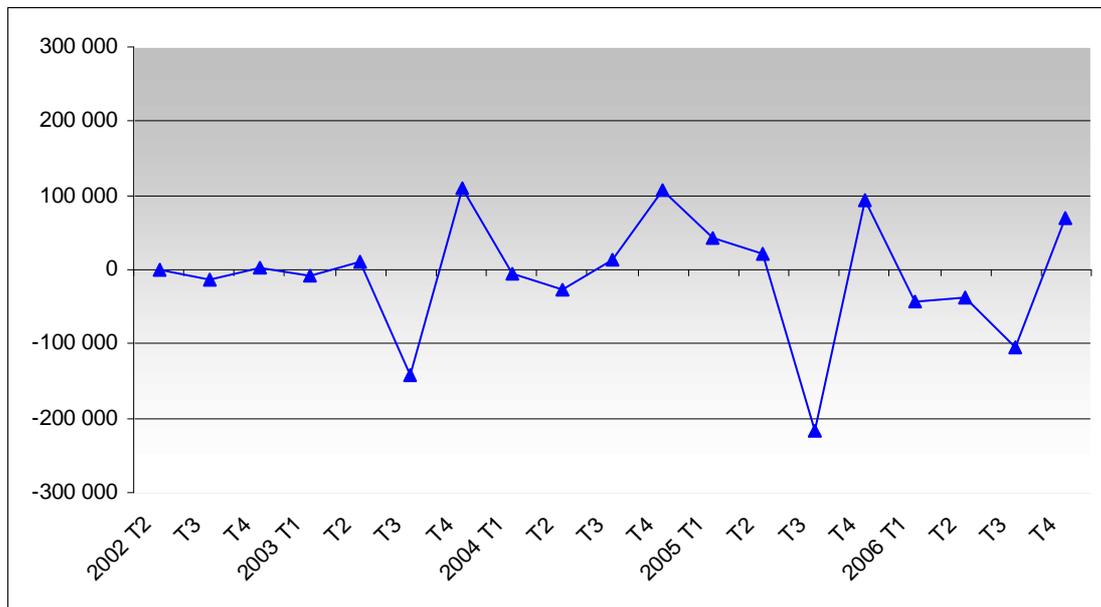


Source : Insee et Dares

Les inscrits sont ainsi plus nombreux d'environ **490 000 personnes en moyenne** dans les fichiers ANPE que dans les résultats de l'enquête emploi entre 2002 et 2006, ce qui représente près de **12% des effectifs** des demandeurs d'emploi. Jusqu'au deuxième trimestre 2005, celui-ci a varié entre 311 000 (au troisième trimestre 2003) et 577 000 personnes (au quatrième trimestre 2004), depuis l'écart a diminué jusqu'à 337 000 au quatrième trimestre 2006.

Cette instabilité de l'écart se répercute sur la comparaison des variations, présentée au graphique 5.

Graphique 5 : Ecart de variation entre les personnes inscrites à l'ANPE (toutes catégories confondues, hors dispensés de recherche d'emploi) d'après l'enquête emploi et les sources administratives en données trimestrielles brutes



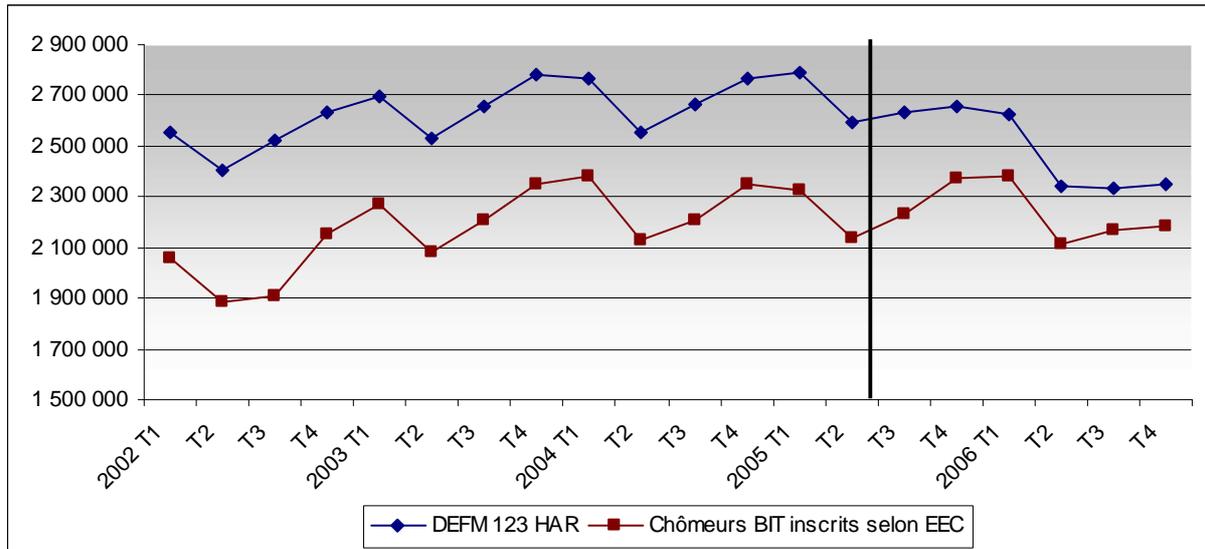
Source : Insee

Sur dix-neuf variations trimestrielles mesurées, l'écart de variation entre les deux sources est douze fois inférieur à 1% du nombre total de DEFM tel que mesuré par l'enquête emploi (soit 40 000 environ). Sur les sept autres trimestres, les variations divergent plus fortement, jusqu'à 217 000 personnes au cours du troisième trimestre 2005. Ces divergences, qui fluctuent assez fortement, sont en partie imputables à l'aléa statistique de l'enquête emploi (cf. annexe III).

Cette mauvaise mesure des inscrits par l'enquête emploi n'est pas exclusive à la France, mais se retrouve dans de nombreux pays européens comme l'Espagne, l'Allemagne ou l'Autriche (cf. annexe I).

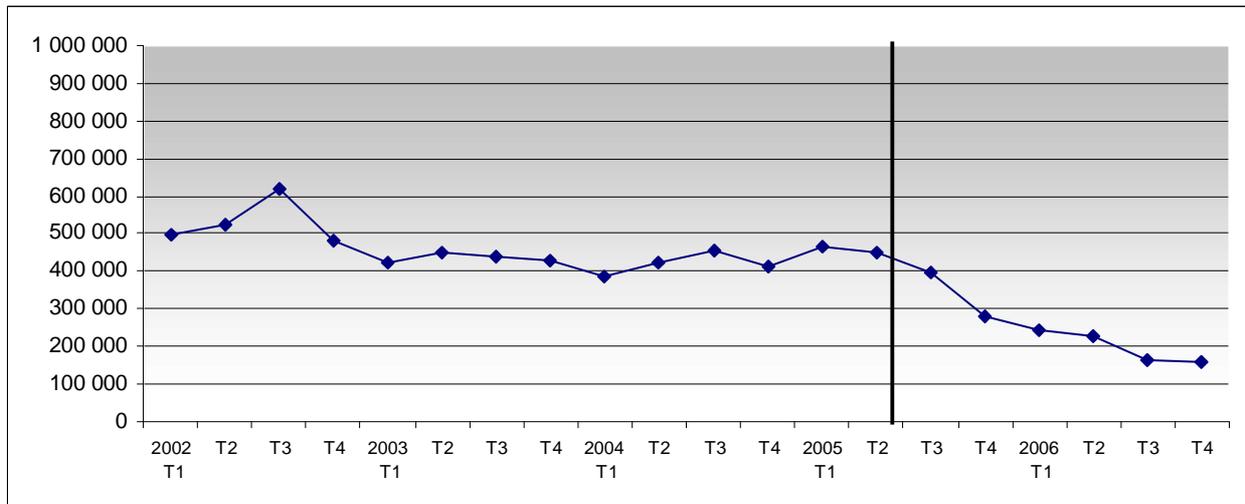
On retrouve une **différence comparable** entre le nombre de **chômeurs BIT inscrits** à l'ANPE mesurés par l'enquête emploi et les **DEFM 123 HAR**. Comme indiqué *supra*, ces deux catégories sont théoriquement très proches. Cependant, la comparaison, présentée aux graphiques 5 et 6, des effectifs des DEFM 123 HAR avec ceux des chômeurs BIT inscrits à l'ANPE estimés à partir de l'enquête emploi portant sur une population moins nombreuse que l'ensemble des inscrits, la différence est proportionnellement plus importante que sur la mesure des inscrits à l'ANPE.

Graphique 6 : Comparaison des DEFM 123 HAR (ANPE) et des chômeurs BIT inscrits à l'ANPE (Enquête emploi), données brutes



Source : Dares

Graphique 7 : Comparaison des DEFM 123 HAR (ANPE) et des chômeurs BIT inscrits à l'ANPE (Enquête emploi), données brutes

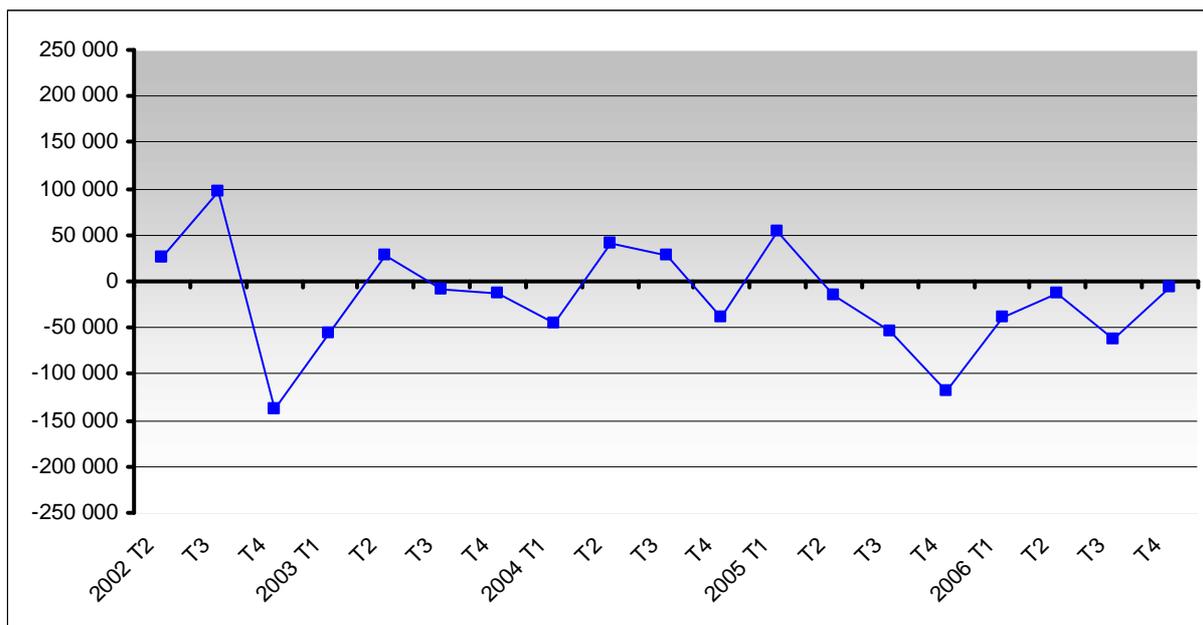


Source : Dares

Cette différence a représenté **environ 460 000 personnes** en moyenne, soit **20 % des effectifs décomptés par l'ANPE, entre 2002 et le deuxième trimestre 2005** (indiquée par le trait vertical). Après un pic en 2002 (618 000 personnes), l'écart s'est stabilisé en 2003 et 2004. A partir du deuxième semestre 2005, cet écart se réduit de manière importante : il est inférieur à **162 000 à la fin 2006**.

Cette variation de l'écart entre DEFM 123 HAR et chômeurs BIT mesurés par l'enquête emploi peut faire l'objet d'un double commentaire. En niveau, l'écart observé en début de période apparaît préoccupant et le rapprochement rapide de la fin de période plutôt rassurant. En variation, c'est exactement l'opposé : malgré son importance, l'écart entre les deux sources présentait une stabilité suffisante en 2003 et 2004 pour que les variations estimées à partir des deux sources fussent à peu près équivalentes ; en 2005 et 2006, les variations ne sont plus similaires. Le graphique 8 montre ainsi les écarts de variation entre les deux sources.

Graphique 8 : Ecart de variation entre les DEFM 123 HAR (ANPE) et les chômeurs BIT inscrits à l'ANPE (Enquête emploi), données brutes



Source : Insee

Si l'ampleur des écarts de variation apparaît moins importante que pour l'ensemble des inscrits, leur fluctuation est plus fréquente : la divergence observée n'est pas stable, même à court terme.

b) Les explications des écarts

En ce qui concerne les explications sur la différence dans l'estimation du nombre des inscrits, il faut là aussi distinguer niveau et variation. Pour expliquer la différence de niveaux, les statisticiens de l'Insee évoquent trois pistes principales :

- des **décalages de dates**⁶ 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) ; ceci produit inévitablement des écarts dans les deux sens, complexes à analyser ;
- des différences dans les **comportements déclaratifs** : l'enquête emploi pourrait sous-estimer le nombre d'inscrits du fait d'une formulation un peu ambiguë de la question (cf. *supra*) ;
- les « **proxys** » : lorsque les réponses concernant un individu sont données par une autre personne répondant à l'enquête (conjoint, parent, autre membre du ménage), celle-ci est

⁶ Interrogations en continu pour l'enquête emploi, actualisation essentiellement en fin de mois pour l'inscription à l'ANPE

considérée comme un « proxy ». Les proxys concernent environ un tiers des réponses à l'enquête. Le répondant peut ne pas connaître avec exactitude la situation de la personne concernée au regard de l'inscription à l'ANPE si celle-ci a varié dans un passé récent.

