

CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE

*Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi,
de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi*

Emploi, chômage, précarité
Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir

Président : Jean-Baptiste de Foucauld

Rapporteurs : Michel Cézard, Marie Reynaud

N°108
Septembre 2008

Sommaire

Synthèse du rapport	5
Liste des propositions du rapport	12
Introduction	15
I- La situation actuelle : un système global d'information très fourni, mais qui ne permet pas une lecture apaisée et suffisamment fine des évolutions de la société.....	17
a) un débat public difficile	17
b) des mutations de société difficiles à analyser	18
c) une communication trop focalisée	19
II- Les objectifs à poursuivre : définir avec précision le sens des différents indicateurs	21
a) Éviter les malentendus : il n'existe pas d'indicateur parfait	22
b) Bien définir ce que l'on veut savoir, et dans quel but	22
1) Apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux sont respectés	
2) Permettre des analyses pertinentes de l'évolution de l'économie et du marché du travail	
3) Fournir des instruments adéquats aux différents acteurs des politiques de l'emploi nationaux et locaux et aux partenaires sociaux afin qu'ils puissent élaborer et apprécier correctement leur action	
4) Alimenter dans de bonnes conditions le débat citoyen et fournir une argumentation de qualité au débat public	
c) Tenir compte de la diversité des destinataires, qui n'ont pas nécessairement les mêmes besoins	24
1) Les comparaisons internationales	
2) Les chercheurs	
3) Les acteurs nationaux et les partenaires sociaux	
4) Les acteurs locaux	
5) L'opinion publique	
6) Les médias	
III- Renouveler la réflexion sur les concepts utilisés, en approfondissant ceux qui existent et en imaginant d'autres, pour construire une représentation plus riche de la réalité	27
a) L'emploi, le chômage, le sous-emploi, la précarité de l'emploi sont des constructions sociales évolutives	27
b) Des définitions aux pratiques : vers une certaine harmonisation internationale	28
1) Les définitions du BIT concernant l'emploi et le chômage	
2) La résolution du BIT à propos du sous-emploi et de l'emploi inadéquat	
3) Le poids croissant de l'Europe	
4) Les indicateurs américains complémentaires au chômage	
c) Les analyses du groupe de travail sur le halo du chômage et le sous-emploi	32
d) Les réflexions du groupe à propos de l'emploi « inadéquat »	34
1) L'approche marché du travail	
2) L'approche qualité de l'emploi	
e) Approfondissement de l'analyse du chômage : chômage de longue durée, récurrence, indemnisation et accompagnement des chômeurs	36
1) Importance et limite du concept de chômage de longue durée	
2) La récurrence du chômage	
3) La récurrence de l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes de l'ANPE	
4) L'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi	
f) La précarité de l'emploi, une notion difficile à cerner	38
1) Instabilité et insécurité de l'emploi	

2) Approches de la précarité de l'emploi	
g) Les besoins de recrutement et le fonctionnement du marché du travail	43
h) Les clivages pertinents à mettre en œuvre	44
i) Indicateurs synthétiques, indicateurs globaux	46
j) Les sources disponibles	47
1) Enquêtes et statistiques administratives à propos du chômage	
2) Sur l'emploi, des sources primaires et des sources construites	
IV- Un jeu cohérent et ordonné d'indicateurs pour satisfaire les différents besoins des utilisateurs	53
a) Approche statique : une suite de photographies	53
1) Chômage	
2) Sous-emploi	
3) Halo autour du chômage	
4) Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE	
5) Emploi	
b) Approche dynamique : le suivi des individus d'une période à l'autre	64
1) Ancienneté et récurrence	
2) Flux d'entrées et de sorties de l'emploi	
3) Flux d'entrées et de sorties sur les listes de l'ANPE	
4) Transitions sur le marché du travail	
5) Trajectoires	
c) Comment suivre l'instabilité, l'insécurité, la précarité de l'emploi et l'emploi insatisfaisant ?	71
V- Mieux réguler la communication sur ces sujets complexes	75
a) Des publications clairement explicitées et respectant un calendrier annoncé	75
1) Publication mensuelle	
2) Publications trimestrielles	
3) Publications annuelles	
4) Publication tous les trois ans	
b) Une communication mieux hiérarchisée, reposant sur des méthodes rigoureuses	79
Conclusion	81
Annexes	83
Annexe I - Mandat du groupe de travail	85
Annexe II - Composition du groupe de travail	87
Annexe III - État des lieux	89
Annexe IV - Interventions du président de l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) et de la présidente de l'Association des journalistes économiques et financiers (Ajef)	115
Annexe V - Les sources statistiques	117
a) Les enquêtes Emploi	
b) D'autres enquêtes statistiques	
c) Le recensement	
d) Les sources administratives sur l'emploi	
e) Les données venant de l'ANPE et de l'Unedic	
Annexe VI - Les résolutions du BIT	127
Annexe VII - La qualité de l'emploi	131
Liste des sigles et acronymes	135

