

**Mise en œuvre des recommandations de l’Autorité de la statistique publique
dans le cadre de la labellisation des statistiques mensuelles des demandeurs d’emploi
inscrits à Pôle emploi**

**Document de cadrage en vue de la réunion
du groupe de consultation du Cnis du 29 janvier 2015**

1. Le contexte des travaux du groupe de consultation

Le 26 mars 2014, l’Autorité de la statistique publique (ASP) a émis un avis favorable à la labellisation des statistiques mensuelles de demandeurs d’emploi inscrits à Pôle emploi¹. Cette décision a été assortie de 6 recommandations (cf. infra) et a été accordée pour une durée de cinq ans, avec une clause de revoyure à l’horizon de deux ans, date à laquelle la mise en œuvre des recommandations sera examinée par l’ASP.

Au-delà des évolutions demandées par l’ASP, dont Pôle emploi et la Dares rendront compte au plus tard en mars 2016, Pôle emploi et la Dares souhaitent mettre à profit la phase de réflexion ouverte par les recommandations de l’ASP pour faire évoluer le format de la publication, afin uniquement d’en améliorer la lisibilité. Il ne s’agit pas de réviser les concepts et la définition des statistiques publiées. Le projet actuel se distingue en cela de la dernière refonte profonde de la publication en 2009², qui comportait notamment la révision des catégories de demandeurs d’emploi afin de prendre en compte les recommandations du rapport du groupe de travail du Cnis présidé par Jean-Baptiste de Foucauld³.

Les statistiques mensuelles de demandeurs d’emploi inscrits à Pôle emploi sont constituées par la chaîne STMT (Statistique mensuelle du marché du travail) à partir de données exhaustives issues des systèmes de gestion des listes de Pôle emploi⁴.

¹ La dernière publication mensuelle des statistiques sur les demandeurs est accessible ici : <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/etudes-et-recherches,77/publications-dares,98/dares-analyses-dares-indicateurs,102/2014-103-demandeurs-d-emploi,18362.html>

Des séries complémentaires sont également mises à disposition sur le site de la Dares : <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/chomage,79/les-demandeurs-d-emploi-inscrits-a,264/>

² Pour une présentation de la refonte de la publication opérée en 2009, consulter : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Les_Nouvelles_categories_de_demandeurs_d_emploi_-_Le_contexte.pdf.

³ Rapport « Emploi, chômage, précarité : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir » du Cnis de 2008. La refonte de la publication en 2009 faisait également suite aux préconisations du rapport « Les méthodes statistiques d’estimation du chômage » de l’IGF et de l’IGAS de 2007.

⁴ Pour une présentation complète des données de la STMT, se référer à la documentation en ligne : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Documentation_STMT_decembre_2014.pdf

2. Le champ et le calendrier des travaux du groupe de consultation

Compte tenu de l'importance prise dans le débat public par les statistiques relatives aux demandeurs d'emploi, il a semblé indispensable à Pôle emploi et à la Dares d'associer le Cnis à cette réflexion, sous la forme d'un groupe de consultation présidé par Jacques Freyssinet. Ce groupe de consultation aura pour mandat, sur la base de propositions élaborées conjointement par Pôle emploi et la Dares, de se prononcer sur :

- les modalités pratiques de mise en œuvre des recommandations de l'ASP ;
- les autres évolutions de la publication mensuelle envisagées par la Dares et Pôle emploi en vue d'en améliorer la lisibilité.

Le groupe de consultation devrait se réunir trois fois : après une première réunion d'échanges fin janvier 2015, deux réunions seront consacrées à l'examen des propositions élaborées conjointement par Pôle emploi et la Dares. Il est prévu que le groupe présente ses conclusions lors de la commission « Emploi, qualification et revenus du travail » du Cnis du 25 mars 2015.

Les recommandations seront mises en œuvre par la Dares et Pôle emploi d'ici mars 2016 au plus tard (date de l'examen par l'ASP de la mise en œuvre des recommandations).

