CNIS
CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE
Chroniques

Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir

Présentation du rapport du groupe présidé par Jean-Baptiste de Foucauld

Au printemps 2007, l'Insee a reporté le calage, effectué traditionnellement au mois de mars, de la statistique du chômage-BIT sur son enquête emploi, déclenchant un large débat sur la mesure du chômage. C'est dans ce contexte que le bureau du Cnis a demandé à Jean-Baptiste de Foucauld d'animer un groupe de travail pour définir une batterie d'indicateurs sur l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi, dans l'objectif de mieux rendre compte des situations complexes et diversifiées du marché du travail. Ce groupe a réuni pendant près d'un an des membres des administrations statistiques, des représentants des partenaires sociaux et des associations concernées. Dans son rapport, diffusé le 11 juin 2008, il fait trente propositions pour améliorer la mesure de l'emploi, du chômage et de la précarité. Il revendique de mieux faire fonctionner notre intelligence collective, d'où le titre du rapport : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir. C'est une synthèse de ses propositions que le lecteur trouvera dans ce numéro de Chroniques.

N° 8
Octobre 2008
Directeur de la publication :
Philippe CUNEO
Rédactrice en chef :
Françoise DUSSERT
Responsable éditoriale :
Nadine LEGENDRE
Maquette : STE
Publication diffusée gratuitement,
ne peut être vendue

Le groupe affirme pour commencer que débattre du chômage est chose difficile. D'abord parce que le phénomène lui-même est complexe et qu'il est en perpétuelle transformation, tout comme l'emploi lui-même. Ensuite parce qu'il est pollué par une focalisation excessive sur un indicateur quasi unique : le nombre des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois auprès de l'ANPE (DEFM). À l'inverse, des informations disponibles ne sont pas exploitées, tandis que les mutations de la société sont mal prises en compte.

Le système d'information sur le chômage et l'emploi est pourtant très fourni, mais il ne permet à ce jour une lecture ni apaisée ni suffisamment fine des évolutions de la société. Pire, le souci du court terme risque d'altérer la conduite des politiques de l'emploi si elles s'attachent plus à leur effet sur l'indicateur qu'à la situation réelle du marché du travail.

Expliciter ce que recouvre chaque indicateur

Le groupe rappelle qu'il ne peut jamais y avoir d'indicateur parfait, ni dans sa définition, ni dans ses règles de calcul. Toute statistique comporte des erreurs de mesure ou d'échantillonnage. Les données administratives sont en général plus précises, mais risquent

d'être affectées par des changements de méthode de gestion ou des modifications institutionnelles et leur évolution est parfois plus la traduction de ces dernières que celle du phénomène que l'on voudrait mesurer.

Il est donc nécessaire que chaque indicateur soit assorti d'une mention précisant clairement ce qu'il recouvre, ce qu'il ne recouvre pas, et les éléments de nature technique, administrative ou réglementaire ayant pu affecter son évolution. C'est la première proposition du groupe de travail.

Définir ce que l'on veut savoir et dans quel but

Le groupe a considéré que les indicateurs du chômage et de l'emploi devaient répondre à quatre finalités :

- apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux des personnes sont respectés (droit à l'emploi notamment) ;
- permettre l'analyse des évolutions économiques sur le plan conjoncturel ou structurel ;
- fournir des données fiables aux acteurs des politiques de l'emploi, nationaux et locaux, et aux partenaires sociaux ;
- alimenter dans de bonnes conditions le débat public.

L'opinion publique a besoin d'informations maîtrisables. Pour chacune d'elles, il considère qu'il faut définir un petit nombre d'indicateurs significatifs se complétant de manière cohérente. C'est la deuxième proposition du rapport.

Il s'agit de mettre en place des indicateurs (ou de compléter ceux qui existent déjà) illustrant mieux qu'à présent ce que vivent les personnes par rapport à une diversité des situations tant de chômage que d'emploi qui se développent dans la société française actuelle, notamment l'insécurité et la précarité de l'emploi. Le groupe formule aussi des propositions concrètes pour mieux communiquer sur ce sujet au cœur des préoccupations des Français.