Emploi, chômage, précarité Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir

*Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi,
de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi*

Synthèse

Le groupe de travail sur la « définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi » a été créé à la demande du bureau du Cnis du 21 mars 2007, pour « 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 ».

Le mandat, adopté le 25 juin 2007, demande de proposer un nombre limité d'indicateurs dans chaque champ d'étude pour en améliorer la lisibilité, et faciliter l'élaboration de diagnostics synthétiques. Dans la mesure du possible, ces indicateurs doivent permettre une approche dynamique des phénomènes étudiés et des situations individuelles, tout en autorisant les comparaisons avec d'autres pays. La fréquence des publications, ainsi que les conditions de leur communication doivent également être examinées.

Le groupe de travail a réuni les membres de la Formation Emploi-revenus du Cnis, en particulier les diverses parties prenantes du service public de l'emploi et les partenaires sociaux, ainsi que deux groupes ou associations concernés par ce sujet, les « Autres chiffres du chômage » et le Mouvement national des chômeurs et des précaires.

1 Un système d'information très fourni, mais qui ne permet pas une lecture apaisée et suffisamment fine des évolutions de la société

Malgré une quantité considérable d'informations et de travaux disponibles, le besoin d'une réflexion d'ensemble se fait sentir pour trois raisons.

a) Le chômage et l'emploi constituant une préoccupation prioritaire des Français, le débat public est difficile. La polémique a atteint un niveau élevé d'intensité au début de 2007 lorsque la discordance des sources a conduit l'Insee à reporter le calage habituel des chiffres mensuels de l'ANPE sur les résultats annuels de l'enquête Emploi 2006.

Depuis lors, les décisions prises ont permis de clarifier les sujets faisant débat :

- d'une part, les données mensuelles produites par l'ANPE ont été découplées de l'enquête Emploi. Elles fournissent le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE, mais ne servent plus au calcul du chômage au sens du BIT.
- d'autre part, le chômage au sens du BIT est publié tous les trimestres, sur la base de l'enquête Emploi de l'Insee, depuis décembre 2007. Dans la nouvelle publication trimestrielle, l'Insee fournit désormais, outre le taux de chômage au sens du BIT, qui correspond à une définition restrictive, une évaluation du « halo » qui entoure le chômage ainsi qu'une estimation du sous-emploi déclaré.

L'Insee a rendu publique une série de l'évolution trimestrielle du chômage depuis 1975, sur une base nouvelle harmonisée avec les conventions retenues par Eurostat, et a mené des travaux approfondis pour vérifier que les évolutions retracées par l'enquête Emploi étaient fiables.

Par ailleurs, la Dares s'est efforcée de mesurer l'impact des nouveaux modes de gestion du service public de l'emploi sur la baisse du nombre de demandeurs d'emplois inscrits en fin de mois à l'ANPE.

Malgré ces progrès, bien des réponses doivent encore être apportées : quel indicateur doit avoir la primauté, une évaluation mensuelle a-t-elle un sens, comment interpréter, parallèlement, le mouvement de création d'emploi ? etc.

b) Les mutations de société sont difficiles à analyser

Malgré la multiplication des informations disponibles, liée à l'augmentation du nombre de services producteurs, les données sont difficiles à hiérarchiser, parfois ne sont pas exploitées malgré leur intérêt, tandis que des concepts nouveaux restent flous et non alimentés correctement par le système statistique (précarité, flexicurité, emploi inadéquat par exemple).

c) La communication, trop focalisée sur un indicateur unique, peut aboutir à des effets pervers

Il en résulte une communication déséquilibrée, où le taux d'emploi est moins considéré que le taux de chômage, où le marché du travail tend à être assimilé aux inscriptions à l'ANPE, où leurs variations mensuelles, peu significatives, prennent une importance exagérée, où des notions comme l'ancienneté au chômage, ou encore l'ancienneté dans l'entreprise, sont pratiquement absentes du débat.