3. Éléments de contexte sur les recommandations de l'ASP

Les 6 recommandations de l'ASP sont les suivantes⁵ :

1. Publier sur une base annuelle des séries révisées en droits constatés (séries « avec recul ») issues du fichier historique statistique des demandeurs d'emploi ;
2. Publier, au cas par cas, les séries réropolées tenant compte des incidents et des changements de procédure ;
3. Ajouter à la publication mensuelle des DEFM un commentaire privilégiant la tendance des derniers mois ;
4. Attirer l'attention des lecteurs sur la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil ;
5. Publier régulièrement des séries d'indicateurs visant à évaluer la variabilité statistique des DEFM en stocks et en flux ;
6. Conduire une analyse préventive des risques des processus de production et de publication et prévoir une procédure de gestion de crise.

Ces recommandations invitent essentiellement à accompagner davantage la publication d'éléments d'appréciation et de compréhension des statistiques publiées. Elles ne remettent en question ni les concepts ni leur mode de production.

⁵ Ces formulations sont celles qui figurent dans l'avis n°2014-01 du Journal Officiel du 26 mars 2014 (http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Avis_et_observations/Avis_JO_Pôle_Emploi.pdf) ; elles peuvent légèrement différer de celles du relevé de décision de la séance de l'ASP (http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Relevés/ASP_PV_26_04_14.pdf).

a. Recommandation 1 « Publier sur une base annuelle des séries révisées en droits constatés (séries « avec recul ») issues du fichier historique statistique des demandeurs d'emploi »

Les statistiques de la publication mensuelle sont basées sur une comptabilisation des événements en les affectant à leur date d'enregistrement. L'approche en termes de « droits constatés », expression empruntée au vocabulaire comptable, consiste à comptabiliser les événements en les affectant à leur date d'effet.

La date d'effet peut différer de la date d'enregistrement : comme toutes les données issues de processus administratifs, il peut exister pour les données relatives aux demandeurs d'emploi des délais dans la remontée de l'information. Les données STMT relatives au mois M sont constituées à partir du 12^e jour ouvré du mois M+1⁶. À cette date, l'ensemble des événements ayant eu lieu au mois M ne sont pas connus, certains entrant dans le système d'information avec retard⁷. Les événements connus avec retard sont comptés au titre de leur mois d'enregistrement et non de leur mois de réalisation. Les données brutes d'un mois donné ne sont pas révisées par la suite.

Bien qu'également issu des mêmes bases de gestion, le Fichier Historique Statistique (FHS), produit trimestriellement par Pôle emploi et qui enregistre toutes les périodes d'inscription sur les 10 dernières années, a des règles de construction différentes. En particulier, le FHS est construit selon une logique de droits constatés : les dates d'entrée et de sortie qui y sont reportées correspondent aux dates d'effet des événements et non à leur date d'enregistrement⁸.

En outre, le FHS comporte des retraitements qui ne sont pas appliqués dans le processus de production de la STMT. En particulier, les demandes de même catégorie (ABC, D, E) distantes de deux jours ou moins, considérées comme des allers-retours fictifs, sont recollées dans le FHS. En comparaison avec la STMT, ce traitement tend à diminuer le niveau des entrées et des sorties, et à augmenter le nombre de demandeurs d'emploi et leur ancienneté d'inscription. Les écarts entre FHS et STMT ne se réduisent donc pas à une différence en termes d'enregistrement des événements connus avec retard.

La recommandation de l'ASP semble relativement claire dans la mesure où elle précise déjà la source à utiliser. Elle soulève cependant un certain nombre de questions techniques qu'il conviendra d'examiner, concernant :

- le périmètre des séries concernées. Il pourrait ainsi être pertinent de se concentrer sur les principales séries (par exemple les demandeurs d'emploi en catégories A et ABC, les demandeurs d'emploi en catégories ABC de longue durée, les entrées et sorties des catégories ABC). L'étude de l'ampleur des écarts entre FHS et STMT pourrait également guider le choix des séries à publier en « droits constatés » ;
- la profondeur de l'historique des séries (les séries STMT remontent jusqu'en 1991 ou 1996 selon les séries ; un FHS porte sur 10 ans seulement) ;
- le pas des séries : mensuel, trimestriel, annuel ;

⁶ Cette date correspond à la clôture de la période d'actualisation de leur situation par les demandeurs d'emploi. Chaque mois, les demandeurs d'emploi doivent actualiser leur situation ; s'ils ne le font pas, ils sortent des listes pour défaut d'actualisation. Ils peuvent se réinscrire sans délai s'ils le souhaitent.

