
Jean-Baptiste de FOUCAULD
Inspecteur Général des Finances

TÉLÉPHONE : 01.53.18.38.28

TÉLÉCOPIE : 01.53.18.69.33

Mél : jean-baptiste.de-foucauld@igf.finances.gouv.fr

Groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi

Intervention de Jean-Baptiste de FOUCAULD à la formation Emploi Revenu du 30 novembre 2007

Ce groupe a été créé à la suite d'un avis du bureau du CNIS du 21 mars 2007 considérant qu'il était « indispensable de rendre compte des situations complexes et diversifiées du marché du travail par une batterie d'indicateurs sur l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi » et demandant « qu'un groupe de travail du CNIS précise les indicateurs que le système statistique public devra produire et réfléchisse aux modalités de leur diffusion ».

Le dense mandat du groupe, qui a été adopté par le bureau du CNIS le 25 juin, disponible sur le site de celui-ci, ainsi d'ailleurs que les comptes rendus validés des réunions et que les notes discutées en séance, met en valeur l'ampleur et la complexité de la tâche.

Afin d'améliorer l'information du grand public et de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, le groupe a en effet pour mission de « proposer un ensemble d'indicateurs permettant de rendre compte des situations complexes et diversifiées des individus sur le marché du travail » et « d'apprécier le continuum des situations sur le marché du travail ainsi que leurs évolutions ».

Doivent notamment être étudiés : la durée et les caractéristiques des emplois, les différentes approches du chômage et leurs articulations (chômage au sens du BIT, chômage déclaré spontanément, chômage enregistré, chômage indemnisé...), certaines situations particulières sur le marché du travail (chômeurs découragés, personnes ne recherchant pas activement un travail ou non disponibles pour travailler immédiatement...), l'ancienneté et la récurrence dans le chômage, le sous-emploi lié à

la durée du travail, les situations « d'emploi inadéquat », notion qu'il faudra préciser, l'instabilité et l'insécurité de l'emploi.

Il nous est demandé de proposer un nombre limité d'indicateurs dans chaque champ d'étude pour en faciliter la lisibilité tout en éclairant au mieux les différents domaines d'intérêt. Ces indicateurs doivent faciliter l'élaboration de diagnostics synthétiques. Dans la mesure du possible, ils doivent permettre une approche dynamique des phénomènes étudiés et des situations individuelles, et autoriser des comparaisons avec d'autre pays.

Nous devons distinguer les propositions rapidement applicables et celles qui nécessitent plus de temps, préciser la fréquence des publications, ainsi, bien entendu, que les sources, et nous intéresser aux conditions de communication.

Le groupe se compose des membres habituels de votre Formation, y compris, bien entendu, les diverses parties prenantes du service public de l'emploi, les partenaires sociaux et deux groupes ou associations intéressés par ce sujet, les « Autres chiffres du chômage » et le Mouvement national des chômeurs et des précaires.

Il a commencé ses travaux le 11 juin et a tenu au total six réunions. Elles ont été consacrées notamment :

- A la mise au point de notre mandat et à l'examen de différentes versions d'un Etat des lieux, qui a été rédigé par les deux rapporteurs, Michel Cézard et Marie Reynaud. Ce document, qui peut être consulté sur le site du CNIS, vous a été adressé. Il comporte, entre autres, de nombreuses indications et adresses de sources précieuses. Je souligne au passage, qu'il s'agit d'un document vivant pour lequel vous pouvez nous adresser des propositions de compléments. Nous avons par ailleurs envoyé un questionnaire aux conseillers sociaux d'un certain nombre de pays ; nous collectons les réponses, qui seront distribuées, je pense, à la prochaine séance du groupe.
- A l'audition des responsables de deux associations de journalistes, l'AJIS et l'AJEF, d'un représentant de l'OCDE, et des auteurs du rapport de la mission IGF-IGAS.
- A des réflexions sur nos orientations générales, notre cahier des charges, le sens que nous voudrions donner à nos propositions. Nous avons commencé de concrétiser ces réflexions sur les utilisations possibles de l'enquête emploi, découlée depuis septembre des données mensuelles des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, pour mieux cerner le halo qui entoure le chômage, ses caractéristiques d'ancienneté, de durée, de récurrence et ses flux d'entrée et de sortie.

Nous nous sommes heurtés à deux difficultés :

- d'une part, il est difficile pour le groupe de faire des propositions sujet par sujet, ou source d'information par source, tant que nous n'avons pas une vision d'ensemble de nos propositions ;
- d'autre part, le groupe a été gêné par le rythme rapide des décisions suivant la remise du rapport IGF-IGAS sur les conclusions duquel il n'a pas été consulté, ce qui a entraîné un certain mécontentement. Il souhaite désormais, dans la mesure du possible, une stabilisation du dispositif d'information existant dans l'attente de ses conclusions d'ensemble.