Enfin, cette fétichisation des chiffres peut altérer la conduite des politiques de l'emploi si elles s'attachent plus à leur effet sur l'indicateur, devenu une sorte de baromètre politique simplifié, qu'à la situation réelle des personnes et à leur insertion durable et efficace dans l'économie.

2 Définir avec précision le sens des différents indicateurs

a) Il convient tout d'abord **d'éviter les malentendus** : il n'y a pas d'indicateur parfait, ni même d'indicateur exact, car toute statistique comporte des erreurs, soit erreur de mesure (information recueillie inexacte), soit erreur d'échantillonnage (qui entraîne une marge d'imprécision, qui doit être systématiquement mentionnée). Les données administratives sont plus précises, pour autant qu'elles soient exhaustives et contrôlées, mais peuvent être affectées de manière non négligeable par les changements de méthode de gestion.

Il est donc proposé 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.

b) Il importe ensuite de bien définir ce que l'on veut savoir et pourquoi

Les indicateurs utilisés dans le domaine du chômage et de l'emploi ont en fait plusieurs buts. Un même indicateur peut remplir simultanément plusieurs usages, encore convient-il de bien préciser, dans chaque cas, ce que l'on cherche à voir. A cet égard, on peut considérer que les indicateurs doivent satisfaire à quatre finalités :

- apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux des personnes, droits eux-mêmes en évolution, sont respectés ;
- disposer des éléments nécessaires pour analyser correctement les évolutions économiques, sur le plan conjoncturel ou structurel ;
- fournir aux différents acteurs des politiques de l'emploi, nationaux et locaux, et aux partenaires sociaux, des données suffisamment fiables et utilisables ;
- alimenter dans de bonnes conditions le débat public sur les questions d'emploi, de chômage et de précarité.

c) Il convient enfin de tenir compte des différents besoins des divers utilisateurs

Outre les besoins d'acteurs nationaux et des partenaires sociaux, ainsi que des chercheurs, il convient de prendre en compte particulièrement :

- Les besoins en matière de comparaison internationale, qui impliquent de se référer à des concepts standards, en l'espèce ceux de l'OIT et de l'Union européenne.
- Les besoins des acteurs locaux, qui jouent un rôle croissant.
- Les besoins des médias et de l'opinion publique. Celle-ci a besoin d'une information maîtrisable par le non-spécialiste, qui soit à la fois simple et riche. Pour surmonter ce dilemme, il faut se méfier de l'indicateur unique, et 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. En outre, il y a lieu de distinguer clairement les indicateurs, les analyses et les études, tous les trois nécessaires et complémentaires pour éclairer l'opinion.

3 Renouveler la réflexion concernant les concepts et les sources utilisés pour construire une représentation plus riche de la réalité

Les concepts et notions à partir desquels sont bâtis les indicateurs sont des constructions sociales, tantôt bien établies, tantôt en évolution plus ou moins achevée. Les définitions du BIT de 1982 concernant l'emploi et le chômage¹ ont été complétées en 1998 par des résolutions relatives au sous-emploi et à l'emploi inadéquat. L'Union européenne s'est intéressée à la qualité de l'emploi, et, plus récemment, à la flexicurité. Les États-Unis disposent chaque mois d'une batterie d'indicateurs qui couvre les situations diverses qui entourent le chômage au sens du BIT. A partir de ces données, plusieurs orientations se sont dessinées.

a) Mettre en place de nouveaux indicateurs s'intégrant dans le cadre conceptuel du BIT

Produit de l'histoire et des efforts d'harmonisation des organisations internationales, un cadre conceptuel, celui du BIT, s'est progressivement imposé en matière de mesure de l'emploi et du chômage. Il comprend des définitions, mais aussi une méthode : partir de ce que disent les personnes dans les enquêtes, leurs souhaits (et dans le cas du chômage, leur recherche effective d'emploi et leur disponibilité pour travailler). C'est dans ce cadre qu'il convient de se placer pour saisir le sous-emploi et les autres catégories-frontières du chômage.