⁷ Certains flux ne sont connus qu'avec retard, notamment en raison de la réception tardive de pièces justificatives ou de délais de traitement des dossiers.

⁸ Une autre différence est que les données du FHS contiennent toutes les informations connues avec retard, sans limite de recul. Dans la STMT, lorsqu'une entrée est connue avec plus de deux mois de retard sur sa date d'effet, ou une sortie avec plus de trois mois de retard, elle n'est pas comptabilisée dans les flux d'entrée ou de sortie. Son impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois est néanmoins pris en compte.

- le champ géographique : France entière ou France métropolitaine ;
- le recul. Le FHS étant un fichier historicisé, les données sont susceptibles d'être révisées à chaque actualisation. Il conviendra de définir à quel recul on considère que les données sont suffisamment consolidées ;
- la nature des séries : brutes ou corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables.

Au-delà de ces questions sur les séries à produire, se pose la question du format de publication à retenir et de son rythme de production, par exemple :

- un fichier excel mis en ligne annuellement sur le site internet de la Dares et de Pôle emploi, auquel renverrait la publication mensuelle ;
- une note annexée à la publication une fois par an au moment de l'actualisation de la série avec un commentaire rapide sur les écarts avec les séries de la STMT.

b. Recommandation 2 « Publier, au cas par cas, les séries rétropolées tenant compte des incidents et des changements de procédure »

En statistique, la notion de rétopolation correspond usuellement à l'exercice visant à reproduire, à la suite d'un changement de nomenclature ou de champ, une série longue dans un cadre homogène. La nouvelle série se substitue à l'ancienne et permet ainsi d'avoir une série longue non affectée par des ruptures de série. De telles rétopolations ont été effectuées sur les statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi lors du changement des catégories de demandeurs d'emploi en 2009 ou, plus récemment, lors du changement du concept d'âge (passage de l'âge en fin d'année à l'âge en fin de mois) en 2013.

La recommandation 2 de l'ASP évoque toutefois un exercice de rétopolation dans un autre cas, celui d'incidents et de changements de procédure. Il peut alors être utile de rappeler les différents événements pouvant affecter les statistiques. En dehors des évolutions liées au marché du travail (qu'elles soient conjoncturelles ou correspondent à des chocs temporaires), plusieurs types d'événements peuvent avoir une incidence sur les statistiques publiées :

- des changements de concepts (âge, catégorie...). Ces changements doivent donner lieu à rétopolation, au sens où les nouvelles séries se substituent aux anciennes ;
- des changements dans les règles de suivi ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi (nouvelle convention d'assurance chômage, fermeture de la dispense de recherche d'emploi, nouvelle offre de services en direction des demandeurs d'emploi, création du RSA...), qui peuvent avoir un impact sur le nombre de demandeurs d'emploi. Ces changements relèvent davantage de l'estimation d'impact que de la rétopolation au sens strict. En raison de la difficulté de l'exercice d'estimation, ces estimations d'impact se font plutôt dans le cadre d'études spécifiques⁹ ;
- des incidents ou changements de procédures, événements pointés par l'ASP, qui peuvent avoir un impact sur le nombre de demandeurs d'emploi. Ces événements peuvent être variés (réforme des règles de gestion des radiations, évolution des modalités d'inscription, incident sur les relances lors de la campagne d'actualisation...). Là encore, ces événements relèvent usuellement plus de l'estimation d'impact et de série

⁹ Voir par exemple l'étude suivante sur l'effet de la mise en place du suivi mensuel personnalisé : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE_175.pdf

contrefactuelle (série qui aurait été observée en l'absence de la réalisation de cet événement) que de la rétopolation au sens strict. Actuellement, ces événements, dès lors qu'ils sont connus, sont systématiquement mentionnés dans la publication sous forme d'avertissement, accompagné si possible d'un impact chiffré¹⁰.