Pour les DEFM 123 HAR, deux facteurs spécifiques viennent en outre, selon l'Insee perturber la comparaison des deux sources :

- **la disponibilité** : ne sont considérées comme chômeurs au sens du BIT, dans l'enquête emploi, que les personnes qui répondent oui à la question : « *si on vous proposait un emploi, seriez-vous prêt à travailler dans un délai inférieur à deux semaines* » ? C'est une question qui n'est pas posée en ces termes dans la déclaration de situation mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits⁷. La seule question prospective posée est « *êtes vous toujours à la recherche d'un emploi ?* », la disponibilité effective n'étant contrôlée qu'à l'occasion de convocations et propositions d'offres d'emploi ou de stages ;
- **le classement dans les différentes catégories** : le classement entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi peut être source d'erreurs. Ainsi, comme dans le cas de la disponibilité, l'information sur l'exercice d'un emploi peut ne pas être déclarée à l'ANPE, ce qui peut conduire à ce que le demandeur d'emploi soit classé à tort comme « hors activité réduite », alors qu'il sera actif occupé dans l'enquête emploi.

Les évolutions peuvent rester similaires, comme ce fut le cas en 2003 et 2004, tant que les facteurs explicatifs de l'écart en niveau jouent de manière stable. La réduction de l'écart en niveau, qui génère des évolutions différentes depuis 2005, suggère que tout ou partie de ces facteurs ont évolué : évolution structurelle du marché du travail (augmentation des courtes périodes d'activités et du *turnover* des chômeurs), changement 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 réponse à l'enquête emploi.

Sur le court terme, l'incertitude statistique propre à l'enquête emploi peut aussi générer des écarts en évolution.

On ne dispose toutefois pas d'évaluation quantitative des différentes explications fournies par l'INSEE, tant en niveau qu'en variation et rien ne permet d'affirmer que celles-ci suffisent à expliquer les écarts observés.

- ⇒ La divergence observée, tant en niveau qu'en variation entre les données administratives d'inscription à l'ANPE et leur perception mesurée par l'enquête justifierait des **études approfondies sur le sujet**. En particulier, un **appariement entre un échantillon de personnes interrogées dans l'enquête emploi et le fichier de l'ANPE** permettrait de mieux cerner, qualitativement et quantitativement, le profil des erreurs commises.

⁷ La disponibilité n'y est appréciée que de manière rétrospective (activités, maladie, stage, etc. au cours du mois).

B. Des évolutions régulièrement divergentes

1. Des divergences marquées à certaines périodes

Comme indiqué *supra*, les DEFM et les chômeurs BIT ne correspondent théoriquement pas en niveau. En pratique, les niveaux sont toutefois très proches, mais cette proximité résulte de la compensation de deux sous-estimations. En effet, si le nombre de DEFM 123 HAR sous-estime les chômeurs BIT du fait de l'existence de chômeurs non inscrits, on a vu *supra* que le nombre d'inscrits (et donc de chômeurs inscrits) était sous-estimé par l'enquête emploi.

Il est toutefois intéressant de mesurer la corrélation de leurs variations, soumises *a priori* aux mêmes facteurs économiques. Le graphique 9 montre les évolutions annuelles des deux séries de données depuis 1980 et le graphique 10 montre la variation de l'écart entre les deux sources.

L'évolution du nombre de DEFM, qu'il s'agisse des DEFM 1+6⁸ jusqu'à 2000 ou des DEFM 123 HAR ensuite (comme on l'a vu *supra*, il s'agit de la sous-catégorie la plus proche des chômeurs au sens du BIT) apparaît, en général, relativement proche de celle des chômeurs BIT estimée par l'enquête emploi⁹.

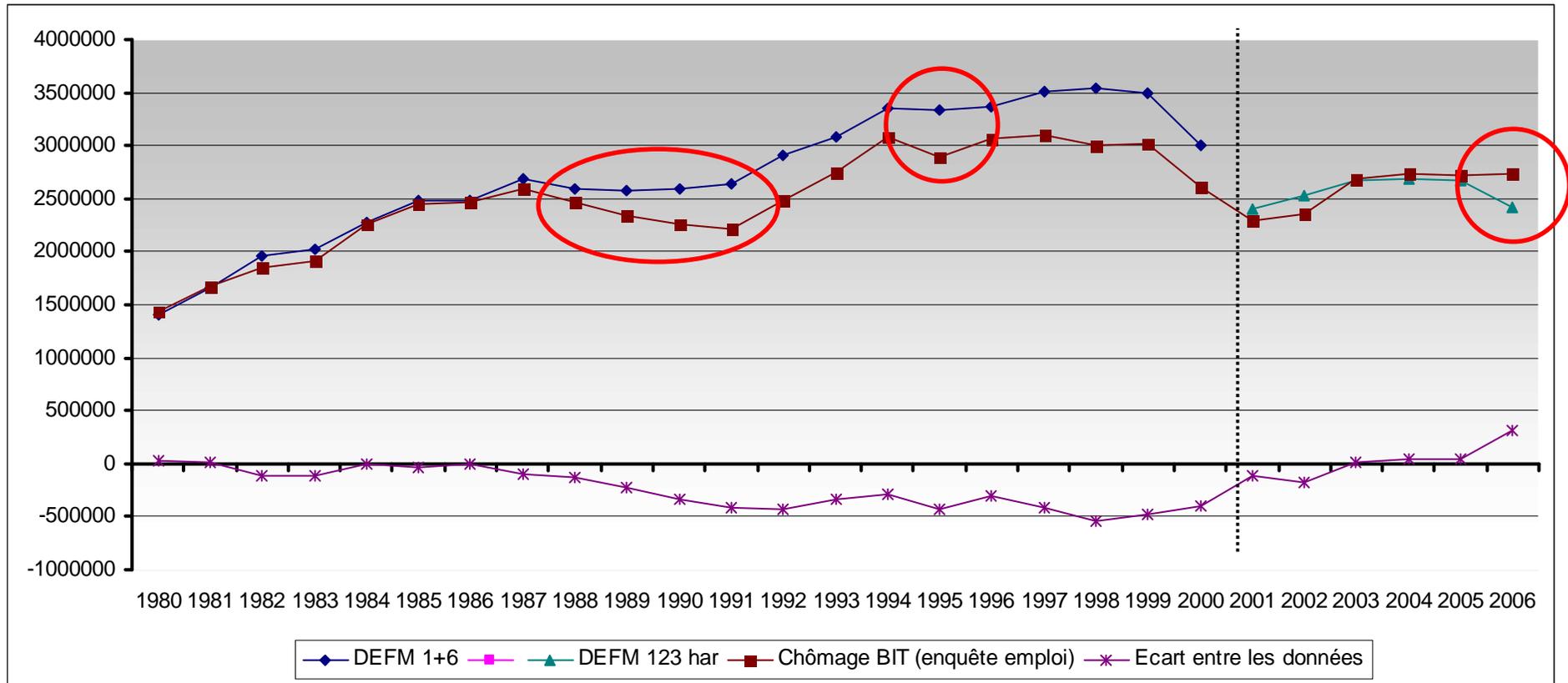
Mais cette proximité est perturbée à certaines périodes : à la fin des années 1980, le lien était beaucoup plus incertain et l'écart entre les deux séries a crû continûment (de 10 000 personnes en 1986 à 430 000 en 1992). Au milieu des années 1990, période de retournement de la conjoncture, les fluctuations ont été plus importantes et ce sont les écarts de variation qui ont été plus marqués (+150 000 entre 1994 et 1995, -125 000 entre 1995 et 1996). Après le passage à l'enquête emploi en continu, les évolutions observées ont été très différentes entre 2002 et 2003, les chômeurs BIT mesurés par l'enquête emploi ont connu une augmentation supérieure de 190 000 personnes à celle des DEFM 123 HAR¹⁰ : le phénomène observé entre 2005 et 2006 (une divergence d'évolution de 265 000 personnes en moyenne annuelle) n'est donc pas totalement nouveau, même si son amplitude apparaît inédite.

⁸ La catégorie des DEFM 1+6 issue de la réforme des nomenclatures de 1995 correspond à la catégorie antérieure des DEFM 1 qui ne distinguait pas les demandeurs d'emploi selon leur activité.

⁹ Il faut remarquer la proximité également observée en niveau entre les DEFM 123 HAR et les chômeurs BIT. Cette proximité résulte de la compensation de deux sous-estimations. En effet, si le nombre de DEFM 123 HAR sous-estime les chômeurs BIT du fait de l'existence de chômeurs non inscrits, on a vu *supra* que le nombre d'inscrits (et donc de chômeurs inscrits) était sous-estimé par l'enquête emploi.

¹⁰ Cette dernière divergence doit toutefois s'interpréter avec prudence : l'Insee signale en effet que les mesures du second et du troisième trimestre 2002 ont sous-estimé le nombre de chômeurs BIT, pour des raisons liées à la mise en place de la nouvelle enquête en continu.

Graphique 9 : Comparaison entre les DEFM et les chômeurs au sens du BIT depuis 1980



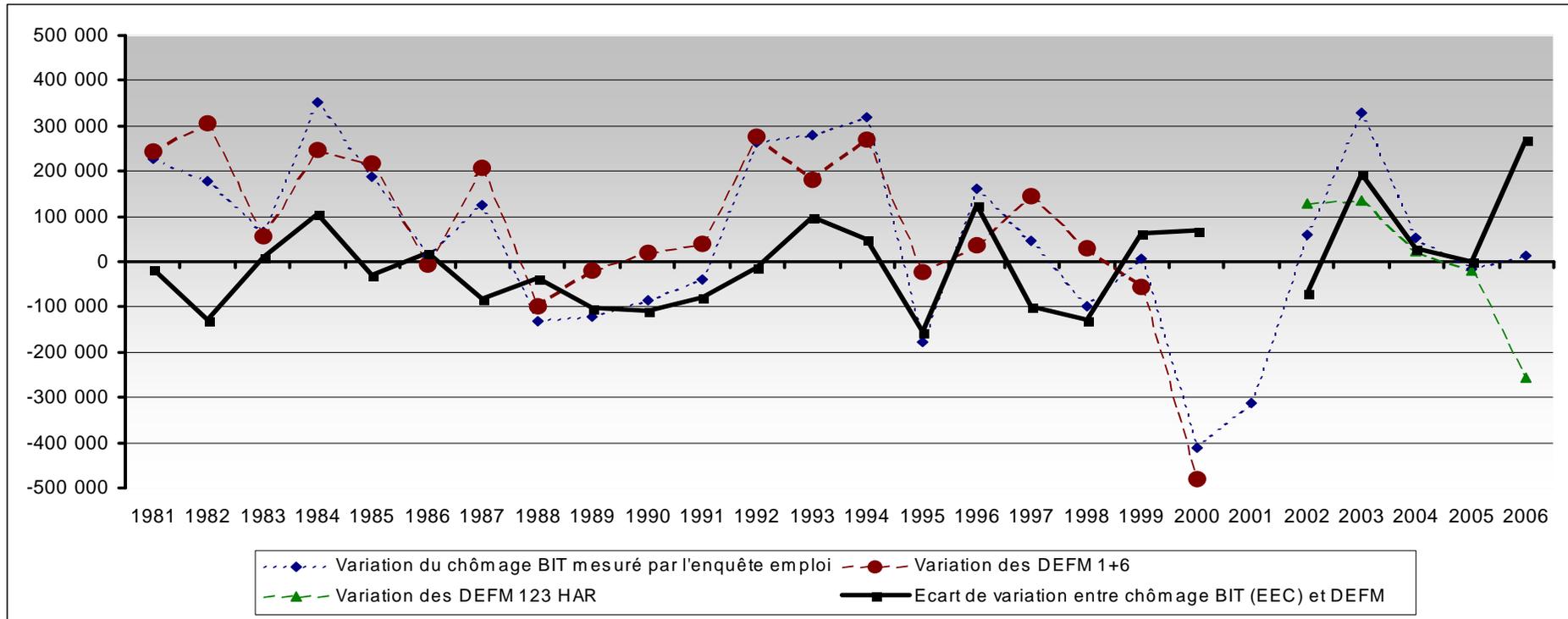
Source : Dares, Insee et calculs de la mission

Notes : (1) Jusqu'à 2000, la catégorie de demandeurs utilisés pour déterminer les variations mensuelles du chômage BIT était celle des DEFM 1+6. A partir de cette date, c'est la catégorie des DEFM 123 HAR qui a été utilisée. La séparation a été marquée par un trait vertical.