Le « halo du chômage » regroupe les personnes inactives souhaitant travailler, même celles qui ne sont pas disponibles ou qui ne cherchent pas actuellement. Quant au sous-emploi², il comprend les personnes à temps partiel souhaitant travailler plus et disponibles pour le faire, plus les personnes ayant travaillé moins que d'habitude pendant la semaine de référence pour des raisons économiques (par exemple en raison de chômage partiel).

Au concept d'emploi « inadéquat », introduit par le BIT en 1998, le groupe de travail préfère le terme emploi insatisfaisant, qui en fait mieux ressortir le caractère subjectif. Ce concept reflète en effet le décalage entre une personne et un emploi, plus que la nature de l'emploi. Pour le mesurer, il y a deux approches. L'approche marché du travail est cohérente avec le cadre conceptuel du BIT : les personnes ayant un emploi insatisfaisant sont celles qui disent qu'elles souhaitent un autre emploi (que ce soit pour un motif lié à l'emploi ou à leur situation personnelle)³. C'est celle qui est proposée. Une autre approche possible consiste à préciser la qualité de l'emploi en référence à des normes objectives, en matière de qualifications, salaires, conditions de travail... Elle nécessite des investigations spécifiques, qui pourraient être menées sous l'égide de la Formation Emploi-revenus.

b) S'efforcer de cerner la précarité de l'emploi

La précarité de l'emploi fait l'objet d'une reconnaissance sociale forte, mais d'une définition floue : tantôt cette notion recouvre un ensemble d'emplois hors normes (emplois précaires), tantôt elle se rapporte au vécu individuel (des précaires), éventuellement hors de la sphère de l'emploi. La précarité est liée en effet à plusieurs notions connexes, la pauvreté, l'instabilité, l'insécurité, le chômage, l'exclusion. Utilisée par les syndicats, les associations, les hommes politiques, la précarité est devenue une catégorie « politique ». La notion de précarité est devenue très large, ce qui entretient une certaine confusion et rend difficile d'aboutir à des mesures précises. Elle varie d'ailleurs d'un pays à l'autre.

¹ Est chômeur au sens du BIT une personne qui n'a pas travaillé au cours d'une période considérée, fait des recherches actives et est disponible dans des délais rapides pour occuper un emploi.

² Ces données (halo du chômage et sous-emploi), qui figurent depuis décembre 2007 dans la publication trimestrielle de l'Insee, devraient être complétées par des séries rétrospectives.

³ Dans le même registre, on pourrait mesurer aussi les personnes souhaitant travailler moins ou travailler plus (y compris pour faire des heures supplémentaires) afin de disposer d'un indicateur de temps de travail non choisi.

Considérant que l'approche strictement juridique (emplois en CDD ou en intérim) était insuffisante, le groupe s'est référé aux analyses du Cerc sur l'instabilité et l'insécurité de l'emploi⁴. Pour scruter finement les nouvelles formes de fonctionnement du marché du travail, il faut recourir à une approche dynamique. Ainsi, face au développement des emplois instables ou précaires, il faut raisonner en termes de risques de chômage et de probabilité de retour à l'emploi. Ceci implique de mobiliser régulièrement des indicateurs de transition d'une situation à l'autre au cours d'une année et des indicateurs de parcours sur plusieurs années, les mieux à même de retracer la précarité de l'emploi comme phénomène social et la diversité des trajectoires et situations individuelles qu'il recouvre.

Dans le même ordre d'idées, il est important de regarder le chômage en termes d'ancienneté, et de compléter cette analyse en prenant en compte le chômage récurrent (interrompu par des séquences d'emploi). Ceci reste largement à construire.

Parallèlement, les conditions d'indemnisation et de recours aux minimas sociaux, tout comme l'accompagnement par le service public de l'emploi des différentes catégories de demandeur d'emploi devraient être étudiés de manière globale.

c) Mieux analyser les besoins de recrutement des employeurs

En ce domaine, les sources sont variées (ANPE, Unedic, Dares, Eurostat) et peu mises en relation entre elles, tandis que les concepts utilisés ne sont pas toujours clairement définis (les offres d'emploi non satisfaites par exemple). Il s'agit pourtant d'un domaine important de l'analyse du marché du travail, particulièrement pour les entreprises et les personnes qui recherchent un emploi. Des travaux coordonnés sur ces différentes notions, aboutissant à un jeu d'indicateurs clairement définis devraient être menés. Le nombre d'emplois réellement vacants, qui fait souvent l'objet d'annonces spectaculaires dans la presse, devrait faire l'objet d'une estimation officielle, ainsi que les motifs pour lesquels ils n'ont pu être pourvus.