Concernant l'estimation de l'impact des incidents et changements de procédure, il convient de rappeler que cet exercice diffère de la rétopolation effectuée lors d'un changement de concept (âge, catégorie...), qui peut simplement consister (lorsque les données sont disponibles) en une nouvelle « comptabilisation ». L'estimation de l'effet d'incidents ou de changements de procédures repose en effet généralement sur des hypothèses contrefactuelles à définir et est pour cela entouré d'une marge d'incertitude. De ce fait, l'estimation est parfois une fourchette et non une valeur précise (cf. par exemple l'estimation de l'impact de l'incident sur les relances en août 2013¹¹).

De plus, on ne dispose que rarement de l'ensemble de la chronique des effets (par exemple, pour la réforme des règles de radiation, nous n'avons pas de chronique précise des effets sur le nombre de demandeurs d'emploi au-delà de février 2013). Enfin, on ne mesure souvent qu'un impact sur une série donnée, mais pas forcément les effets induits sur les autres séries (par exemple, nous n'avons pas pu quantifier l'effet sur les entrées de septembre 2013 de l'incident sur les relances lors de la campagne d'actualisation d'août 2013).

Pour ces raisons, pour répondre à la préoccupation de l'ASP « d'être aimable avec l'utilisateur », Pôle emploi et la Dares pourraient faire évoluer le format des informations mises à disposition du lecteur sur l'impact estimé des incidents et changements de procédure. En lieu et place ou en complément des avertissements actuellement présents dans la publication, des séries contrefactuelles (portant sur les principales statistiques affectées et pour les seuls mois où l'estimation est possible) seraient reconstruites sur une période courte (1 à 2 ans au plus), sans se substituer, bien évidemment, à la série de référence publiée. Deux événements récents ayant eu un impact conséquent pourraient être traités dans le cadre de la mise en oeuvre de cette recommandation :

- l'incident sur les relances lors de la campagne d'actualisation (août 2013)
- la réforme des radiations (janvier 2013).

c. Recommandation 3 « Ajouter à la publication mensuelle des DEFM un commentaire privilégiant la tendance des derniers mois »

Actuellement, la publication mensuelle présente, dans le commentaire et les tableaux, des taux d'évolution mensuelle (évolution en % entre les niveaux des mois M et M-1) et annuelle (évolution en % entre les niveaux des mois M et M-12) ; elle comporte également des graphiques présentant les niveaux sur 4 ans glissants.

La recommandation de l'ASP répond à la préoccupation que le lecteur n'accorde pas une importance excessive à la seule information constituée par la dernière variation mensuelle, les inflexions dans l'évolution des statistiques sur les demandeurs d'emploi devant parfois s'apprécier en tendance sur quelques mois.

S'agissant d'une publication purement statistique, il nous semble que le « commentaire privilégiant la tendance des derniers mois » devrait s'appuyer sur une mesure statistique

¹⁰ Dans un souci de lisibilité, les mesures d'impact réalisées ont été rassemblées sur une page spécifique : <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de-76/statistiques-78/chomage-79/la-statistique-mensuelle-du-marche-2470/>

¹¹ http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Note_technique_impact_non_relance_aout_et_septembre_BV23.pdf

objective. Une première tâche sera donc de définir la statistique la plus pertinente (évolution trimestrielle, évolution sur plusieurs mois glissants...).