Construire une représentation plus riche de la réalité

Les définitions du BIT (Bureau International du Travail) sur l'emploi et le chômage qui datent de 1982 ont été complétées en 1998 par des résolutions sur le sous-emploi et l'emploi dit inadéquat. Le groupe de travail suggère de s'adapter à ce renouvellement de la réflexion et, pour cela, de mettre en place de nouveaux indicateurs conformes au cadre conceptuel élargi du BIT, de tenter de cerner la précarité de l'emploi, de mieux analyser les besoins de recrutement des employeurs, et pour cela, mobiliser de nouvelles sources d'information plus pertinentes.

Même si, selon lui, le taux de chômage au sens du BIT calculé à partir de l'enquête Emploi doit continuer d'être considéré comme l'indicateur de référence pour l'évolution conjoncturelle du chômage, le groupe considère qu'il convient de le compléter conformément **au cadre conceptuel élargi du BIT** et de repérer ainsi, aux frontières du chômage les personnes inactives qui souhaiteraient travailler, c'est *le halo du chômage* ; les personnes occupées à temps partiel qui souhaitent travailler plus, c'est *le sous-emploi* ; les personnes ayant un emploi qui en souhaitent un autre, c'est *l'emploi insatisfaisant*. Ainsi seront comptabilisées successivement les personnes qui, d'après leurs déclarations, sont totalement privées d'emploi (chômage BIT et halo), ont un emploi insuffisant en quantité (le sous-emploi), ou en qualité (l'emploi insatisfaisant).

Il serait intéressant de mettre en place aussi des indicateurs en équivalent temps plein ; taux d'emploi et taux de chômage « élargi » qui inclurait la fraction « chômée » du sous-emploi.

Mieux cerner la précarité de l'emploi nécessite de dépasser l'approche juridique (CDD, intérim), et de raisonner en termes de risque de chômage et de probabilité de retour à l'emploi (ou d'accès à un emploi stable). Ce recours à une approche dynamique impliquerait de mobiliser des indicateurs de transition d'une situation à l'autre au cours d'une année, enrichis par des indicateurs de parcours sur plusieurs années, qui paraissent au groupe les mieux à même de retracer la diversité des trajectoires et situations individuelles. De même, il serait utile de regarder l'ancienneté au chômage et de compléter cette information par une appréciation du chômage récurrent (interrompu par des séquences d'emploi). Les indicateurs correspondants restent largement à construire.

Dans plusieurs domaines, le groupe n'a pas proposé d'indicateurs, considérant qu'il fallait d'abord approfondir les notions et **améliorer le système d'information**. C'est le cas à propos des besoins de recrutement et des offres d'emplois des entreprises. Les besoins régionaux et locaux en matière de chômage et d'emploi, et la mesure de la qualité de l'emploi et de l'emploi décent sont aussi des sujets qu'il recommande d'explorer.

Il est donc essentiel d'exploiter plus à fond **les sources d'information les plus pertinentes**. Dans ce cadre, le groupe réaffirme que l'enquête Emploi est l'outil qui lui paraît le plus complet et le plus adapté parmi les sources disponibles pour mesurer le chômage dans ses différentes dimensions et établir les indicateurs qui y sont liés. Il juge qu'il convient d'en poursuivre l'amélioration, notamment en passant à un dispositif trimestriel de collecte dans les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, le groupe considère que les indicateurs qui émanent de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), principal opérateur institutionnel sur le marché du travail, s'ils fournissent des informations utiles sur la part de marché couverte par l'Agence et l'efficacité de sa gestion, ne suffisent pas en eux-mêmes à une mesure exhaustive et fidèle du chômage. Mais ces indicateurs sont actuellement les seuls disponibles à des niveaux géographiques fins. Leur utilisation

implique donc de poursuivre les travaux d'expertise de l'évolution des effectifs de demandeurs d'emploi inscrits, en la comparant à des données externes, et en analysant les éventuelles perturbations induites par des changements institutionnels ou des modifications de règles de gestion.