Les cercles rouges indiquent les période de divergences fortes entre l'évolution du chômage mesurée par l'enquête emploi et celle des DEFM

(2) Jusqu'à 2001, les données administratives sont les données brutes du mois de mars afin de pouvoir comparer avec les résultats de l'enquête emploi, réalisée chaque année à cette période. A partir de 2002, les données fournies sont des moyennes annuelles

Graphique 10 : Comparaison des variations du nombre de chômeurs au sens du BIT mesuré par l'enquête emploi et du nombre de DEFM depuis 1980



Source : Dares, Insee et calculs de la mission

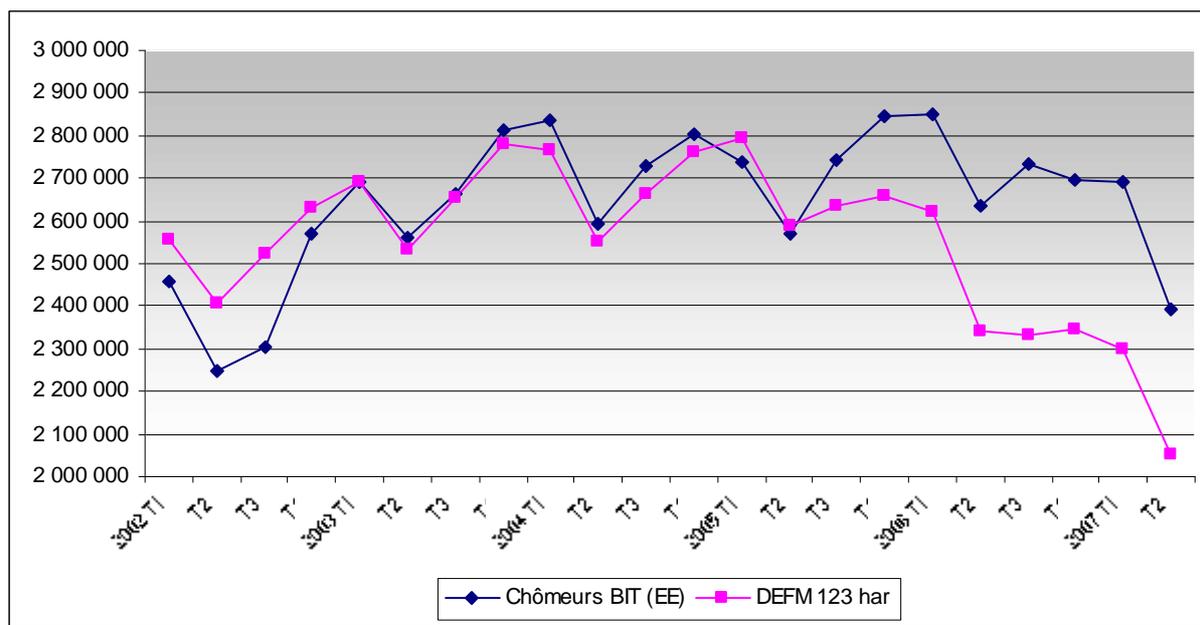
Notes : (1) Les variations mesurées sont celles du chômage BIT mesuré par l'enquête emploi et de la catégorie qui sert à déterminer les estimations mensuelles du chômage BIT. Jusqu'en 2000, c'était des DEFM 1+6. A partir de 2001, c'est la catégorie des DEFM 123 HAR qui a été utilisée. Il n'y a en conséquence pas d'écart mesuré pour l'année 2001.

(2) Jusqu'à 2001, les données administratives sont les données brutes du mois de mars afin de pouvoir comparer avec les résultats de l'enquête emploi, réalisée chaque année à cette période. A partir de 2002, les données fournies sont des moyennes annuelles.

2. Une rupture de corrélation intervenue en 2005

Depuis 2002, les résultats de l'enquête emploi sont exploités tous les trimestres (cf. *supra*). Il est donc désormais possible d'évaluer la corrélation infra-annuelle entre les données administratives et les données d'enquête. Les graphiques 9 et 10 présentent les séries trimestrielles des DEFM 123 HAR et des chômeurs au sens du BIT mesurés par l'enquête emploi sur la période 2002-2006 en données brutes (non corrigées des variations saisonnières) ainsi que les écarts observés.

Graphique 11 : Comparaison entre les DEFM 123 HAR et les chômeurs BIT mesurés par l'enquête emploi entre 2002 et 2006 en données trimestrielles brutes



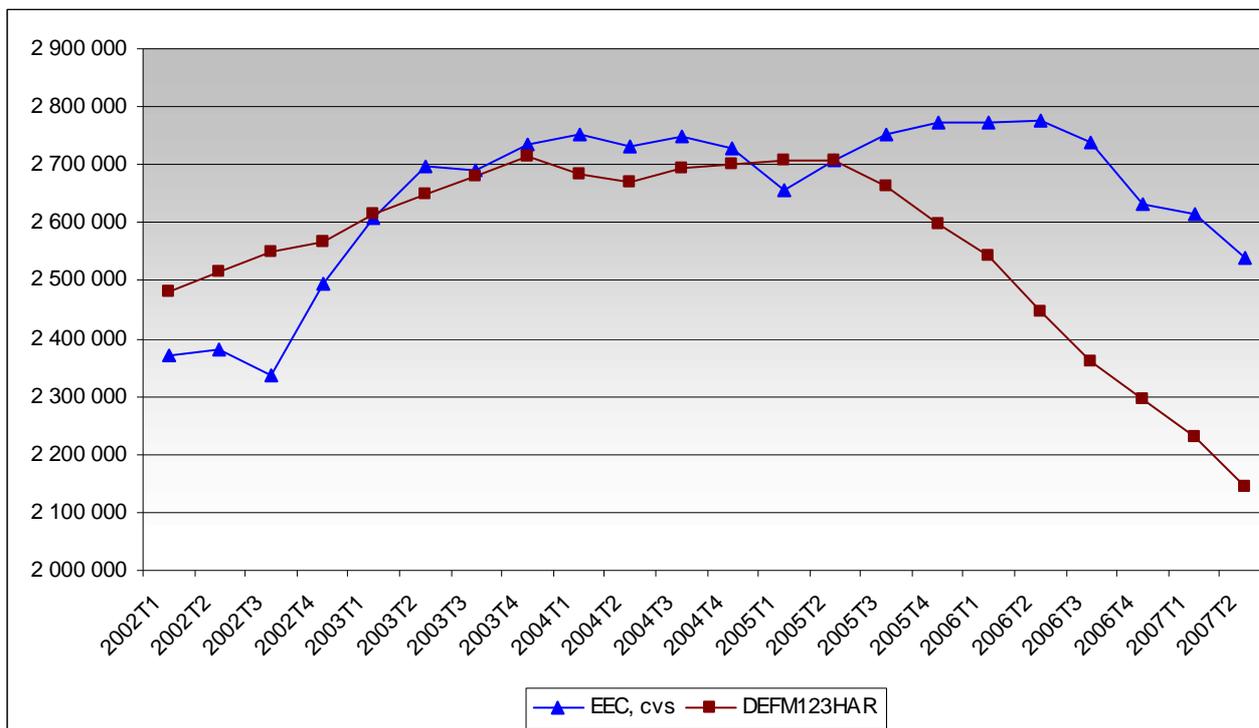
Source : Insee et Dares

Note : Selon l'Insee, les résultats de l'enquête emploi du 2^{ème} et du 3^{ème} trimestre 2002 sont incertains du fait d'une sous-évaluation de certaines sous-catégories de chômeurs BIT liée à la mise en place de l'enquête en continu. Les résultats de ces trimestres doivent donc être interprétés avec la plus grande prudence.

L'examen du graphique permet d'isoler deux périodes. Pendant la première, **jusqu'à 2005, les deux courbes sont assez proches** et les **variations très similaires** sauf aux deuxième et au troisième trimestres 2002. L'explication réside dans la compensation de cet écart par la sous-évaluation du nombre de « chômeurs BIT inscrits » par l'enquête emploi (cf. I.A.3).

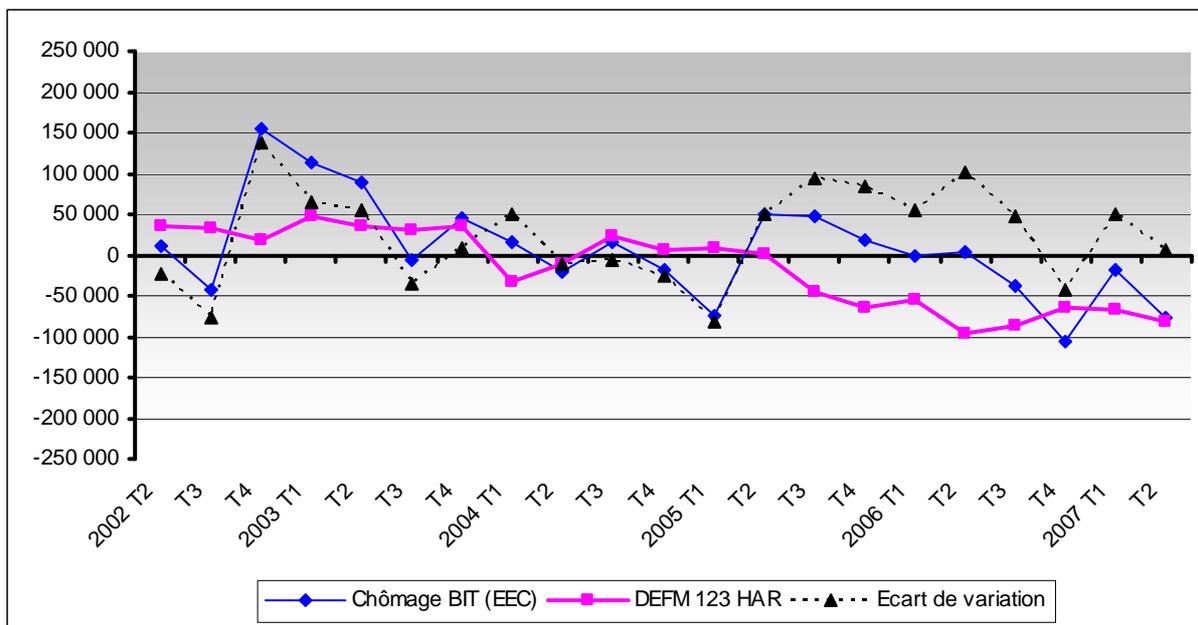
Toutefois, **à partir de 2005 les variations ne sont plus similaires** même si la saisonnalité reste concordante. Pour s'abstraire de la saisonnalité qui peut fausser le jugement, il est possible d'examiner les données corrigées des variations saisonnières présentées au graphique 12 et leurs évolutions présentées au graphique 13.

Graphique 12 : Comparaison entre les DEFM 123 HAR et les chômeurs BIT mesurés par l'enquête emploi entre 2002 et 2006, en données CVS



Source : Insee et Dares

Graphique 13 : Variation trimestrielle des chômeurs BIT dans l'enquête emploi en continu et des DEFM 123 HAR en données corrigées des variations saisonnières



Source : INSEE, EEC – DEFM, données CVS

Le graphique 13 montre bien que sur un trimestre, les évolutions peuvent être divergentes : elles sont ainsi de sens opposé neuf fois sur vingt et une entre 2002 et 2007. L'examen des deux courbes du graphique 12 montre toutefois qu'après un écart en 2002, les données ont été proches jusqu'en 2005 où une nouvelle rupture a été observée. On peut quantifier ce lien en mesurant **le coefficient de corrélation** entre ces deux dernières séries. **Entre le premier trimestre 2002 et le dernier trimestre 2004, ce coefficient s'établit à 95,7 %**, ce qui traduit le fort lien observé entre les deux courbes¹¹. A l'inverse, **entre le premier trimestre 2002 et le dernier trimestre 2006, le coefficient n'est que de 28,6, %** : il y a bien eu **rupture de la corrélation** entre 2005 et 2006.

II. PLUSIEURS METHODES D'ESTIMATION ET DE CALAGE

A. Les méthodes d'estimation

Les estimations du chômage BIT constituent une donnée importante du débat public dans la plupart des pays de l'OCDE (cf. annexe I). L'enquête emploi ne permettant pas d'obtenir des informations à un rythme mensuel, il a toujours été nécessaire de s'appuyer sur d'autres données pour obtenir ces estimations. Ces données doivent présenter trois caractéristiques : que leurs variations soient corrélées à celles du chômage, mesurables avec une grande précision et une périodicité adaptée. Depuis le milieu des années 1980, ce sont ainsi les données administratives relatives aux inscrits à l'ANPE qui ont été utilisées. Le rapport MALINVAUD (1986) avait ainsi préconisé d'utiliser les statistiques des demandeurs d'emploi de l'ANPE (DEFM) pour deux raisons :

- la volonté de disposer d'un taux de chômage infra annuel (mensuel), que ne permettait pas d'obtenir l'enquête emploi ;
- la fiabilité qui était alors accordée aux statistiques administratives (DEFM) pour mesurer l'évolution conjoncturelle du chômage. Le rapport 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* ».

Lorsque l'enquête emploi était réalisée sur une base annuelle, c'était le taux de chômage mesuré au mois de mars qui servait de référence pour les estimations. Entre deux enquêtes annuelles sur l'emploi, **le nombre de chômeurs au sens du BIT était estimé sur la base des variations des DEFM** depuis la fin du mois de mars précédent. La méthodologie adoptée pour ces estimations a connu trois variantes :

- de 1986 à 1996 : durant cette période, l'estimation mensuelle du taux de chômage BIT était directement calquée sur les évolutions de la catégorie de demandeurs d'emploi en fin de mois (**DEFM de catégorie 1**). Au début des années 1990, cette méthode a abouti à des distorsions relativement importantes entre le chômage estimé et le chômage mesuré en mars (cf. *infra*). Il a donc été décidé de changer la méthode d'estimation ;
- de 1997 à 2001 : Pour tenir compte de la modification des catégories DEFM intervenues en 1995 et des décalages régulièrement observés depuis le début des années 1990, les statisticiens de l'Insee ont mis au point un modèle économétrique, qui prenait comme variables l'évolution du nombre de **DEFM de catégorie 1+6**¹², les **créations d'entreprises et l'emploi intérimaire** ;

¹¹ Le test de Fisher, qui mesure la probabilité que le lien statistique trouvé soit dû au hasard est significatif, c'est-à-dire qu'il y a plus de 95 % de chances que les corrélations observées ne soit pas dues au hasard.

¹² Demandeurs d'emploi de fin de mois inscrits à l'ANPE cherchant un contrat à durée indéterminée, qu'ils aient une activité ou non.

- ce modèle a été revu en 2001 pour permettre, outre une meilleure évaluation du chômage BIT, une mesure précise du chômage par tranche d'âge et par sexe :
 - o pour les hommes et femmes de plus de 25 ans, l'évolution mensuelle du nombre de chômeurs BIT est calquée sur **l'évolution du nombre de DEFM 123 HAR** ;
 - o pour les moins de 25 ans, un **modèle économétrique**, fondé sur **l'évolution de l'intérim** et des DEFM 123 HAR, permet d'estimer le chômage BIT des jeunes.

Avec le passage à une enquête en continu, la méthodologie des estimations mensuelles n'a pas changé, mais le mois de mars a perdu sa valeur de date de référence.