Par ailleurs, la recommandation de l'ASP vise à « ajouter » ce commentaire à la publication existante, et non pas à substituer la mention de cette tendance aux données mensuelles actuellement publiées. Il conviendra cependant de définir l'importance respective donnée dans la publication à la mention de la tendance sur quelques mois et à celle des derniers chiffres mensuels. À cet égard, la solution pourrait différer selon les séries concernées :

- les séries de flux de demandeurs d'emploi (entrées et sorties), notamment par motif, présentent une forte variabilité des évolutions mensuelles, avec des difficultés d'interprétation récurrentes de ces évolutions. Une option pourrait être de présenter et commenter uniquement les données cumulées sur des trimestres glissants, en niveau, comme en évolution.
- pour les séries d'effectifs (« stocks ») de demandeurs d'emploi, une option serait de compléter les évolutions mensuelles par un indicateur de tendance, qui reste à définir. Les évolutions mensuelles fournissent en effet une information interprétable sur la situation conjoncturelle du marché du travail, et elles doivent donc être conservées.

d. Recommandation 4 : « Attirer l'attention des lecteurs sur la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil » et recommandation 5 : « Publier régulièrement des séries d'indicateurs visant à évaluer la variabilité statistique des DEFM en stocks et en flux »

Ces deux recommandations sont liées, la « faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil » découlant de la « variabilité statistique » observée. Le terme de « variabilité statistique » utilisé dans la recommandation nous paraît ambigu. Il nous semble que la mission IGAS-IGF-IG Insee avait plutôt en tête la volatilité (en tant qu'écart à la tendance) des séries.

La variabilité des statistiques publiées a des sources diverses, mais traduit en premier lieu l'état du marché du travail (conjoncture, chocs temporaires), et certaines évolutions réglementaires ou incidents identifiés. Les autres sources de variabilité (composantes qui relèvent de la volatilité) peuvent être de nature :

- « administrative ». Par exemple, la très grande majorité des défauts d'actualisation correspond à des cessations volontaires d'inscription (souvent pour reprise d'emploi), mais une partie peut correspondre à des « oublis » d'actualisation, suivis d'une réinscription le mois suivant ; on peut imaginer que le nombre de ces oublis puisse connaître une certaine volatilité d'un mois à l'autre. De même les radiations administratives peuvent-elles connaître quelques fluctuations liées à l'activité administrative de Pôle emploi. Enfin, en fonction de l'activité de Pôle emploi, le délai entre l'inscription d'un demandeur d'emploi et sa comptabilisation effective dans le système d'information peut varier légèrement d'un mois à l'autre. Ainsi, divers éléments peuvent créer une certaine variabilité du nombre de demandeurs d'emploi inscrits pour des raisons autres que le seul fonctionnement du marché du travail, que l'on peut regrouper pour simplifier sous l'appellation de « variabilité administrative ».
- statistique. Dans la mesure où les statistiques sont estimées sur une base de données exhaustive, la seule source de variabilité statistique identifiée est l'estimation des coefficients de correction de variations saisonnières et des jours ouvrables, qui introduit une source de variabilité statistique plus classique.

Dans son rapport de soutien à l'ASP¹², la mission IGAS-IGF-IG Insee se concentrait sur deux composantes de la « variabilité administrative », les procédures d'actualisation et de radiation. Elle estimait que ces « procédures de gestion administrative génèrent une variabilité dans le temps et dans l'espace sur les statistiques des flux d'entrée et de sortie d'un mois sur l'autre » (page 6). Elle quantifiait la variabilité associée à ces deux procédures et en concluait qu'« une variation mensuelle du nombre de DEFM inférieure à 30 000 devrait être regardée avec prudence » (page 19).

Il nous semble que la meilleure manière d'estimer la volatilité de la série n'est pas de chiffrer l'impact potentiel d'un nombre limité de sources de variabilité, mais de partir de l'étude de la série observée et plus précisément de mesurer les écarts de la série à la tendance. Ceci pose la question de déterminer la tendance.

Le seuil en dessous duquel la variation d'un mois sur l'autre aurait une faible signification, pourrait alors se déduire de la mesure de la volatilité. Il pourrait par exemple correspondre à un quantile des écarts entre les évolutions mensuelles de la série observée et les évolutions mensuelles de la tendance.

e. Recommandation 6 : « Conduire une analyse préventive des risques des processus de production et de publication et prévoir une procédure de gestion de crise »

Les travaux de la mission d'inspection appuyant l'ASP ont été menés dans un contexte particulier, dans les semaines suivant l'incident sur les relances lors de la campagne d'actualisation relative au mois d'août 2013. Il convient avant tout de souligner l'appréciation très positive que la mission porte sur la gestion de cette situation par Pôle emploi et la Dares dans cette situation (pages 33 ou 36 du rapport par exemple).