Trois séries de propositions d'indicateurs

Les indicateurs existants sont déjà nombreux. Les propositions du groupe visent pourtant à les compléter ou les ordonner, à partir de trois approches, une statique, une dynamique, et une troisième plus spécifique de l'insécurité et de la précarité de l'emploi.

Une suite de photographies constitue l'approche statique. Chaque année, la publication du taux de chômage global devrait être complétée par celle des taux ventilés selon les qualifications ou le degré de handicap. Le halo du chômage devrait distinguer les personnes qui se déclarent découragées de celles empêchées. Le sous-emploi devrait lui aussi être désagrégé par qualification. Les emplois considérés comme insatisfaisants devraient être répartis selon le type de contrat, et selon le motif d'insatisfaction. En ce qui concerne l'emploi, le groupe souhaiterait disposer tous les ans de la répartition par type de contrat de travail, par qualification, par catégories de conditions de travail, et par ancienneté dans l'entreprise.

Le groupe considère aussi que la publication mensuelle de la Dares et de l'ANPE devrait changer de titre pour bien montrer qu'elle concerne principalement les demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à l'ANPE. Les catégories actuelles devaient être regroupées en catégories plus facilement interprétables : demandeurs d'emploi inscrits sans emploi, demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite courte, demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite longue. Ceci ne devrait pas empêcher de conserver les informations détaillées actuelles. Le système d'information de l'ANPE serait enrichi de façon à construire de nouveaux indicateurs concernant les contrats de travail des demandeurs d'emploi en activité réduite.

Dans le suivi des individus d'une période à l'autre (approche dynamique), domaine actuellement peu couvert en termes d'indicateurs réguliers, les propositions faites nécessitent pour la plupart des expertises et études préalables. A partir des enquêtes, il est proposé de publier l'ancienneté moyenne au chômage en même temps que des taux de chômage par ancienneté, puis de mettre en place un indicateur de récurrence du chômage. A l'aide de l'enquête Emploi, il devrait être possible d'élaborer des matrices de transition entre la situation une année donnée (l'emploi par grand type de contrat, le chômage et l'inactivité) et celle de l'année suivante. De manière plus ambitieuse, il faudrait étudier aussi les parcours des individus sur plusieurs années, et définir quelques trajectoires-types qui seraient ensuite régulièrement suivies.

En mobilisant les fichiers de l'ANPE, le groupe propose de produire tous les ans des statistiques par ancienneté sur les listes ainsi que par durée au moment de la sortie et de mettre en place un indicateur de récurrence. Il serait souhaitable également de décrire l'ensemble des motifs administratifs d'entrée et de sortie des listes de l'ANPE, comme de publier l'équation comptable qui relie les flux d'entrées et de sorties aux variations du nombre des demandeurs d'emploi. Enfin, il faudrait mettre en place une enquête trimestrielle quant aux motifs d'entrée sur les listes de l'ANPE analogue à l'enquête « Sortants ».

Pour traiter de la précarité de l'emploi, le groupe considère qu'il conviendra de s'appuyer à terme sur des trajectoires-types, outils qui n'existent actuellement que pour les jeunes. En attendant, il propose de se fonder sur des faisceaux d'indicateurs