De ce fait, nous ne pouvons, à ce stade que livrer un certain nombre d'orientations générales, que nous ne pouvons préciser que dans un seul domaine, celui du fameux halo; j'y reviendrais.

Quelques orientations d'ensemble

A. Nous viserons la mise en place d'un dispositif d'information précis, stable et prévisible, conforme aux recommandations internationales.

- a) Il est important de rappeler, même si cela est une banalité pour vous, mais non pour l'opinion publique, qu'il n'y a pas d'indicateur parfait. De ce fait, chaque indicateur devra, selon nous, être assorti d'un commentaire clair indiquant, d'une part, ce qu'il recouvre, d'autre part, ce qu'il ne recouvre pas, et enfin les facteurs qui ont pu l'influencer pendant la période examinée.
- b) Il faut tenir compte, sur un sujet aussi sensible et controversé, et où il faut mettre de la clarté, de la diversité des destinataires : médias, opinion publique, chercheurs, décideurs. Les besoins des uns ne sont pas ceux des autres.
- c) Il faut trouver des équilibres entre :
 - les standards de comparaisons internationales et le besoin d'indicateurs nationaux ;
 - la richesse plurielle de l'information et la simplicité de lecture ;
 - la tendance naturelle à multiplier les indicateurs et le besoin de l'opinion de disposer d'indicateurs phares, voire d'indicateurs synthétiques ;
 - les sources administratives et les sources d'enquêtes ;
 - les différents rythmes et rendez-vous possibles, dans chaque cas, en évitant la tyrannie des chiffres mensuels et en distinguant bien indicateurs trimestriels et annuels (avec l'idée du bilan annuel).

B. Il importe de bien définir ce que l'on veut savoir et pourquoi.

Aucun indicateur n'est neutre : il vise toujours à mettre en avant une partie de la réalité, en fonction d'un objectif ou d'un système de valeur sous jacent.

On peut mettre en valeur au moins trois fonctions de ces indicateurs :

1) D'abord *mesurer si, et comment, l'accès à un droit fondamental* (le droit au travail et à l'emploi, éventuellement un emploi de qualité) *est respecté*, étant admis que ce droit facilite ou permet l'accès à d'autres droits, et qu'inversement le fait d'en être privé rend beaucoup plus difficile l'accès à d'autres droits.

Il s'agira donc ici de chercher à mesurer aussi clairement que possible le degré de privation des personnes qui recherchent un emploi, en distinguant déficit quantitatif, déficit en terme de sécurité vis-à-vis de l'emploi, déficit en terme d'adéquation ou de qualité.

2) Ensuite *analyser correctement et finement les évolutions de l'économie.*

Là aussi, plusieurs angles de vue doivent être retenus, répondant à plusieurs objectifs :

- a) L'analyse fine de la conjoncture, pour les réglages macro-économiques et la politique monétaire. Une appréhension rapide du mouvement de créations d'emploi est importante à cet égard.
- b) D'une manière plus structurelle, la capacité de l'économie à bien utiliser ses ressources en main-d'œuvre. Elle doit être suivie attentivement par des données concernant les taux d'emploi et les taux d'activité. Symétriquement, l'analyse des chômeurs « découragés » ou « empêchés » fournit des indications intéressantes sur la force de travail disponible et non utilisée, en sus du chômage.
- c) La capacité de l'économie à recomposer rapidement l'emploi en fonction des chocs et des multiples évolutions qui l'affectent doit être également mesurée et appréciée.
- d) La question d'une mesure des offres d'emplois non satisfaites et de la durée moyenne de satisfaction des offres, ou encore des emplois vacants, doit être également posée, puisqu'il y a un double dividende possible à résorber ce déficit. Cela suppose que ces notions soient clarifiées et que leurs liens avec la formation et la qualité de l'emploi soient précisés.

3) Enfin *alimenter dans de bonnes conditions le débat citoyen et fournir une argumentation de qualité au débat public.*

Nous avons besoin à cet égard :

- D'une part, de mesurer de manière objective des évolutions, plutôt que des niveaux, et cela sur une période suffisamment longue ; mais aussi d'indicateurs simples, relativement globaux, éventuellement d'indicateurs synthétiques si l'on parvient à en construire ; ainsi, enfin, que d'indicateurs d'inégalités ;
- D'autre part, de diagnostics précis concernant les effets des politiques publiques qui sont dans la main de l'Etat et des collectivités publiques, qui engagent donc clairement leur responsabilité, et qui concernent notre champ de travail.

C. Comment faciliter une saine utilisation par les médias des informations au moment où elles sont rendues disponibles ?

Il faudra sans doute distinguer entre presse écrite, spécialisée ou non, radio et télévision. Le groupe aura à travailler sur les aspects suivants :

- Importance du respect de la déontologie et des règles du jeu dans la mise à disposition de l'information fraîche et reposant sur une forte attente : comment mettre à égalité les médias, qui doit communiquer, avec quel préavis, comment s'assurer que ces règles sont respectées ?
- Problème du statut des personnes ayant à élaborer les indicateurs et à les rendre publics ;
- Question de la mise en place de modules de formation à l'utilisation fine des indicateurs à destination des journalistes ;
- Rythme et contenus des publications : mensuelles, trimestrielles, annuelles ...