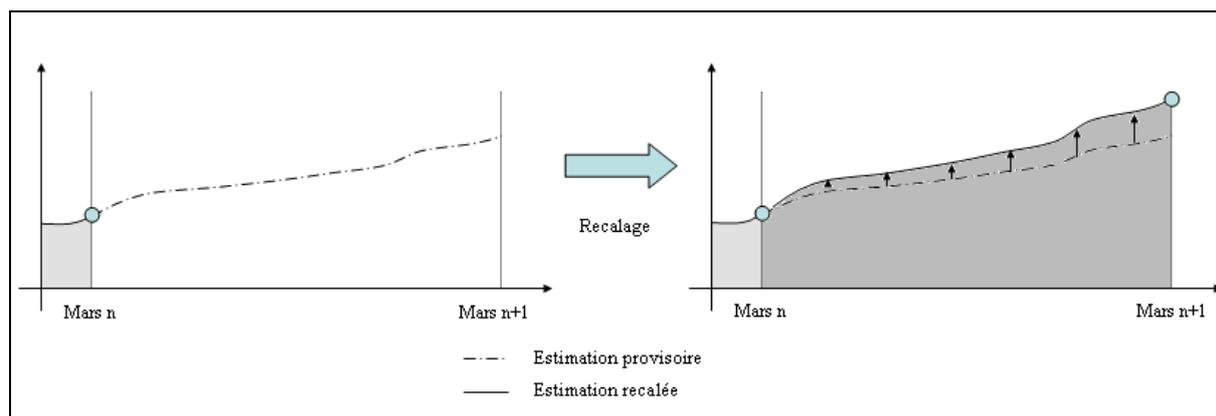
B. Les méthodes successives de calage annuel sur les données de l'enquête emploi

Les estimations mensuelles du chômage au sens du BIT fondées sur les données administratives sont appelées **estimations provisoires**. En effet, les mesures du chômage BIT doivent être cohérentes et la moyenne annuelle retenue est celle de l'enquête emploi. C'est pourquoi, il est procédé chaque année à un **calage des estimations mensuelles sur le niveau du chômage BIT de l'enquête emploi**.

L'objectif du calage est de respecter le niveau annuel du chômage BIT tout en respectant au mieux les évolutions infra-annuelles des DEFM, seule source d'information mensuelle disponible. L'application d'une telle méthode repose sur l'hypothèse implicite qu'il existe une **relation stable entre les données administratives et les données d'enquête**.

Lorsque l'enquête emploi était annuelle, on recalait le chômage au sens du BIT estimé fin mars à partir des données administratives (cf. *supra* II.A) sur le chômage BIT mesuré en mars par l'enquête emploi. La courbe mensuelle du chômage était déplacée entre les deux évaluations du mois de mars de manière à être le moins possible distante de la courbe provisoire. La méthode est présentée dans le schéma 14 ci-dessous.

Schéma 14 : Calage avant 2002



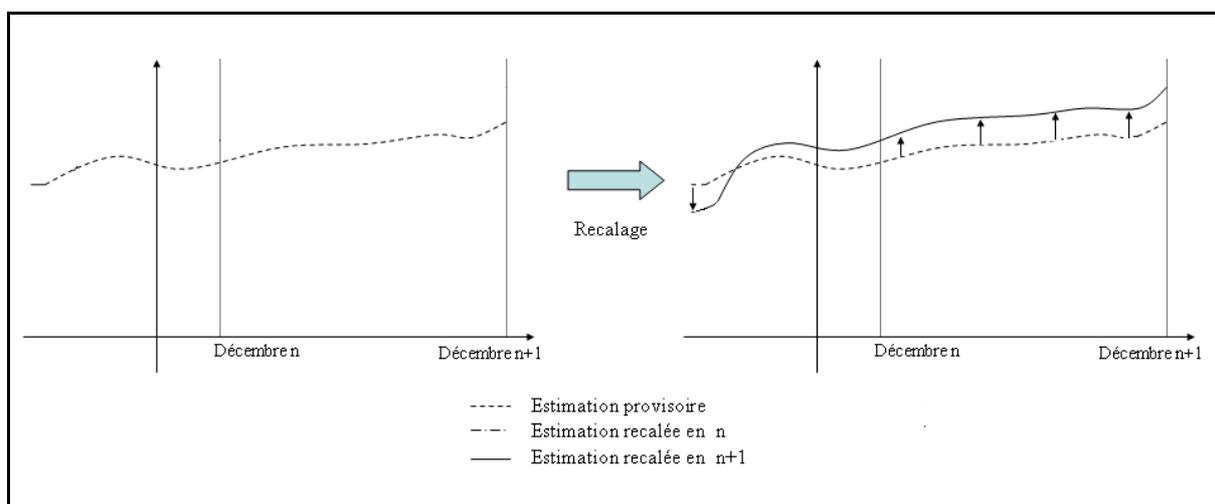
Source : mission

Depuis que l'enquête emploi est devenue continue en 2002, le calage s'effectue **sur la moyenne annuelle** (et non plus sur la valeur du mois de mars) **des résultats d'une année complète d'enquête emploi**¹³.

¹³ Soit en mars de l'année n+1, une fois que les quatre trimestres de l'année n sont disponibles.

Dans la nouvelle méthode, les estimations sont corrigées *a minima* sous la contrainte d'une moyenne annuelle égale à celle de l'enquête emploi. L'objectif est d'obtenir un niveau mensuel compatible avec la définition BIT et dont le profil suive au mieux l'évolution des DEFM. Pour éviter les à-coups de profil d'une année sur l'autre, la correction ne concerne pas que l'année échue et les estimations de l'année n-2 peuvent même être impactées de manière relativement significative¹⁴. Il n'y a donc plus de point fixe mais **tous les points de l'estimation sont déplacés à chaque calage**. Le schéma 15 présente la méthode actuelle de calage.

Schéma 15 : Calage depuis 2002



Source : mission

Note : l'effet du calage 2006 par rapport au calage 2005 est présenté en détail au graphique 19

Quelle que soit la méthode de calage annuel utilisée, le principe d'une estimation du chômage mensuel est **d'autant plus pertinent que les évolutions des deux séries sont proches**. On peut mesurer la pertinence du calage par la différence entre le taux provisoire publié en décembre, qui lui n'a pas été recalé sur l'année la plus récente et ce même taux révisé, après calage sur l'année récente. Le tableau 16 montre l'impact de ce calage sur le taux de chômage provisoire estimé au mois de décembre de chaque année depuis 1992.

¹⁴ La date de référence pour le début du calage est le mois de mars 2002, date à laquelle le chômage a été mesuré pour la dernière fois via l'enquête emploi annuelle. Les données mensuelles relatives au chômage postérieures à 2002 sont donc susceptibles d'être modifiées à chaque calage.

Tableau 16 : Différence en points de chômage entre les taux de chômage BIT provisoires et les taux recalés (en décembre de chaque année)

| Date | Points de chômage |
|--------|-------------------|
| Déc-93 | 0,4 |
| Déc-94 | -0,6 |
| Déc-95 | 0 |
| Déc-96 | -0,2 |
| Déc-97 | 0,1 |
| Déc-98 | 0 |
| Déc-99 | 0 |
| Déc-00 | -0,2 |
| Déc-01 | -0,2 |
| Déc-02 | 0,2 |
| Déc-03 | 0,2 |
| Déc-04 | 0,1 |
| Déc-05 | 0,1 |
| Déc-06 | 1,0 |

Source : Dares

Au début des années 1990, les calages ont pu être relativement importants, comme en décembre 1994 (0,6 point), mais depuis lors, ils n'ont jamais excédé 0,2 point en valeur absolue. A la fin 2006, **si le calage avait été effectué, il aurait atteint un point de chômage, soit plus de 10% du taux provisoire.**

Depuis la mise en place de l'enquête emploi, on peut également mesurer l'importance du calage en comparant la différence de moyennes annuelles entre les estimations provisoires et la mesure du chômage BIT par l'enquête emploi. Cet écart correspond en effet au « déplacement moyen » qu'il faudra effectuer sur la courbe provisoire pour obtenir la courbe calée. Ces écarts sont mentionnés dans le tableau 17.

Tableau 17 : Différence en points de chômage entre les taux de chômage BIT provisoires et les taux recalés en moyenne annuelle

| Année | Points de chômage |
|-------------|-------------------|
| 2003 | -0,03 |
| 2004 | -0,05 |
| 2005 | -0,04 |
| 2006 | 0,74 |

Source : Insee

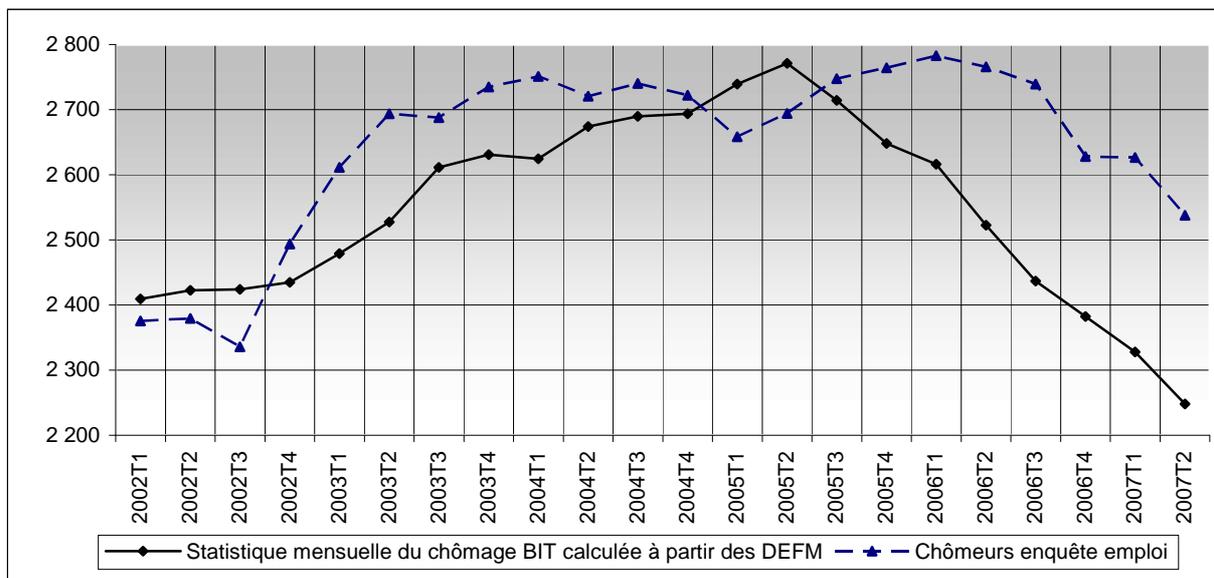
Effectuer un recalage en 2006 aurait ainsi conduit à modifier en moyenne de 0,76 points les données provisoires. Il apparaît ainsi clairement que le recalage 2006 aurait été d'une ampleur inégalée depuis la mise en place de l'enquête emploi en continu.

C. Une année 2006 qui sort des limites de validité de la méthode

1. Un recalage techniquement non pertinent

Les années 2005 et 2006 ont été marquées par de **fortes divergences observées entre les estimations fondées sur les données administratives et les données d'enquête**. Ces évolutions comparées sont présentées au graphique 18.

Graphique 18 : Estimations provisoires publiée par l'Insee sur la base des sources administratives et nombre de chômeurs BIT mesuré par l'enquête emploi (en milliers), moyennes trimestrielles corrigées des variations saisonnières

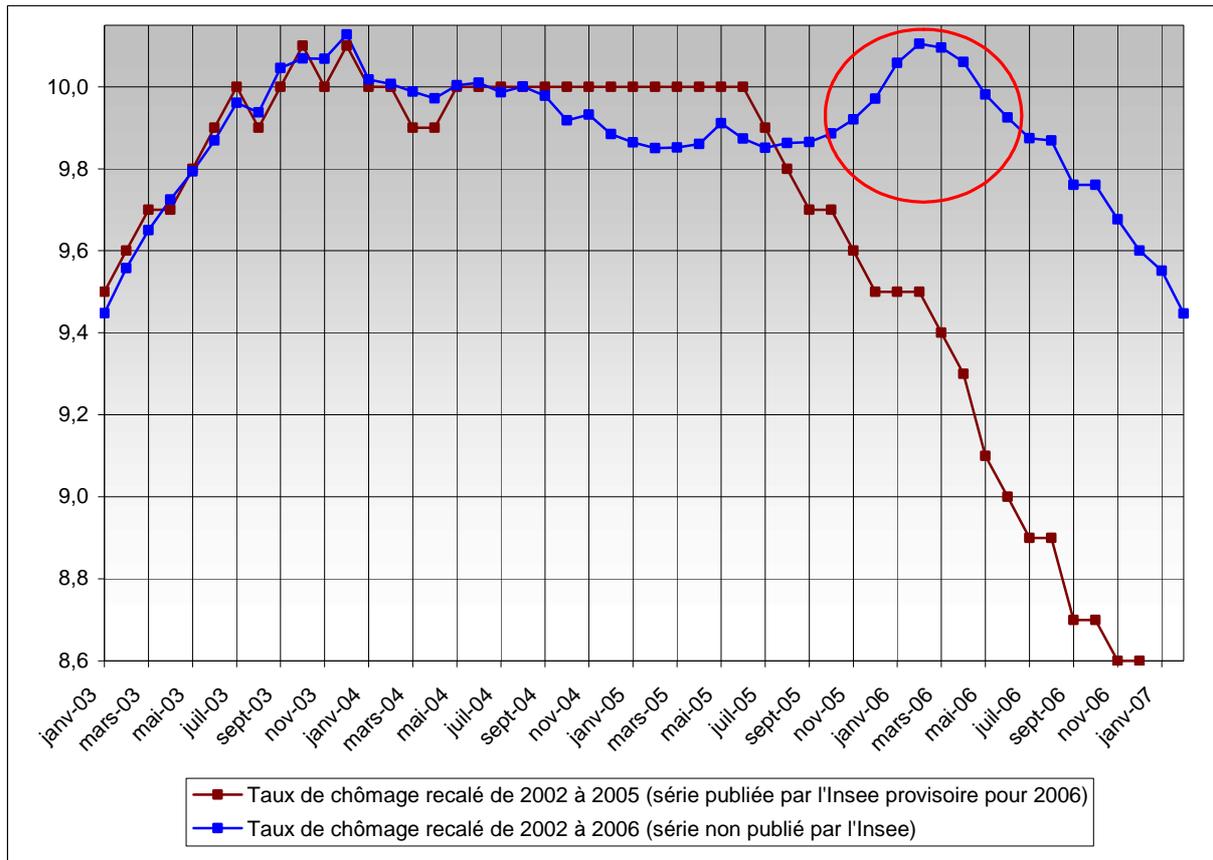


Source : Dares et Insee

Comme indiqué *supra* au point I.B.2, une rupture de corrélation est intervenue en 2005 entre les données d'enquête et les données administratives et cette rupture se retrouve dans la comparaison avec les estimations provisoires fondées sur les données administratives. De ce fait, le « calage » de mars 2007 aurait abouti à un profil de l'évolution conjoncturelle du chômage aberrant.