d) Mieux mesurer les disparités sociales et géographiques

Outre les désagréments habituelles par sexe et âge, il est indispensable de calculer un ratio du taux de chômage des cadres sur le taux de chômage des ouvriers, comme l'avait demandé le rapport du groupe du Cnis présidé par Jacques Freyssinet « Niveau de vie et inégalités sociales ». Plus généralement, il faut s'efforcer de désagréger les indicateurs retenus selon les critères les plus appropriés, sans alourdir à l'excès les publications.

Parallèlement, il convient d'approfondir l'analyse des besoins régionaux et locaux, et pour cela introduire dans les enquêtes annuelles de recensement des questions permettant de se rapprocher des définitions de l'emploi et du chômage au sens du BIT.

e) Ajouter de nouveaux indicateurs globaux à ceux qui existent déjà : un taux d'emploi en équivalent temps plein et un taux de chômage élargi (incluant la fraction « chômeur » du sous-emploi), également en équivalent temps plein, complèteraient utilement le taux d'emploi et le taux de chômage au sens du BIT.

f) Mobiliser les sources d'information pertinentes

Conformément au cadre conceptuel du BIT et à la pratique d'Eurostat, il apparaît que l'enquête Emploi est la plus complète et la plus adaptée des enquêtes disponibles pour mesurer le chômage et établir les indicateurs qui y sont liés. Les résultats trimestriels doivent donc devenir l'indicateur de référence du chômage. Il convient donc de poursuivre l'amélioration de cette enquête (accroissement de l'échantillon) et de l'étendre aux départements d'outre-mer.

L'ANPE, de son côté, fournit le nombre des demandeurs d'emploi inscrits, qui n'est pas une mesure du chômage. Mais comme l'ANPE est le principal opérateur institutionnel sur le marché du travail, son activité renseigne sur la part de marché qu'elle couvre et sur l'efficacité de sa gestion. Les indicateurs émanant de l'ANPE apportent des informations utiles et spécifiques. Ces indicateurs sont (actuellement) les seuls disponibles à des niveaux géographiques fins.

⁴ Le sentiment d'insécurité mériterait d'être régulièrement suivi.

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

Par ailleurs, il convient de donner à l'Insee les moyens d'améliorer son dispositif d'évolution du nombre de personnes employées, et notamment de promouvoir une utilisation plus rapide des données issues des déclarations annuelles de données sociales.

4 Mettre en place un jeu cohérent et ordonné d'indicateurs pour satisfaire les différents besoins des utilisateurs

Beaucoup d'indicateurs existent déjà. Les propositions visent d'une part à les compléter, d'autre part à les ordonner, à partir de trois approches.

a) Approche statique : une suite de photographies

En matière de chômage, l'indicateur trimestriel de référence, le taux de chômage au sens du BIT calculé à partir de l'enquête Emploi, devrait être complété chaque année par un taux de chômage par qualification et par un taux de chômage des personnes handicapées. Actuellement, celui-ci n'est pas estimé tous les ans, mais tous les cinq ans environ. Le sous-emploi, désormais mesuré chaque trimestre, devrait être désagrégué par sexe, âge tous les trimestres et par qualification à un rythme annuel. Le halo autour du chômage, lui aussi enregistré chaque trimestre, devrait être détaillé par sexe et âge tous les ans ; il conviendrait en outre de répartir annuellement les personnes figurant dans le halo selon qu'elles sont découragées ou empêchées.

En ce qui concerne les données mensuelles de l'ANPE, le groupe recommande que la publication mensuelle de la Dares et de l'ANPE (actuellement « Le marché du travail en ... ») change de titre et devienne: « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de ... ». Plutôt que de focaliser sur l'actuelle catégorie 1 (demandeurs d'emploi inscrits souhaitant travailler à plein temps, sans activité ou en activité réduite de moins de 78 heures), il propose d'une part de donner davantage d'importance à l'ensemble des demandeurs d'emploi accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (actuelles catégories 123678) et d'autre part de 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) afin de les rendre plus lisibles. Il propose également d'enrichir le système d'information de l'ANPE de façon à construire de nouveaux indicateurs concernant les contrats de travail des demandeurs d'emploi en activité réduite.