Néanmoins, la recommandation de l'ASP ne peut que permettre de réagir de façon encore plus efficace en cas de réalisation d'un risque.

Cette recommandation pourrait ainsi donner lieu à la formalisation d'un document qui contiendrait :

- l'ensemble des risques identifiés pouvant affecter la production et la publication mensuelle ;
- les dispositifs de sécurité et de contrôles mis en place dans les chaînes informatiques et les procédures de production afin de sécuriser la production et la publication ;
- un dispositif de crise à mobiliser en cas de problème rencontré lors de la préparation de la publication.

4. Pistes d'évolutions complémentaires de la publication

Au-delà des évolutions demandées par l'ASP, Pôle emploi et la Dares souhaitent mettre à profit la phase de réflexion ouverte par les recommandations de l'ASP pour faire évoluer le format de la publication, sans perte d'information. La publication pourrait ainsi être recentrée sur son cœur (statistiques de demandeurs d'emploi) et sur les statistiques labellisées.

Pôle emploi et la Dares souhaitent en particulier soumettre au groupe de consultation les évolutions suivantes :

¹² Ce rapport est accessible sur le site de l'ASP :

http://www.autorite-statistique-publique.fr/pdf/Relevés/Labellisation_Sta_Demandeurs_emploi.pdf

- Certaines informations pourraient être supprimées de la publication, tout en restant disponibles sur un autre format :
 - o la page sur les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA pourrait être supprimée, en contrepartie de mise en ligne de séries longues équivalentes ;
 - o la page sur l'indemnisation pourrait être supprimée, une nouvelle publication sur le taux de couverture issue de travaux Pôle emploi-Dares-Unédic dans le cadre de la convention tripartite étant prévue ;
 - o la page sur les offres collectées pourrait être supprimée, les séries continuant à être mises en ligne ;
 - o les pages sur les données brutes régionales pourraient être supprimées ou déplacées en fin de publication ;
 - o l'annexe présentant les statistiques selon les anciennes catégories (d'avant 2009) et les données brutes pourrait être supprimée, les séries brutes restant disponibles en ligne.
- En raison de la publication d'une documentation méthodologique complète depuis 2014 sur les sites de la Dares et de Pôle emploi, l'encadré 1 pourrait être allégé en étant moins axé sur les concepts et davantage sur des éléments méthodologiques.
- les graphiques pourraient être modifiés, notamment en modifiant la fenêtre actuellement retenue (fenêtre fixe de 4 ans) et en remplaçant les graphiques sur les demandeurs d'emploi par catégorie croisée de sexe et âge par des graphiques par sexe et des graphiques par catégorie d'âge.
- Au-delà des évolutions évoquées plus haut, la page sur les flux (page 10) pourrait être enrichie de la façon suivante :
 - o Sur les entrées, un lien vers les séries d'inscriptions pour rupture conventionnelle¹³ et pour licenciement économique¹⁴ estimées à partir du FHS pourrait être ajouté.
 - o Sur les sorties, il pourrait être fait référence aux séries sur les entrées en formation¹⁵ et aux résultats de l'enquête Sortants ;
- La page sur la durée et l'ancienneté pourrait faire référence à des travaux utilisant d'autres mesures de l'ancienneté ou de la récurrence.

¹³ <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/emploi,82/les-ruptures-conventionnelles,1420/les-ruptures-conventionnelles,9633.html>

¹⁴ <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/chomage,79/les-dispositifs-publics-d,2472/les-dispositifs-publics-d,13674.html>

¹⁵ <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/chomage,79/les-demandeurs-d-emploi-inscrits-a,264/les-series-mensuelles-des-entrees,18017.html>