Le graphique 16 présente les taux de chômage BIT recalés pour 2005 et ceux qui auraient été obtenus si l'Insee avait effectué en mars 2007 son calage pour 2006.

Graphique 19 : profil du taux mensuel de chômage non recalé en 2006 / recalé en 2006



Source : Insee

Vu l'importance des incohérences, réaliser un *calage* en mars 2007 aurait conduit à adopter un profil du chômage allant à l'inverse des tendances conjoncturelles observées de janvier 2004 à mars 2006, avec en particulier une reprise du chômage en 2005 et une bosse aberrante en 2006 (cf. graphique ci-dessus). Aucune interprétation économique ne peut expliquer un tel profil, qui contredit notamment l'évolution de l'emploi dont la hausse a repris en 2005 (+147 000 emplois en 2005 et +237 000 en 2006, contre +21 000 en 2003 et +41 000 en 2004)¹⁵.

2. Un écart important sur les évolutions annuelles

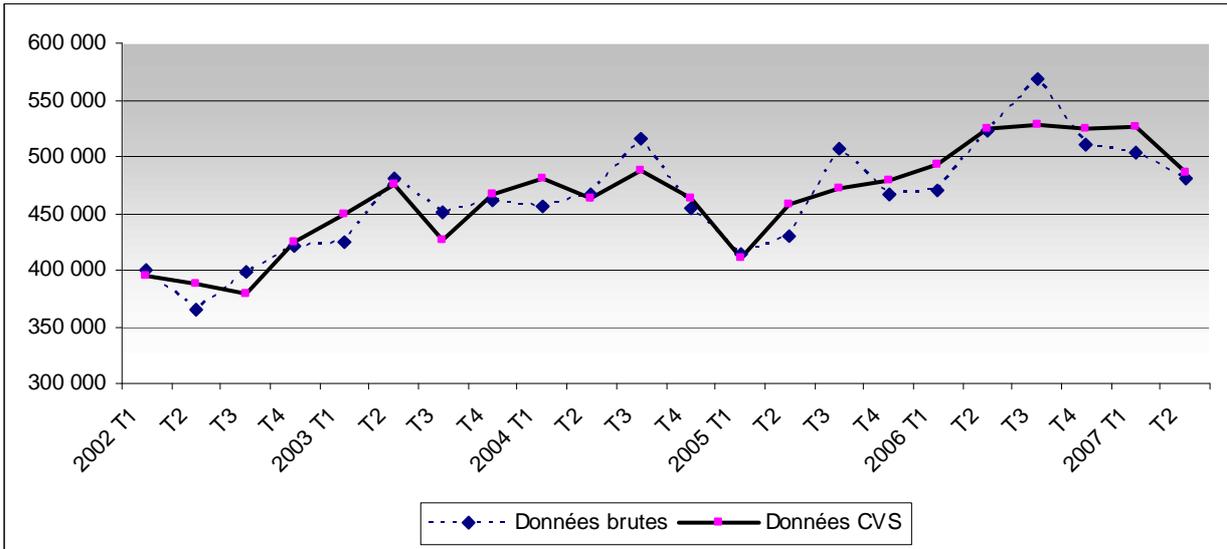
Comme indiqué *supra*, les estimations issues de l'enquête emploi et les estimations provisoires fondées sur les données administratives ont fortement divergé à partir du premier trimestre 2005, l'écart de variation atteignant **236 000 personnes en moyenne annuelle entre 2005 et 2006**. Cet écart inclut la variation du nombre de chômeurs BIT non inscrits, dont les effectifs trimestriels sont présentés au graphique 17. D'après les données de l'enquête emploi, il y aurait ainsi près de 63 000 chômeurs non inscrits en plus en 2006 qu'en 2005 en moyenne annuelle¹⁶.

¹⁵ Estimation de l'Insee sur la base des sources administratives (UNEDIC ACOSS).

¹⁶ Les évaluations de l'Insee font apparaître un intervalle de confiance de +/- 44 000 personnes sur le nombre de chômeurs BIT non inscrits mesuré chaque trimestre. L'intervalle de confiance sur la même donnée en moyenne annuelle étant nécessairement plus étroit, l'évolution mesurée apparaît significative au regard de l'aléa statistique.

Cette dernière évaluation constitue toutefois un simple ordre de grandeur. Les évaluations de l'Insee font apparaître un intervalle de confiance de +/- 44 000 personnes sur le nombre de chômeurs BIT non inscrits mesuré chaque trimestre. L'intervalle de confiance sur la même donnée en moyenne annuelle étant plus étroit, l'évolution mesurée apparaît significative au regard de l'aléa statistique. On peut cependant remarquer que, selon l'enquête emploi, le nombre de chômeurs non inscrits a connu une brève décrue au premier semestre 2005, au cours duquel les résultats de l'enquête apparaissent assez fragiles (cf. *infra*). Si l'augmentation du nombre des chômeurs non inscrits apparaît sensible, son ampleur reste donc difficile à quantifier avec précision.

Graphique 20 : Evolution du nombre de chômeurs BIT non inscrits à l'ANPE selon l'enquête emploi (données trimestrielles)



Source : Insee

Avec les réserves signalées *supra*, si on tient compte de l'augmentation du nombre de chômeurs BIT non inscrits, la **divergence** entre les deux sources qui reste inexpliquée s'établit à **173 000 personnes** en moyenne annuelle. Ce chiffre peut être rapproché de celui obtenu pour les années précédentes. Le tableau 18 montre ainsi les écarts annuels moyens entre les estimations provisoires du chômage BIT et les mesures de l'enquête emploi.

Tableau 21 : Ecart entre les sources et impacts de la variation du nombre de chômeurs BIT non inscrits (en milliers)

| | A=Ecart de variation entre la mesure EEC et les stat. prov. | B=Variation des chômeurs BIT non inscrits selon EEC | Ecart inexpliqué = A-B |
|-----------|---|---|------------------------|
| 2003/2002 | 146 | 58 | 88 |
| 2004/2003 | -57 | 19 | -76 |
| 2005/2004 | -65 | -19 | -46 |
| 2006/2005 | 236 | 63 | 173 |

Source : Dares et Insee

On vérifie ainsi que l'écart annuel moyen est particulièrement élevé en 2006 avec plus de 236 000 chômeurs BIT en plus selon l'enquête emploi que selon les estimations mensuelles, ce qui est deux fois supérieur au maximum des trois années précédentes. La part de l'écart qui ne s'explique pas par la variation des non inscrits, si elle a quelques précédents, est d'une ampleur inégalée depuis la mise en place de l'enquête emploi en continu : avec plus de 173 000 personnes cet « écart inexpliqué » est deux fois supérieur à l'écart le plus élevé mesuré jusqu'alors (en 2003 avec 88 000 personnes).

⇒ **La méthode employée depuis 1986** d'estimations mensuelles du chômage à partir de données administratives recalées annuellement sur des données d'enquête apparaît ainsi **fortement remise en cause** par les divergences observées sur la période récente. L'hypothèse de remplacer le calage annuel par un calage trimestriel apparaît également peu pertinente au regard des écarts d'évolution observés sur les résultats trimestriels depuis la mise en place de l'enquête emploi en continu.

III. L'APPORT DES AUTRES SOURCES DISPONIBLES

Les annexes II et III, qui présentent respectivement les statistiques administratives de la demande d'emploi et l'enquête emploi, exposent les faiblesses des deux sources dans l'évaluation du chômage BIT. Mais l'analyse peut également faire appel à des sources extérieures aux données sur le chômage issues de l'enquête emploi et de l'ANPE : recensement, données administratives relatives à l'emploi et conjoncture macroéconomique.

A. Les données du recensement

D'un point de vue statistique, la seule mesure du chômage au sens du bureau international du travail est actuellement celle fournie par l'enquête emploi. Mais, les incertitudes relatives à l'enquête emploi peuvent inciter à analyser d'autres sources, et notamment le recensement. En effet, le recensement de la population présente un certain nombre de qualités, dont la principale était, jusqu'à 1999, son exhaustivité et, depuis 2004, (date de la mise en place du recensement annuel), la taille de son échantillon. Il s'agit donc d'une enquête qui ne souffre que d'un **faible aléa statistique (+/-0,08 point en niveau et +/-0,12 point en variation** sur un an) et d'un **excellent taux de réponse (97% de répondants)**. Cela ne veut pas pour autant dire que les informations issues du recensement ne souffrent d'aucun biais potentiels (notamment relatifs au mode de collecte), mais les informations de cette source sont irremplaçables sous deux conditions :

- la fréquence de la mesure est adaptée aux variations que l'on souhaite contrôler ;
- la grandeur que l'on veut contrôler est effectivement renseignée dans les questionnaires avec une méthodologie constante ;

La question de la fréquence était particulièrement critique avec l'ancien recensement qui avait lieu tous les dix ans. Les données du recensement relatives au chômage en 1982, 1990 et 1999 ne permettent pas de rapprochement avec les variations de l'enquête emploi dans un intervalle de temps aussi large.

Le nouveau recensement permet en revanche de disposer de données annuelles. Il est en effet effectué en janvier de chaque année. Cependant, il diffère de l'enquête emploi en ce que cette dernière évalue le chômage en continu sur l'ensemble du trimestre. Les données du recensement ne peuvent donc être comparées qu'avec celles du premier trimestre de l'enquête emploi.

Par ailleurs, l'activité professionnelle a toujours fait l'objet de questions dans le recensement, mais celles-ci ont varié entre les recensements. Cependant, depuis la mise en place du recensement annuel, les questions sont restées stables. Les différentes questions posées par les recensements successifs sont présentées dans le tableau 19.

Tableau 22 : Questions relatives au chômage posées dans les différentes versions du recensement

| Année du recensement | Question posée | Réponse permettant de classer en chômeur |
|--------------------------|--|---|
| 2004, 2005, 2006 et 2007 | <i>Quelle est votre situation principale ?</i> | Chômage (inscrit ou non à l'ANPE) |
| 1999 | <i>Quelle est votre situation ?</i> | Vous ne travaillez pas (ou plus) |
| | <i>Etes-vous ?</i> | Chômeur (inscrit ou non à l'ANPE) |
| 1990* | [Pas de question mais deux options] | Si vous ne travaillez pas (ou plus) |
| | <i>Etes-vous ?</i> | Chômeur (inscrit ou non à l'ANPE) |
| 1982* | [Pas de question mais deux options] | Si vous n'exercez pas d'activité professionnelle ou si vous êtes au chômage |
| | Etes-vous | Chômeur |

Source : Insee

* Pour l'année 1982 et l'année 1990, la réponse à la question permettant d'identifier les chômeurs était conditionnée par un critère relatif à l'activité.

Par ailleurs, l'indicateur renseigné est celui du « **chômage spontané** », différent de la définition du bureau international du travail. L'Insee n'utilise toutefois pas directement cet indicateur brut, mais détermine un « **chômage recensement** » à partir d'autres questions posées : « *Dans les enquêtes annuelles de recensement, est considéré comme chômeur un individu qui déclare comme situation principale être « chômeur », « à la retraite », « femme ou homme au foyer » ou « autre situation », qui déclare ne pas travailler actuellement, qui remplit moins de 2 questions du cadre réservé aux travailleurs, qui recherche un emploi et qui a moins de 71 ans (toutes ces conditions doivent être remplies).* »¹⁷ Le tableau 20 montre les effectifs des deux concepts de chômeurs mesurés par le recensement pour janvier 2004, 2005 et 2006.

Tableau 23 : Comparaison des effectifs des chômeurs mesurés par le recensement selon le concept utilisé

| Recensement | Chômage « spontané » | | Chômage, concept RP ¹⁸ | | Ecart* | |
|-------------|----------------------|--------|-----------------------------------|--------|---------|--------|
| | Nombre | Taux* | Nombre | Taux* | Nombre | Taux** |
| Jan 2004 | 3 515 946 | 13,1 % | 3 305 873 | 11,8 % | 210 073 | 6,0 % |
| Jan 2005 | 3 534 022 | 13,1 % | 3 325 102 | 11,8 % | 208 920 | 5,9 % |
| Jan 2006 | 3 416 870 | 12,6 % | 3 239 726 | 11,4 % | 177 144 | 5,2 % |

Source : Insee

* Rapporté à la population active mesurée par le recensement

** Rapporté au nombre de chômeurs, dans le concept « spontané »

On constate que l'écart est important en niveau (de l'ordre de 200 000 personnes en moyenne) et qu'il n'est pas stable : inchangé entre 2004 et 2005, il diminue significativement entre 2005 et 2006 (diminution de plus de 15%).