L'analyse de l'emploi devrait être enrichie d'une part en décomposant chaque trimestre le taux d'emploi en taux d'emploi à temps plein et taux d'emploi à temps partiel, par sexe et par âge, et, d'autre part, en fournissant tous les ans la répartition de l'emploi par type de contrat de travail, par qualification, et selon certains aspects des conditions de travail ainsi que des indicateurs sur l'ancienneté dans l'entreprise (moyenne et répartition).

Par ailleurs, il est proposé de produire, au moins chaque année, un indicateur sur le nombre de personnes en emploi souhaitant un autre emploi, ainsi qu'une répartition de celles-ci selon le type de contrat, avec une décomposition par sexe et âge et selon le motif de ce souhait.

b) Approche dynamique : le suivi des individus d'une période à l'autre

Dans ce domaine, actuellement peu couvert en termes d'indicateurs, les propositions suivantes sont faites :

- publier chaque année, à partir de l'enquête Emploi, 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 du chômage ;
- 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 ;

- décrire l'ensemble des motifs administratifs d'entrée et de sortie des listes de l'ANPE ; publier l'équation comptable qui relie les flux d'entrées et de sorties aux variations du nombre des demandeurs d'emploi ; 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 ;
- élaborer à l'aide de l'enquête Emploi 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 ;
- étudier les parcours sur le marché du travail pour aboutir à la définition de trajectoires pluriannuelles qui seraient ensuite régulièrement quantifiées, différentes sources longitudinales pouvant être utilisées.

c) Comment suivre l'instabilité, l'insécurité, la précarité de l'emploi et l'emploi insatisfaisant ?

Les indicateurs proposés précédemment, ainsi que ceux qui existent, peuvent en rendre compte, chaque utilisateur des données étant libre de privilégier tel ou tel regroupement.

L'instabilité de l'emploi, qui caractérise la relation du salarié avec son employeur, peut être appréhendée par les flux d'entrées et de sorties de l'emploi issus du dispositif EMMO-DMMO.

Les données qui peuvent rendre compte de l'insécurité de l'emploi (risque de perdre son emploi et difficulté à en retrouver un) sont celles qui portent sur les transitions sur le marché du travail, fondées sur l'enquête Emploi.

Les parcours ou trajectoires sur le marché du travail sont également les indicateurs à privilégier pour traiter de la précarité de l'emploi. Cependant ces données n'existent actuellement que pour les jeunes et sont de toutes façons délicates à produire.

Sans attendre la mise en place d'un dispositif complet sur les trajectoires, le groupe propose aux analystes d'utiliser les indicateurs existants ou proposés suivants, pour rendre compte de la précarité de l'emploi :

- l'emploi par type de contrat de travail, avec les précautions d'usage,
- les flux d'entrées et de sorties d'emploi par type de contrat de travail, avec aussi les précautions d'usage,
- les effectifs de personnes en emploi souhaitant un autre emploi, par type de contrat,
- les transitions d'une année sur l'autre, selon le contrat de travail.

Les effectifs de personnes en emploi souhaitant un autre emploi selon les motifs de leur souhait de changement sont également un indicateur d'emploi insatisfaisant.

5 Mieux réguler la communication sur ces sujets complexes

L'enrichissement nécessaire des indicateurs ne doit pas rendre leur communication plus difficile, mais l'améliorer. La manière de communiquer est aussi importante que les indicateurs eux-mêmes. C'est pourquoi, conformément au mandat, il a paru utile de procéder à l'audition des responsables des deux associations de journalistes concernés, l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) et l'Association des journalistes économiques et financiers (AJEF) et de consacrer une partie spécifique du rapport à ce sujet.

a) Des publications clairement explicitées et respectant un calendrier annoncé

Les différentes publications devraient respecter quelques principes de base : leur titre cerner au plus près leur contenu ; leur première page comporter les principaux résultats sous forme de tableau ou de graphique, ainsi qu'un bref commentaire factuel ; le cas échéant, appeler l'attention sur les particularités de la période couverte. Enfin, les différents utilisateurs, le public et les médias doivent disposer des indicateurs à des dates régulières prévues suffisamment à l'avance.