Quelques conclusions pour l'utilisation de l'enquête Emploi pour mesurer le chômage et son halo.

A propos des indicateurs de chômage et de sous-emploi (en stock), les rapporteurs du groupe de travail ont fait des propositions à partir de l'enquête Emploi ; le 26 octobre, le groupe de travail a approuvé globalement ces propositions. Deux grandes catégories font partie du halo autour du chômage BIT :

- les inactifs (BIT) souhaitant travailler ;
- les actifs (BIT) en sous-emploi (= souhaitant travailler davantage).

Un tableau a été établi pour classer les demandeurs d'emploi selon qu'ils ne travaillent pas ou selon qu'ils travaillent insuffisamment et les ventiler selon que ces personnes sont disponibles ou non, en recherche dite active ou non. Cela aboutit à un classement en 8 catégories, permettant une analyse plus fine, au moins sur le plan théorique (cf. tableau ci-joint).

Le 12 novembre, l'INSEE a exposé un chiffrage des catégories correspondantes et fait état du projet de maquette destiné à présenter, dans l'esprit du groupe de travail, des indicateurs complétant la publication du chômage BIT trimestriel. Le groupe de travail n'a pas souhaité s'engager dès maintenant dans la mesure où il ne dispose pas encore d'un ensemble complet de propositions, mais il a constaté que cette maquette allait dans le bon sens et correspondait bien à ses premiers travaux. L'INSEE, de son côté, a précisé qu'à ce stade la maquette de présentation d'indicateurs associés au chômage n'était pas figée, mais évoluerait pour tenir compte des propositions finales du groupe de travail.

Conclusion

Le groupe a encore beaucoup de travail devant lui s'il veut mener à bien sa tâche et remettre son rapport pour la réunion de printemps de votre formation. Nous avons établi à cet effet un programme de sept nouvelles réunions, consacrées notamment aux sources administratives, à l'analyse des taux d'emploi, à la qualité de l'emploi et à l'emploi inadéquat, à la précarité et à la stabilité/instabilité de l'emploi et au bouclage de la population active. Nous sommes en tous cas bien conscients de l'importance et de l'utilité des toutes ces données. Nous ferons tout notre possible pour faire œuvre créatrice et réaliste, sachant que ce ne sont pas des sujets sur lesquels on revient souvent et qu'il faut essayer de s'inscrire dans la durée afin que le débat démocratique et technique puisse s'établir sur des bases solides et communément acceptées.

Proposition provisoire d'indicateurs de chômage et de son halo à partir de l'enquête Emploi

Notre proposition (révisée suite à la séance du groupe de travail du 12 novembre 2007) serait de retenir dans un premier temps les catégories de la maquette Insee pour une présentation trimestrielle, et de donner annuellement des informations plus précises sur ces catégories, sans en définir dès maintenant le degré de détail.

Critères			Maquette trimestrielle	Bilan annuel (détail à préciser)
Être sans travail et souhaiter travailler	Disponible	Recherche active	Chômage BIT*	C1 Chômage PSERE
		Pas de recherche active	Postulants sans recherche et/ou non disponibles	C2-1 Travailleurs découragés**
				C2-2 Travailleurs empêchés**
	C2-3 Travailleurs actuellement sans recherche			
	Non disponible	Recherche active		C3 Personnes non disponibles cherchant un d'emploi
		Pas de recherche active		C4 Personnes non disponibles ne cherchant pas d'emploi
C5 Sous emploi				
Avoir un travail (à temps partiel) et souhaiter travailler plus	Disponible	Recherche active	Sous-emploi BIT ***	C6 Sous emploi
		Pas de recherche active		C7 Sous-emploi
	Non disponible	Recherche active		C8
		Pas de recherche active		

* Le chômage au sens du BIT comprend aussi les personnes ayant trouvé un emploi qui commence plus tard (dans un délai de moins de trois mois).

** La distinction entre travailleurs découragés et travailleurs empêchés repose sur les raisons de non recherche effective d'emploi :

- les travailleurs découragés considèrent que leur recherche serait vaine (en raison de la conjoncture ou de la sélectivité du marché du travail) ;
- les travailleurs empêchés indiquent d'autres raisons pour expliquer leur non recherche d'emploi (par exemple absence de possibilités de garde d'enfant, défaut de moyens de transport...) ;
- la question sur les raisons de non recherche n'est pas posée aux travailleurs actuellement sans recherche (ils attendent le résultat de démarches antérieures ou ont suspendu momentanément leur recherche).

*** Le sous-emploi au sens du BIT comprend aussi les personnes (à temps complet ou à temps partiel) ayant travaillé moins que d'habitude pour des raisons économiques.