Des propositions déjà mises en œuvre

Depuis décembre 2007, l'Insee publie chaque trimestre un *Info-rapides* présentant les résultats trimestriels de l'enquête emploi. En plus du taux de chômage, figurent d'autres indicateurs : taux d'emploi et taux d'activité par sexe et âge, nombre de personnes sans emploi et souhaitant travailler (halo du chômage), nombre de personnes en sous-emploi au sens du BIT (majoritairement personnes à temps partiel et souhaitant travailler plus). Ainsi, plusieurs propositions du groupe de travail sont déjà mises en application. En juin 2008, la Dares en collaboration avec l'Insee a publié dans la collection *Premières synthèses* sous le titre « Emploi, chômage, population active : un bilan des évolutions 2005-2007 », une mise en perspective des grandes évolutions du marché du travail (y compris halo du chômage et sous-emploi) sur 3 années, en synthétisant l'information provenant des différentes sources d'analyse de la situation du marché du travail. Enfin, en août 2008, l'Insee a publié un *Insee-première* intitulé « Aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité », quantifiant et surtout décrivant les situations frontières sur le marché du travail. Le halo du chômage (personnes sans emploi souhaitant travailler) a été décrit plus finement : quelles situations individuelles, en termes d'âges, de sexe ou encore de situations familiales, recouvre le halo ? Les personnes dans le halo sont-elles disponibles pour travailler rapidement, sont-elles à la recherche d'un emploi ? L'étude s'est également intéressée à décrire les personnes en sous-emploi ainsi que les personnes en emploi souhaitant en changer ou occuper un emploi supplémentaire.

approchés, mais qui existent, sur leurs écarts ou leurs évolutions par type de contrat de travail :

- les flux d'entrées en emploi et de sorties,
- les effectifs de personnes en emploi déclarant souhaiter un autre emploi et
- les matrices de transition d'une année sur l'autre.

Mieux communiquer

Le groupe considère que la manière de communiquer est essentielle et une partie spécifique du rapport est consacrée à cette question. Elle met en exergue la facilité de lecture des documents contenant les indicateurs et **le respect du calendrier annoncé**. Les documents devraient mieux respecter les principes de base de toute bonne publication statistique : leur titre refléter au plus près leur contenu et la première page comporter les principaux résultats assortis d'un bref commentaire, ainsi que, le cas échéant, un avertissement relatif aux particularités de la période couverte.

Le groupe propose aussi que les sites internet des services statistiques et administratifs concernés (Insee, Dares, ANPE, Unédic) renvoient à la même liste de publications pour aider à mettre en évidence les indicateurs essentiels, tout en aidant à leur compilation. Il espère qu'ainsi un consensus se fasse, non pas nécessairement sur l'analyse de la situation du marché du travail, mais au moins sur les outils de cette analyse.

Il lui paraîtrait souhaitable également de **réordonner la communication**. Il faudrait pour cela inverser la hiérarchie actuelle, qui privilégie les résultats mensuels sur les analyses de fond ou de tendance.

Des actions pour mieux communiquer

1. Établir un glossaire aisément accessible et un dictionnaire des principaux indicateurs, pour que les différents concepts soient convenablement utilisés, sur des bases communes.
2. Organiser des réunions d'information avec les journalistes spécialisés, afin d'améliorer la fonction d'intermédiation entre les producteurs de données et les médias qui les utilisent.
3. Respecter (et faire respecter) scrupuleusement les règles d'embargo ; communiquer aux journalistes les résultats avec un délai suffisant par rapport à la date et l'heure de l'embargo afin qu'ils aient le temps d'élaborer leurs commentaires.
4. Donner une base juridique à l'indépendance des statisticiens, afin de conforter vis-à-vis de l'opinion publique la crédibilité du système statistique.
5. Mener une réflexion sur le dispositif à utiliser en cas de crise, par exemple si une statistique attendue ne peut être produite, s'avère douteuse ou victime d'un aléa.

Au final, pour mieux cerner l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi, le groupe attend des progrès substantiels des indicateurs que propose le rapport. Il souhaiterait qu'ils puissent servir à des comparaisons internationales et qu'ils soient pour cela examinés et discutés dans les instances internationales et européennes compétentes (BIT, Eurostat et OCDE).

Pour en savoir plus :

« Emploi, chômage et précarité - Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir », rapport d'un groupe de travail du Cnis - Président J.B. de Foucauld, rapporteurs M. Cézard et M. Reynaud -, *Rapport du Cnis n°108,* Septembre 2008.

« Aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité », H. Thélot, *Insee Première* n°1207, Août 2008

« Emploi, chômage, population active : un bilan des évolutions 2005-2007 » Dares , *Premières Synthèses* n° 26.1, Juin 2008

CNIS
CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

Secrétariat Général du Cnis
Timbre D130
18, boulevard Adolphe-Pinard
75 675 Paris cedex 14

Téléphone : 01 41 17 52 62
Télécopie : 01 41 17 55 41
www.cnis.fr

CNIS
CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

Chroniques - n°8 - Octobre 2008

Les trente propositions du rapport Emploi, chômage et précarité « Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir »

Pour améliorer notre connaissance de l'emploi, du chômage et de la précarité, les propositions faites sont toutes utiles ; il est difficile de les « hiérarchise ». Il est cependant possible de les classer selon quelques grands types. Les propositions sont numérotées dans l'ordre de leur apparition dans le rapport.

Une proposition traite d'orientation du système d'information.

10 : faire du chômage au sens du BIT, calculé à partir de l'enquête Emploi, l'indicateur de référence de l'évolution conjoncturelle du chômage.

Douze propositons portent sur des indicateurs à publier ou à construire.

Indicateurs relatifs au chômage

12 : publier annuellement le taux de chômage par qualification ; construire un taux de chômage des personnes handicapées ; construire un taux de chômage élargi en équivalent temps plein.

13 : construire une série la plus longue possible sur le sous-emploi ; désagréger le sous-emploi par sexe et âge à un rythme trimestriel ; par qualifications à un rythme annuel.

14: construire une série aussi longue que possible sur le halo autour du chômage ; désagréger à un rythme annuel les séries relatives au halo autour du chômage par sexe et âge ; répartir les personnes dans le halo selon qu'elles sont découragées, empêchées, et sans recherche d'emploi (fréquence annuelle).

19 : produire si possible tous les trimestres un indicateur sur le nombre de personnes en emploi souhaitant un autre emploi ; produire tous les ans des indicateurs sur les personnes en emploi qui souhaitent un autre emploi, selon le type de contrat avec une décomposition par sexe et âge, et selon le motif de ce souhait.

Indicateurs issus des données ANPE

15 : modifier le titre de la publication mensuelle en « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de … » ; faire mention de façon très explicite de la nature des données : ce qu'elles recouvrent, ce qu'elles ne recouvrent pas et les facteurs qui ont pu les affecter ; ne plus focaliser sur la catégorie 1 mais donner davantage d'importance aux demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 123678) ; regrouper les catégories actuelles en catégorie A (demandeurs d'emploi inscrits sans emploi), catégorie B (demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite courte), catégorie C (demandeurs d'emploi inscrits en activité réduite longue) ; enrichir le système d'information de l'ANPE de façon à construire de nouveaux indicateurs explicitant les types de contrats de travail dont disposent les demandeurs d'emploi en activité réduite ; couvrir les Dom pour certains grands regroupements en données corrigées des variations saisonnières.

21 : produire tous les ans une ancienneté moyenne sur les listes de l'ANPE pour les personnes des catégories 123678 ainsi que leur répartition par ancienneté sur les listes ; fournir la durée moyenne sur les listes de l'ANPE au moment de la sortie des listes ; mettre en place un indicateur de récurrence sur les listes de l'ANPE.

23 : publier l'ensemble des motifs administratifs d'entrée et de sortie des listes de l'ANPE en données corrigées des jours ouvrables et des variations saisonnières pour les catégories 123678, en clarifiant leurs intitulés ; publier l'équation comptable qui relie les flux d'entrées et de sorties aux variations du nombre des demandeurs d'emploi de catégories 123678 ; mettre en place une enquête trimestrielle sur les motifs d'entrée sur les listes de l'ANPE analogue à celle de l'enquête « Sortants » de l'ANPE et de la Dares.