Il est proposé que les différents sites internet concernés renvoient à la même liste de publications pour aider à la clarification du débat sur le marché du travail. Cela mettrait en évidence les indicateurs essentiels, au sens du groupe, tout en aidant le public à les rassembler. On peut espérer qu'ainsi un consensus se fasse, non pas sur l'analyse de la situation du marché du travail, mais au moins sur les outils de cette analyse.

b) Une communication mieux hiérarchisée reposant sur des méthodes rigoureuses

En termes de contenu, le groupe fait trois recommandations :

- il convient de bien distinguer le chômage au sens du BIT, d'une part, des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, d'autre part, qui ont des objets différents ;
- il est important de suivre les situations intermédiaires entre chômage et emploi, c'est-à-dire le sous-emploi, ainsi qu'entre chômage et inactivité, c'est-à-dire le halo ;
- à terme, il serait utile de s'intéresser davantage à la dynamique du marché du travail pour mieux appréhender les situations difficiles : instabilité, insécurité, précarité de l'emploi, ancienneté et récurrence du chômage, au moyen des indicateurs que nous recommandons, indicateurs largement à construire.

De l'avis du groupe, il serait souhaitable, pour la qualité du débat public, d'inverser la hiérarchie des préférences actuelles, qui privilégie les résultats mensuels, pourtant peu significatifs, sur les analyses de fond ou de tendance, plus riches et plus intéressantes. De son point de vue, les commentaires les plus étoffés devraient porter, une fois par an, sur la publication annuelle réalisée autour de l'emploi et du chômage. Puis viendrait l'analyse des différents résultats trimestriels, qui rapprochés des précédents, fournissent une indication de tendance assez sûre. En troisième lieu seulement viendrait l'information concernant les chiffres mensuels.

Cinq propositions peuvent être faites pour concrétiser ces orientations :

1. Pour que les différents concepts soient convenablement utilisés, sur des bases communes, la Formation Emploi-revenus pourrait susciter l'établissement par le système statistique d'un glossaire aisément accessible et d'un dictionnaire des principaux indicateurs.
2. Afin d'améliorer la fonction d'intermédiation entre les producteurs de données et les médias qui les utilisent, des réunions d'information ou de formation pourraient être organisées régulièrement avec les journalistes spécialisés. Il serait utile de rappeler que les indicateurs doivent surtout être interprétés en tendance et que les évolutions d'un mois sur l'autre, et même d'un trimestre à l'autre, sont peu significatives, l'évolution commentée étant souvent de moindre ampleur que la marge d'incertitude. Une certaine banalisation des chiffres mensuels, une retenue dans le commentaire, apparaissent souhaitables, comme c'est le cas par exemple en matière d'analyse et d'appréciation de la conjoncture économique.
3. Pour que les professionnels des médias puissent accomplir leur mission dans de bonnes conditions, il est essentiel, d'une part, que les règles d'embargo, fixées notamment par les institutions internationales, soient scrupuleusement respectées par tous, et que, d'autre part, les journalistes disposent du temps et de la tranquillité d'esprit nécessaires pour élaborer leurs commentaires dans les meilleures conditions, ce qui suppose que les informations leur soient communiquées par le système statistique avec un délai d'anticipation suffisant par rapport à la date et l'heure de l'embargo.
4. Afin de conforter vis-à-vis de l'opinion publique la crédibilité du système statistique, il convient de porter attention aux diverses propositions qui ont été émises afin de donner une base juridique plus nette à l'indépendance des statisticiens.
5. Dans le même ordre d'idée, une réflexion devrait être menée sur le dispositif de sauvegarde à utiliser en cas de crise, par exemple si une statistique attendue ne peut être produite, s'avère douteuse ou victime d'un aléa.

Liste des propositions du rapport⁵

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 3 : approfondir la réflexion sur la notion de temps non choisi en vue de construire de nouveaux indicateurs.

Proposition 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

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

Proposition 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.

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

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

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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).

Proposition 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

⁵ Les propositions sont numérotées dans l'ordre où elles apparaissent dans le rapport.

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.

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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).

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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.

Proposition 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).

Proposition 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.

Proposition 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.

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

Proposition 26 : identifier clairement les publications.

Proposition 27 : annoncer dans un calendrier la chronologie des publications.

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

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

Proposition 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.