Cependant, en variation annuelle, les évolutions sont relativement plus proches : les deux concepts les fournissent une variation similaire de +0,5% et +0,6% entre 2004 et 2005, et entre 2005 et 2006, l'un donne une baisse de -3,3% et l'autre de -2,6%. Il convient d'être prudent dans les comparaisons d'évolutions entre les différents concepts de chômage : dans la mesure où l'écart entre deux concepts proches et issus de la même source n'est pas stable, il est difficile d'affirmer que cela sera le cas entre le chômage concept RP et le chômage BIT.

¹⁷ Source : Note méthodologique de l'Insee.

¹⁸ Recensement permanent.

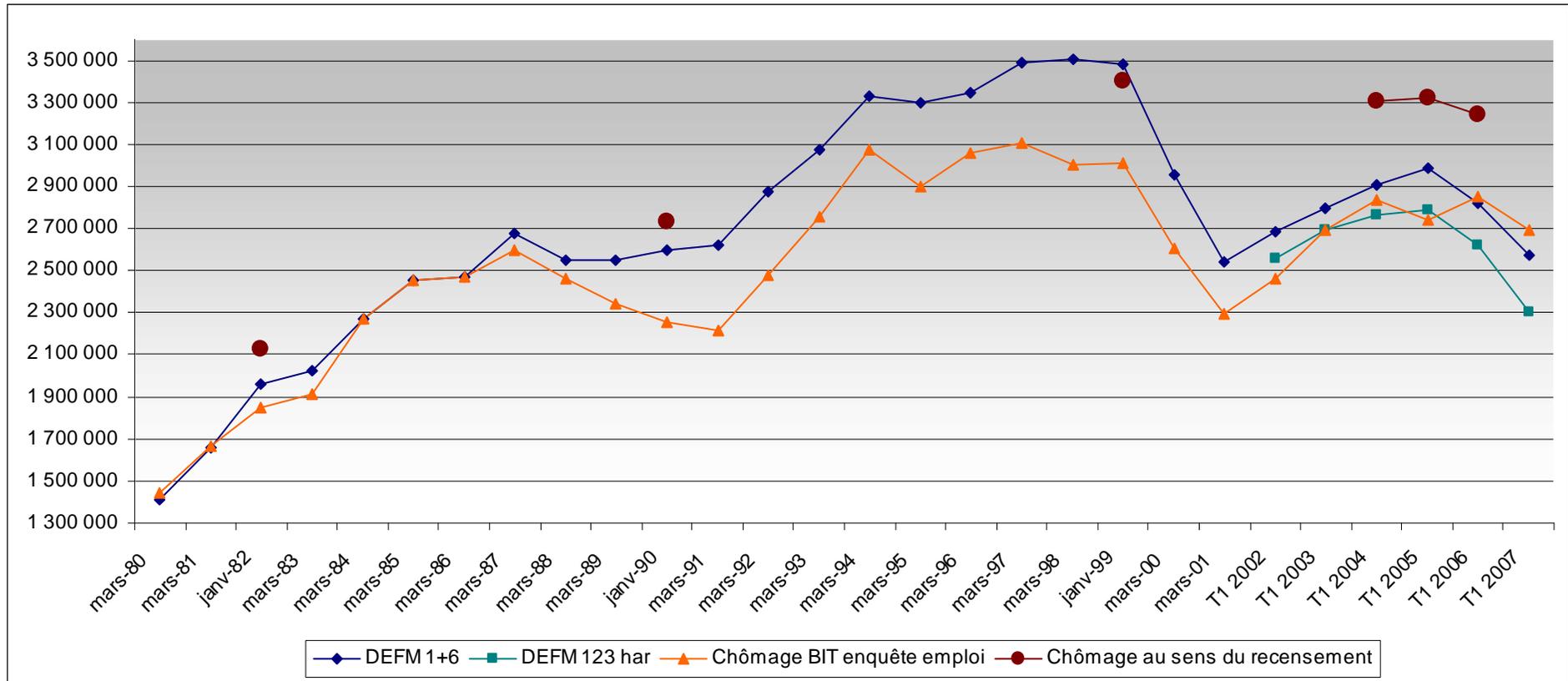
Pour exploiter la fiabilité statistique du recensement, l'Insee a indiqué à la mission qu'il entreprendrait à l'automne 2007 un test de faisabilité sur l'introduction dans le questionnaire de recensement de quelques questions plus proches des concepts d'activité et de chômage, tels que définis par le 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 différents. Mais il sera 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.

Il faut par ailleurs remarquer que le chômage « concept RP » comme le « chômage spontané »¹⁹ connaissent tous deux des effectifs plus élevés que le chômage BIT mesuré par l'enquête emploi et les DEFM 123 HAR. Au premier trimestre 2006, on dénombrait ainsi 2,8M de chômeurs BIT selon l'enquête emploi et 2,6M de DEFM 123 HAR, soit respectivement 400 000 et 600 000 de moins que le nombre de chômeurs mesuré par le recensement. Un certain nombre de chômeurs au sens du recensement sont ainsi des inactifs au sens du BIT, tandis que d'autres ont vraisemblablement exercé une activité réduite.

Les évolutions comparées des DEFM 1+6, 123 HAR, du chômage BIT mesuré par l'enquête emploi et du chômage mesuré par le recensement sont présentées dans le graphique 24.

¹⁹ Par la suite, et pour simplifier la lecture, le terme de chômage mesuré par le recensement désignera le « chômage concept RP ».

Graphique 24 : Comparaison des chômeurs au sens du BIT (enquête emploi), des DEFM et des chômeurs au sens du recensement



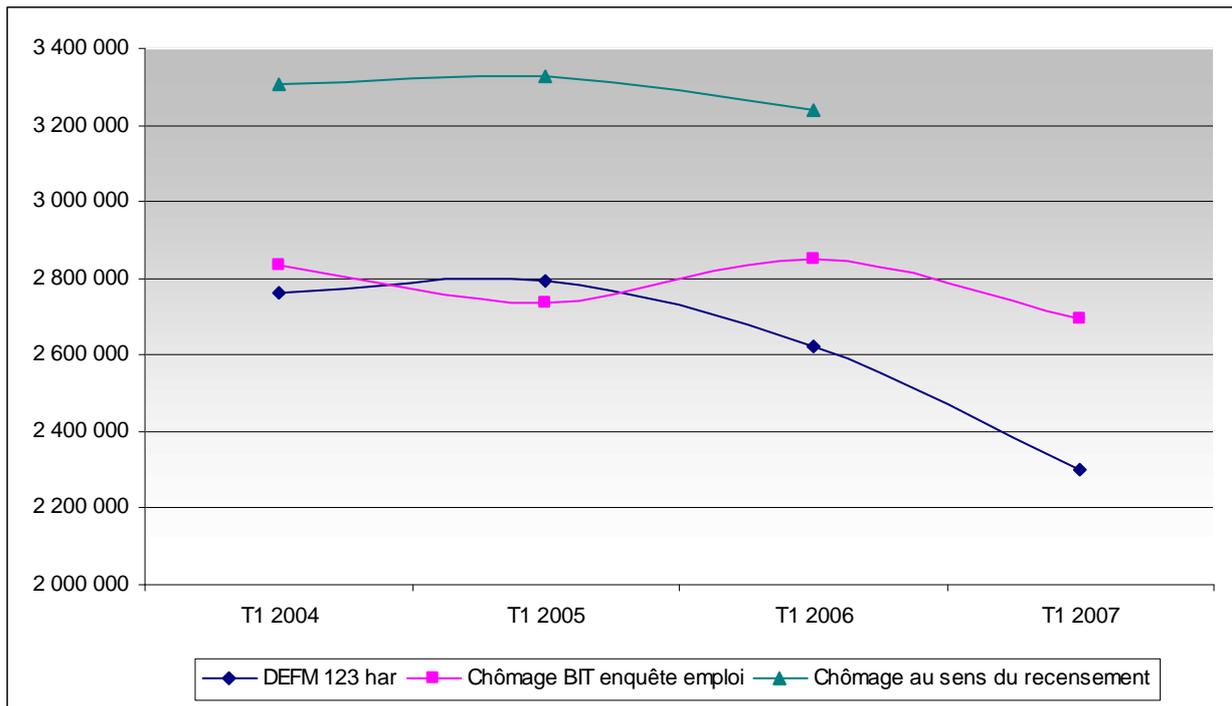
Source : Insee, Dares et calculs de la mission

Note de lecture : Avant 2002, ce sont les données brutes relatives au mois de réalisation de l'enquête emploi qui ont été utilisées (mars en général, janvier pour les années de recensement). A partir de 2002, les données utilisées sont celles du premier trimestre afin de permettre la comparaison directe entre DEFM 123HAR et chômage BIT mesuré par l'enquête emploi. Le recensement n'ayant pas été réalisé chaque année avant 2004, ses résultats ne sont pas reliés par une courbe, mais apparaissent sous la forme de points ronds.

On observe une forte proximité entre le nombre de chômeurs au sens du recensement et les effectifs des DEFM 1+6 en 1982, 1990 et 1999. Sur des intervalles aussi espacés il est très difficile d'interpréter les variations du chômage mesuré par le recensement.

Pour les années 2004 et 2005, on dispose des données du recensement effectué au mois de janvier 2004, 2005 et 2006, que l'on peut comparer aux évolutions des DEFM 123 HAR²⁰ et des chômeurs BIT du premier trimestre mesurés par l'enquête emploi. Cette comparaison est présentée au graphique 25.

Graphique 25 : Nombre de chômeurs au sens du BIT mesuré par l'enquête emploi, des DEFM 123 HAR et nombre de chômeurs mesuré par le recensement annuel depuis 2004 données brutes



Source : Insee

Note : Les données du recensement sont recueillies en janvier de chaque année. Pour l'enquête emploi, le champ de comparaison le plus pertinent est donc celui du premier trimestre. Afin d'examiner les données administratives et les données d'enquête sur une période identique, c'est la moyenne trimestrielle du premier trimestre qui a été retenue pour les données administratives.

Le graphique 15 permet de voir que les évolutions du chômage au sens du recensement sont relativement proches de celles des DEFM 123 HAR alors que celles des chômeurs BIT mesurés par l'enquête emploi se font en sens opposé. On peut quantifier la différence d'évolution entre les données administratives, les mesures de l'enquête et le recensement en examinant les variations relatives observées en début d'année entre 2004 et 2006. Ces variations sont présentées dans le tableau 26.

²⁰ Pour la période récente, on utilise en effet les DEFM 123 HAR plutôt que les DEFM 1+6 car c'est cette catégorie qui sert à mesurer les évolutions mensuelles du chômage BIT depuis 2001, cf. *supra* I.

Tableau 26 : Evolution du nombre de chômeurs au sens du BIT mesuré par l'enquête emploi, du nombre des DEFM 123 HAR et du nombre de chômeurs mesuré par le recensement annuel depuis 2004 données brutes

| 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 | 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 personnes | | |
| Variation entre le début 2004 et le début 2005 | +19 224 | +31 116 | +27 987 | -97 175 | +11 892 | +8 763 | -116 399 |
| Variation entre le début 2005 et le début 2006 | -85 356 | -157 151 | -168 702 | +113 769 | -71 795 | -83 346 | +199 125 |
| Variation entre le début 2006 et le début 2007 | nd | -324 054 | -322 439 | -158 454 | nd | nd | nd |
| Variation entre le début 2004 et le début 2006 | -66 132 | -126 035 | -140 715 | 16 594 | -59 903 | -74 583 | 82 726 |
| Variation en % des chômeurs et des DEFM | | | | | En points | | |
| Variation entre le début 2004 et le début 2005 | +0,6% | +1,1% | +1,0% | -3,4% | +0,5 | +0,4 | -4,0 |
| Variation entre le début 2005 et le début 2006 | -2,6% | -5,5% | -6,0% | +4,2% | -3,0 | -3,5 | +6,7 |
| Variation entre le début 2006 et le début 2007 | nd | -12,1% | -12,3% | -5,6% | nd | nd | nd |
| Variation entre le début 2004 et le début 2006 | -2,0% | -4,5% | -5,1% | 0,7% | -2,4% | -3,0% | 2,7% |

Source : Insee (données brutes)

Note de lecture : Les évolutions sont calculées entre deux mesures effectuées en janvier (RA et DEFM 123 HAR Jan/Jan) ou au premier trimestre (Enquête emploi et DEFM 123 HAR T1/T1°. L'évolution des DEFM 123 HAR est calculées selon les deux méthodes afin de pouvoir faciliter les comparaison.

Dans les deux cas, la variation mesurée par les DEFM est plus proche de celle du recensement que celle qui ressort de l'enquête emploi. Entre janvier 2004 et janvier 2005, alors que les effectifs des chômeurs du recensement et des DEFM 123 HAR montrent une légère hausse de vingt à trente mille personnes, l'enquête emploi indique une baisse relativement importante du chômage BIT de l'ordre de 97 000. Entre janvier 2005 et janvier 2006, la proximité d'évolution entre recensement et DEFM est moins marquée : entre 72 000 et 83 000 d'écart selon la méthode retenue, ce qui est du même ordre de grandeur que les effets, estimés par la Dares, de la politique de gestion des listes de l'ANPE (cf. annexe II). Cependant, la divergence avec l'enquête emploi est encore plus marquée, avec près de 200 000 personnes. Les évolutions des données administratives sont ainsi 2,4 fois plus proches du recensement que l'enquête emploi. Au regard du recensement, **les DEFM ont ainsi fourni une meilleure indication de l'évolution du marché du travail que l'enquête emploi entre janvier 2004 et janvier 2005 et entre janvier 2005 et janvier 2006.**

Toutefois, la définition du chômage au sens du recensement est différente de celle du chômage au sens du BIT ; le nombre des chômeurs au sens du recensement, qui ne sont pas également chômeurs au sens du BIT, peut connaître des évolutions importantes et différentes de celles des chômeurs BIT (cf. *supra*, les réserves sur les comparaisons des évolutions entre les différents concepts du chômage). En outre, avec trois mesures, le lien observé reste fragile et, rien ne permet d'affirmer que les évolutions futures du recensement seront corrélées avec celles des DEFM 123 HAR. Enfin, les divergences observées pourraient provenir d'un niveau anormalement bas du chômage BIT début 2005 : les évolutions mesurées de janvier 2004 à janvier 2006 montrent que l'évolution du « chômage recensement » n'est pas sensiblement plus proche de celle de l'ANPE (75 000 personnes d'écart) que de celle de l'enquête emploi (83 000 personnes), en pourcentage d'évolution, c'est même l'enquête emploi qui est légèrement plus proche du recensement, même si l'enquête emploi conclut à un léger accroissement du chômage, tandis que DEFM et recensement concluent tous deux à une baisse significative du chômage. On verra *infra* que les résultats du premier semestre 2005 de l'enquête emploi apparaissent assez fragiles.