Indicateurs d'emploi

17 : enrichir l'analyse de l'emploi, en décomposant le taux d'emploi en taux d'emploi à temps plein et taux d'emploi à temps partiel par sexe et âge, en construisant un taux d'emploi en équivalent temps plein par sexe et âge tous les trimestres.

18 : Fournir tous les ans la répartition de l'emploi par type de contrat de travail, par qualification, ainsi que des indicateurs sur certains aspects précis des conditions de travail et sur l'ancienneté dans l'entreprise (moyenne et répartition).

Indicateurs dynamiques

20 : publier chaque année une ancienneté moyenne du chômage et des taux de chômage par ancienneté (???) (et non une répartition des chômeurs par ancienneté) ; expertiser et mettre en place un indicateur de récurrence.

24 : élaborer des tableaux retraçant les transitions entre la situation en n et celle de l'année suivante, n+1, les situations retenues étant l'emploi, avec si possible un détail par grand type de contrat, le chômage et l'inactivité, avec une désagrégation par sexe et âge.

25 : étudier les parcours sur le marché du travail pour aboutir à la définition de trajectoires qui seraient ensuite régulièrement quantifiées.

Dix propositions visent à améliorer le système statistique.

3 : approfondir la réflexion sur la notion de temps non choisi en vue de construire de nouveaux indicateurs.
4 : approfondir le thème de la mesure de la qualité de l'emploi et de l'emploi décent, dans le cadre de la formation Emploi-revenus du Cnis

5 : mettre en place un dispositif d'analyse du sentiment d'insécurité de l'emploi.

6 : mener des travaux sur les besoins de recrutement (et en particulier les offres d'emplois), pour aboutir à un jeu d'indicateurs clairement définis et publiés de façon visible et coordonnée.

7 : éclaircir les motifs pour lesquels des emplois restent non pourvus.

8 : approfondir l'analyse des besoins régionaux et locaux en matière de chômage et d'emploi.

9 : introduire dans les enquêtes annuelles de recensement (si cela s'avère réalisable), des questions permettant de se rapprocher des définitions de l'emploi et du chômage au sens du BIT.

11 : poursuivre l'amélioration de l'enquête Emploi trimestrielle et l'étendre aux départements d'outre-mer, de façon à produire les indicateurs recommandés dans la suite du rapport.

16 : donner à l'Insee les moyens d'améliorer son dispositif d'évaluation du nombre des personnes employées ; promouvoir l'utilisation des données issues des DADS et raccourcir les délais de production.

22 : raccourcir les délais de publication des EMMO-DMMO ; poursuivre l'expertise de l'apport et des limites de l'ensemble des sources sur les embauches par type de contrat et les sorties par motif (DADS, DUE, DMMO-EMMO).

Sept propositions concernent la manière de procéder et la communication.

1 : assortir chaque indicateur, de manière claire, lisible, synthétique, immédiatement perceptible au lecteur, d'un commentaire bref, par exemple sous forme d'un encadré, indiquant :
- ce qu'il recouvre
- ce qu'il ne recouvre pas
- les incidents de nature technique, administrative ou réglementaire qui ont pu influencer son évolution pendant la période examinée.

2 : essayer de définir, dans chacun des champs d'analyse considérés, un tout petit nombre d'indicateurs significatifs (trois par exemple) se complétant de manière cohérente et susceptibles de varier soit dans le même sens, soit de façon contradictoire.

26 : identifier clairement les publications.

27 : annoncer dans un calendrier la chronologie des publications.

28 : mieux hiérarchiser la communication en privilégiant les tendances structurelles et en relativisant les données administratives mensuelles.

29 : établir un glossaire des différentes catégories et un dictionnaire des principaux indicateurs.

30 : organiser des réunions d'information à destination des journalistes ; respecter scrupuleusement les règles d'embargo ; donner aux journalistes un délai suffisant pour élaborer leurs commentaires dans les meilleures conditions.