⇒ A ce stade, **le recensement paraît confirmer l'évolution du marché du travail indiquée par les données administratives en 2005**. Mais seuls les **résultats du recensement de janvier 2007** permettront d'éclairer la situation pour ce qui concerne **l'année 2006**. La différence des concepts nécessite cependant de la prudence pour en tirer des conclusions définitives sur l'évolution du chômage au sens du BIT.

B. Les données macroéconomiques

1. Les variations de l'emploi

La mesure des variations de l'emploi permet d'éclairer l'évolution du chômage de deux manières différentes. D'une part, parce que la population active employée (l'emploi) et les chômeurs forment une partition exclusive de la population active globale. On peut donc théoriquement mesurer l'évolution du chômage à partir de celle de l'emploi et des actifs, ou vérifier la cohérence comptable des trois sources estimées indépendamment (chômage, emploi, population active). C'est ce que les économistes prévisionnistes appellent « le bouclage ». Les résultats de ce bouclage sont toutefois difficiles à interpréter car le « défaut de bouclage », c'est-à-dire la différence entre la population active et la somme de l'emploi et du chômage peut être importante et sa réduction fait appel à des hypothèses économétriques qui dépassent le problème du chômage et ne permettent pas de réduire son incertitude.

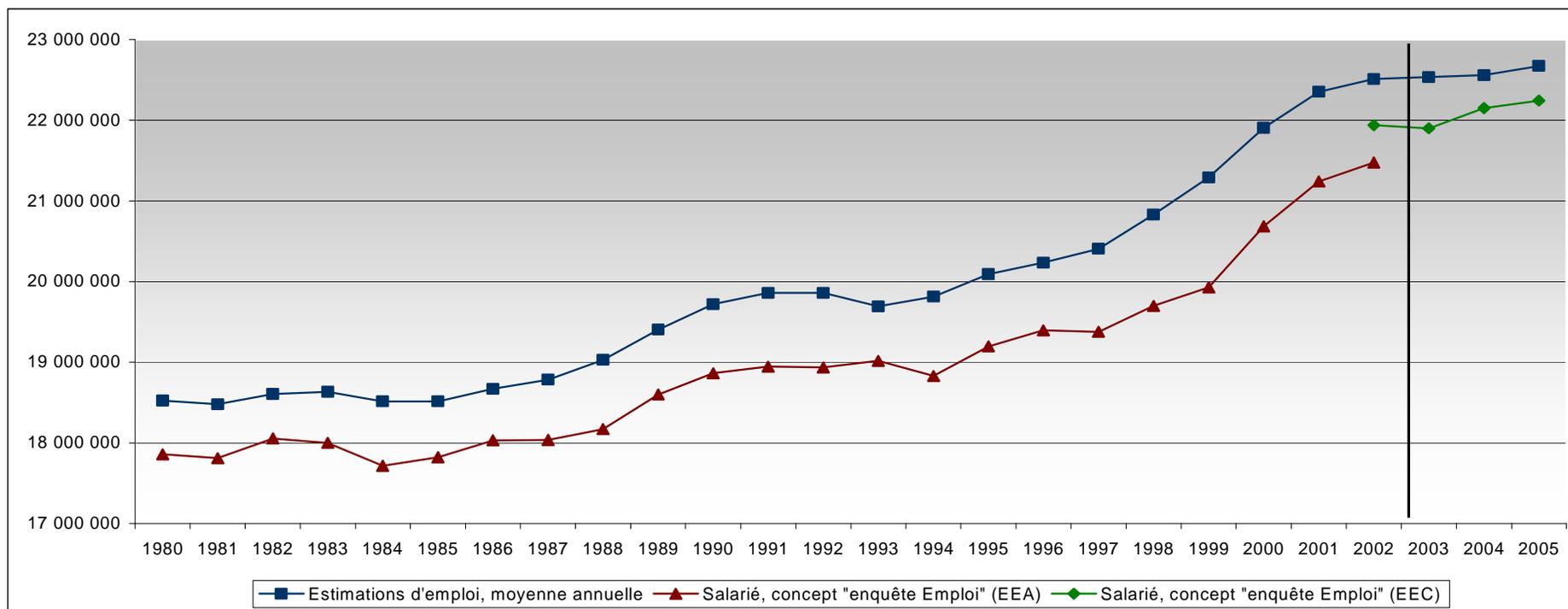
D'autre part, l'étude des éventuelles divergences entre sources administratives et données d'enquête sur la mesure de l'emploi permet d'éclairer celles qui sont observées en matière de chômage. Les données administratives relatives à l'emploi sont en effet à peu près exhaustives (l'exercice d'une activité rémunérée donnant lieu à une prise en compte systématique par la sécurité sociale) et constituent donc un bon test de la fiabilité des données d'enquête.

On peut ainsi comparer les effectifs salariés issus de l'enquête emploi et ceux estimés à partir des sources administratives (graphiques 27 et 28, *infra*). Les divergences observées en niveau, pour importantes qu'elles paraissent (plus d'un million de personnes entre 1998 et 2001), sont imputables aux différences de concept utilisé, de champ et de temporalité. En effet, « *le champ des salariés dans l'enquête Emploi exclut les chefs d'entreprises, alors que les estimations d'emploi comptent comme salariés les chefs d'entreprises salariés, gérants minoritaires et associés (environ 500 000 personnes en 1999). Par ailleurs, la définition du statut "salarié" a changé de manière importante dans l'enquête Emploi en 1990 : l'évolution pour cette année est à prendre avec prudence. Enfin, le concept de "salarié" n'étant pas homogène d'un recensement à l'autre, les estimations d'emploi salarié ne sont pas non plus à concept constant sur longue période.* »²¹.

²¹ Source : note méthodologique Insee.

C'est donc la corrélation des tendances qu'il faut observer. Pour analyser celle-ci dans le détail, le graphique 29 présente la comparaison des variations annuelles des estimations d'emploi salarié et des effectifs salariés de l'enquête emploi.

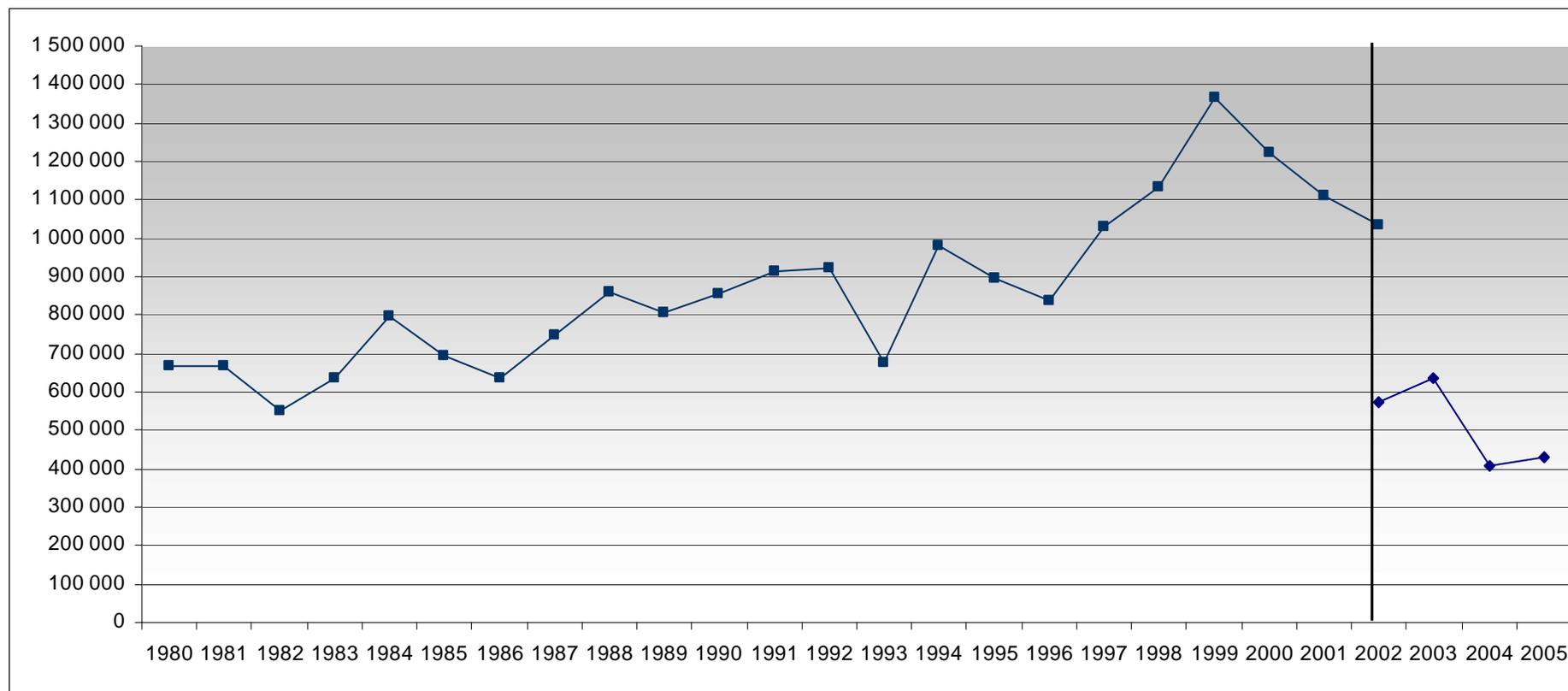
Graphique 27 : Comparaison des effectifs salariés de l'enquête emploi et des estimations d'emploi à partir des sources administratives



Source : Insee

Note : Les données sont brutes (mois de mars) avant 2002, et en moyenne annuelle par la suite.

Graphique 28 : Ecart entre les effectifs salariés de l'enquête emploi et des estimations d'emploi salariés à partir des sources administratives

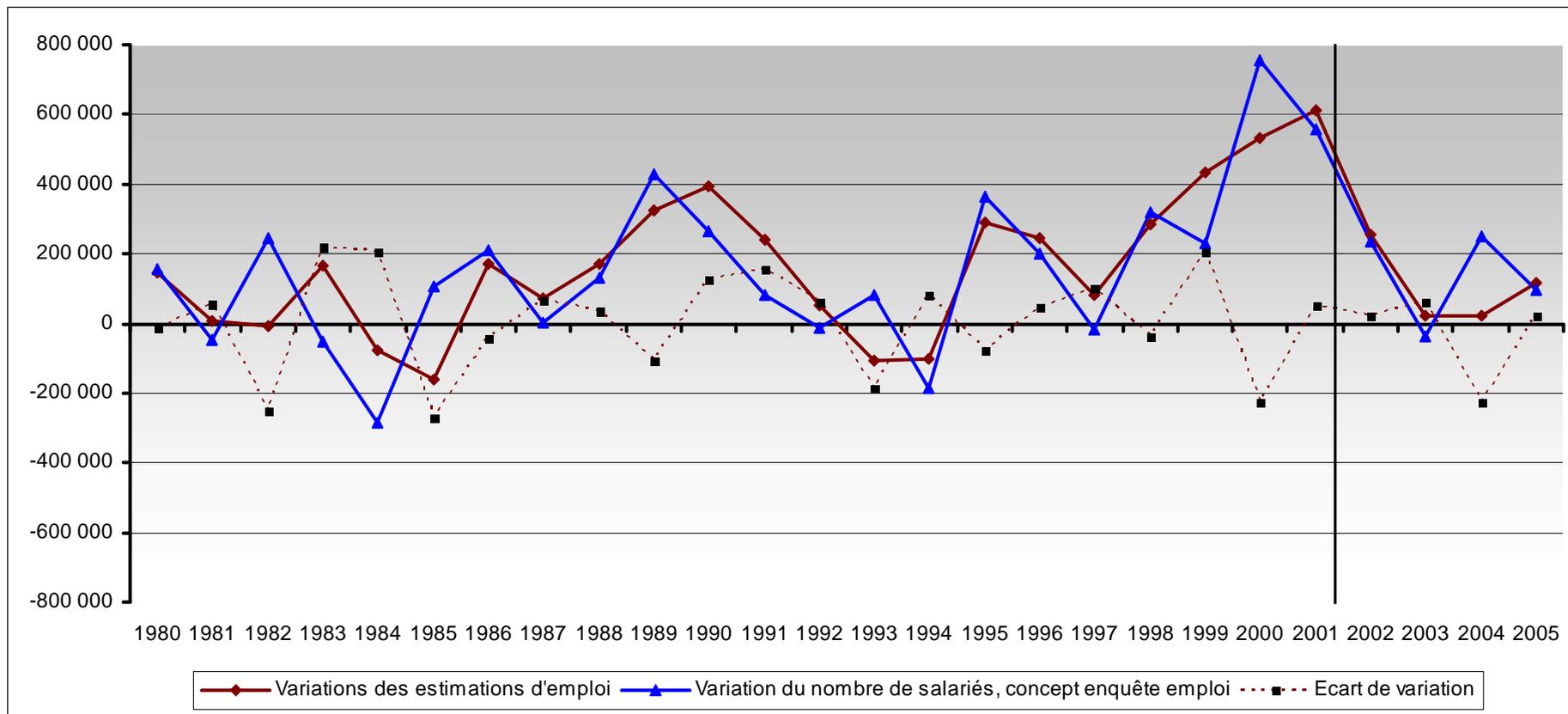


Source : Insee

Note de lecture : Le graphique indique l'écart entre la mesure de l'emploi par l'enquête emploi et les estimations d'emploi fondées sur les données administratives. Jusqu'à 2002, cet écart est mesuré entre la moyenne annuelle des estimations et la mesure issue de l'enquête emploi en mars. Après cette date, ce sont les deux moyennes annuelles qui ont été comparées. La séparation a été marquée par le trait vertical.

Les données sont brutes (mois de mars) avant 2002, et en moyenne annuelle par la suite.

Graphique 29 : Comparaison des variations des effectifs salariés de l'enquête emploi et des variations des estimations d'emploi salarié à partir des sources administratives



Source : Insee

Note : Les données sont brutes (mois de mars) avant 2002, et en moyenne annuelle par la suite.

Tableau 30 : Comparaison des variations des effectifs salariés de l'enquête emploi et des variations des estimations d'emploi à partir des sources administratives

| Année | Variations des estimations d'emploi salarié | Variation de l'emploi salarié mesuré par l'enquête emploi | Différence | Ecart relatif (en % du total de la population employée) |
|-------------|---|---|-----------------|---|
| 1980 | 144 877 | 157 948 | -13 071 | -0,1% |
| 1981 | 7 779 | -46 790 | 54 569 | 0,3% |
| 1982 | -8 943 | 243 444 | -252 387 | -1,4% |
| 1983 | 164 055 | -53 906 | 217 961 | 1,2% |
| 1984 | -78 056 | -285 389 | 207 333 | 1,1% |
| 1985 | -161 431 | 107 211 | -268 642 | -1,5% |
| 1986 | 168 922 | 209 815 | -40 893 | -0,2% |
| 1987 | 71 007 | 4 414 | 66 593 | 0,4% |
| 1988 | 170 899 | 132 892 | 38 007 | 0,2% |
| 1989 | 326 087 | 430 633 | -104 546 | -0,5% |
| 1990 | 391 942 | 263 545 | 128 397 | 0,7% |
| 1991 | 238 653 | 82 773 | 155 880 | 0,8% |
| 1992 | 50 198 | -10 364 | 60 562 | 0,3% |
| 1993 | -107 460 | 80 745 | -188 205 | -1,0% |
| 1994 | -103 147 | -186 515 | 83 368 | 0,4% |
| 1995 | 289 061 | 365 653 | -76 592 | -0,4% |
| 1996 | 246 666 | 201 199 | 45 467 | 0,2% |
| 1997 | 81 041 | -19 287 | 100 328 | 0,5% |
| 1998 | 285 697 | 321 526 | -35 829 | -0,2% |
| 1999 | 435 825 | 228 844 | 206 981 | 1,0% |
| 2000 | 533 222 | 757 493 | -224 271 | -1,0% |
| 2001 | 609 820 | 557 879 | 51 941 | 0,2% |
| 2002 | 257 490 | 233 197 | 24 293 | 0,1% |
| 2003 | 22 963 | -39 610 | 62 574 | 0,3% |
| 2004 | 23 631 | 250 698 | -227 066 | -1,0% |
| 2005 | 115 060 | 94 420 | 20 640 | 0,1% |

Source : Insee

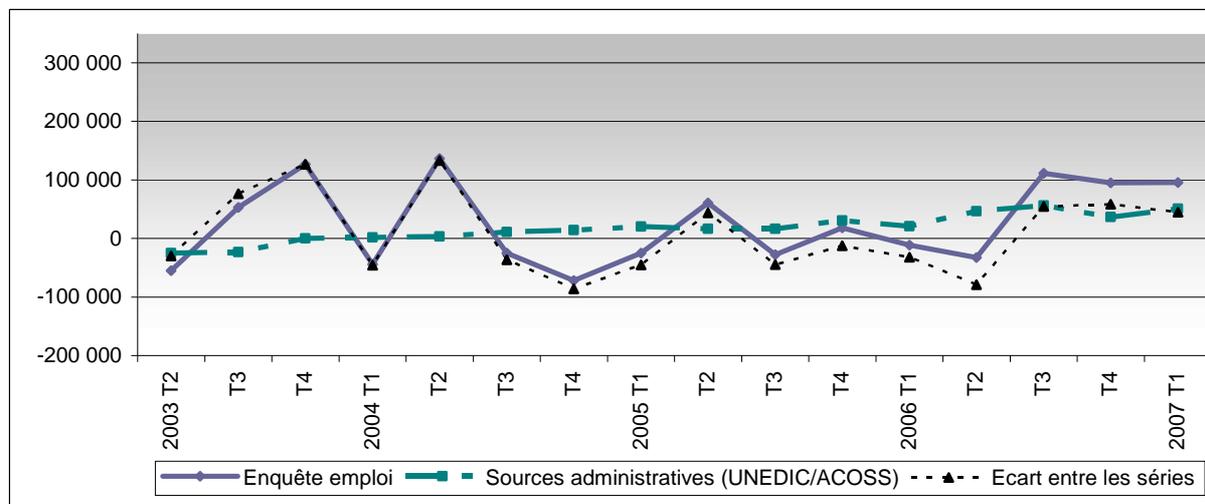
Note de lecture : Les années présentant des sens d'évolution divergents ont été indiquées en gras

Si, visuellement, les deux courbes apparaissent relativement proches, elles présentent néanmoins des divergences régulières, parfois du même ordre de grandeur que les variations observées. Ces divergences sont toutefois inférieures à 1 % des effectifs salariés depuis 1986 (les données sont présentées dans le tableau 27 ci-dessus).

Cette comparaison peut être menée depuis 2002 avec des données trimestrielles. On utilise pour cela la catégorie des salariés du secteur marchand non-agricole, bien évaluée par les sources administratives. On aboutit à des résultats comparables à ceux observés avec l'emploi salarié en moyenne annuelle : dans un secteur où les effectifs sont très stables, **l'enquête emploi ne permet pas de déterminer à court terme le sens de l'évolution réelle**. Si du point de vue du statisticien, l'erreur commise sur les effectifs est faible, inférieure à 1 % à l'exception du troisième trimestre 2004 (où elle s'établit à 1,45 %), elle entraîne néanmoins une erreur fréquente sur le sens de la variation conjoncturelle.

Le graphique 31 montre la comparaison des variations effectuée sur l'emploi salarié marchand non-agricole.

Graphique 31 : Comparaison des variations des effectifs salariés de l'enquête emploi et des variations des estimations d'emploi salarié marchand non agricole à partir des sources administratives entre 2003 et 2007 (en données CVS)



Source : Insee (données CVS)

Si l'EE n'apparaît ainsi pas comme un outil pertinent pour la mesure des variations de l'emploi à court terme compte tenu de leur faible volume, il n'est pas possible d'inférer de ces données des conclusions définitives sur la fiabilité des résultats relatifs au chômage.

2. Le premier semestre 2005

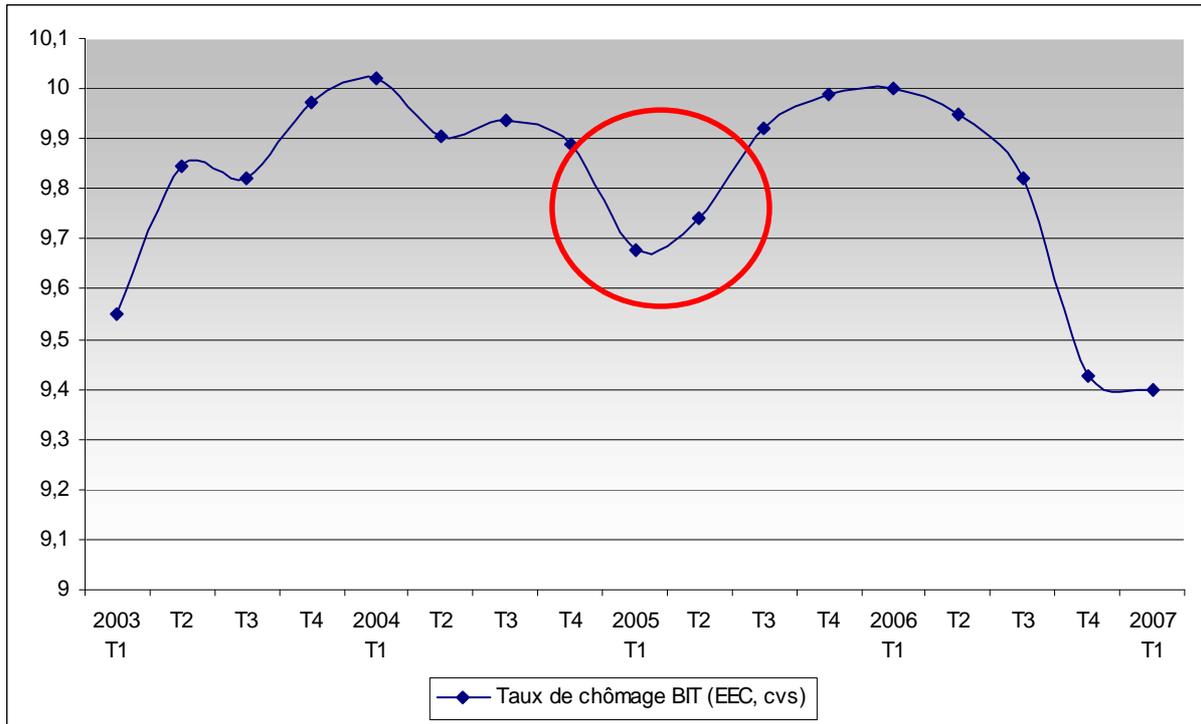
L'analyse de la conjoncture macroéconomique ne permet en général pas de déterminer avec précision l'évolution du chômage, mais elle fournit des indices quant à une erreur statistique de mesure. L'examen de la courbe du chômage BIT trimestriel mesuré par l'enquête emploi en données corrigées des variations saisonnières fait apparaître une baisse du chômage **au premier semestre 2005**. Cette baisse, immédiatement suivie d'une hausse, donne à la courbe un profil en creux sur la période. Selon certains statisticiens de l'Insee, ces résultats pourraient relever d'une « anomalie statistique » toujours possible sur un ou deux trimestres.

En effet, selon l'unité des méthodes statistiques (UMS) de l'Insee, la probabilité que la grandeur mesurée soit au-delà des bornes de l'intervalle de confiance un trimestre donné n'est pas négligeable : elle est de 15% sur une année (quatre résultats trimestriels) et de 26% sur deux ans (huit résultats trimestriels)²². La probabilité que le résultat du trimestre qui suit un trimestre sorti de son intervalle de confiance sorte également de l'intervalle de confiance est aussi élevée (23%) ; en revanche elle tombe à 7% deux trimestres plus tard et 3,1% trois trimestres plus tard. Une anomalie centrée sur deux trimestres constitue donc une hypothèse de travail plausible.

Le graphique 32 présente l'évolution du chômage BIT trimestriel mesuré par l'enquête emploi en données corrigées des variations saisonnières entre 2003 et 2007.

²² 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.

Graphique 32 : Evolution du taux de chômage trimestriel au sens du BIT en données corrigées des variations saisonnières selon l'enquête emploi



Source : Insee

L'examen de la conjoncture macroéconomique vient étayer cette présomption car aucune donnée ne permet de conclure à des éléments de reprise au premier semestre 2005. La croissance trimestrielle a été limitée à 0,2 % sur les deux trimestres. De même, la hausse du chômage BIT fin 2005 indiquée par l'enquête emploi, n'est pas non plus cohérente avec la croissance trimestrielle, supérieure à celle des autres trimestres, ni avec l'évolution de l'emploi, qui est resté stable au troisième trimestre. Les données macroéconomiques de l'année 2005 sont présentées dans le tableau 29.

Tableau 33 : Données macroéconomiques relatives à l'année 2005

| Données | T1 2005 | T2 2005 | T3 2005 | T4 2005 | Année 2005 |
|---|---------|---------|---------|---------|------------|
| Evolution du PIB | 0,20% | 0,20% | 0,70% | 0,40% | 1,20% |
| Evolution de l'emploi (source administrative) | 0,20% | 0,18% | -0,02% | 0,21% | 0,47% |

Source : Insee

Un second facteur vient renforcer l'hypothèse d'une anomalie statistique au premier semestre 2005, celui du bouclage avec les données de l'ANPE. En effet, l'impact sur les effectifs des DEFM des changements dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi (cf. annexe II) aurait dû induire une première divergence en moyenne annuelle entre données administratives et données d'enquête en 2005. Or le calage effectué en 2005 a été très faible, ce qui indique, si les données de l'ANPE sous-estimaient le chômage, que les données de l'enquête emploi devaient le sous-estimer également : la baisse du premier semestre pourrait être à l'origine de cette sous-estimation.

Enfin, l'analyse des résultats du recensement et de l'évolution des chômeurs non inscrits soutiendrait cette hypothèse. En particulier, si on suppose que le taux de chômage BIT n'a pas baissé au premier semestre 2005, alors les deux glissements annuels des années 2004 et 2005 seraient plus proches de celle indiquée par le recensement, même si la différence demeure sensible (cf. *supra* III.B).

⇒ Il faut toutefois rappeler que cette hypothèse n'est étayée par aucune constatation directe sur l'enquête emploi au premier semestre 2005 **et il ne peut donc s'agir que d'une présomption**. L'Insee ne s'est d'ailleurs pas prononcé sur ce point.