Introduction

Lors des débats intervenus le 8 mars 2007 au sein de la Formation Emploi-revenus du Cnis au sujet du « report du calage des estimations du chômage au sens du BIT », la demande avait été exprimée par plusieurs participants de mener une réflexion permettant de mieux saisir les réalités du chômage et de l'emploi. Le principe de ce travail ayant été accepté, le 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 » a demandé « 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 mandat de ce groupe, adopté par le bureau du Cnis le 25 juin 2007, qui figure en annexe I, 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 » 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, l'insécurité et la précarité de l'emploi.

Il 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'autres pays.

Doivent être distinguées les propositions rapidement applicables et celles qui nécessitent plus de temps, tandis que doivent être précisées les sources utilisées, la fréquence des publications, ainsi que les conditions de leur communication.

Le groupe de travail a réuni les membres de la Formation Emploi-revenus du Cnis qui se sont montrés intéressés, en particulier les diverses parties prenantes du service public de l'emploi, et les partenaires sociaux, ainsi que deux groupes ou associations concernés par ce sujet, les « Autres chiffres du chômage » et le Mouvement national des chômeurs et des précaires. Sa composition figure en Annexe II.

Il a commencé ses travaux le 11 juin 2007 et a tenu au total quatorze réunions. Leurs comptes rendus validés, ainsi que les notes discutées en séance, sont disponibles sur le site internet du Cnis.

C'est de ces travaux communs que le présent rapport s'efforce de rendre compte. Après une description critique de la situation actuelle, il se propose de définir plus clairement les objectifs à poursuivre ; cela conduit alors à une réflexion sur les concepts utilisés : pour construire une représentation plus riche de la réalité, il apparaît qu'il y a lieu tantôt d'approfondir les concepts qui existent, tantôt d'en imaginer d'autres. Il devient alors possible de proposer un jeu cohérent et ordonné d'indicateurs pour satisfaire les différents besoins des utilisateurs. En dernier lieu, des propositions sont faites pour mieux réguler la communication sur des sujets par nature complexes⁶.

⁶ Sur ces sujets, voir également le Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur la mesure des grandes données économiques et sociales, et présenté par M. Hervé Mariton, député, notamment sa 2^{ème} partie.

I La situation actuelle : un système global d'information très fourni, mais qui ne permet pas une lecture apaisée et suffisamment fine des évolutions de la société

L'état des lieux, tel qu'il est retracé en annexe III fait apparaître, de prime abord, une quantité considérable de données, d'informations et de réflexions disponibles. La presse et les médias, de leur côté, en rendent compte avec fréquence et régularité. Pourtant le besoin d'une réflexion d'ensemble se fait jour, pour trois raisons au moins.

a) Un débat public difficile

Les premières raisons sont assez largement circonstancielles, tout en reflétant un problème plus profond : le chômage et l'emploi constituant une préoccupation prioritaire des Français, la publication des chiffres du chômage se déroule dans notre pays sur un fond conflictuel chronique, qui s'explique notamment, compte tenu de l'importance politique de ce chiffre, par les différentes manières de cerner le chômage et ses frontières avec l'inactivité ou l'emploi. Cette polémique a atteint un haut niveau d'intensité lorsque, au début de 2007, une discordance forte est apparue entre les résultats de l'enquête Emploi de l'Insee, qui ne montraient pas une baisse marquée du chômage BIT en moyenne annuelle, et les chiffres des demandeurs d'emplois inscrits à la fin de chaque mois à l'ANPE, qui baissaient, pour leur part, rapidement. Cette discordance a conduit l'Insee à reporter le « calage » habituel annuel des chiffres mensuels de l'ANPE sur les résultats annuels de l'enquête emploi 2006, afin que les causes de la discordance, qui pouvaient provenir des deux sources, puissent être analysées soigneusement et les rectifications nécessaires, le cas échéant, effectuées.

Ces analyses ont été faites et publiées à partir de l'été 2007 et un certain nombre de décisions prises qui permettent de dire que, au moins pour le proche avenir, les sujets faisant polémique ont été largement clarifiés et ne devraient plus perturber le débat public :

- D'une part, en application des propositions du rapport IGF-IGAS de septembre 2007, sur lesquelles le groupe de travail n'a pas été consulté, ce qu'il a regretté, mais qu'il a approuvées sur ce point, on a cessé de calculer le taux de chômage au sens du BIT en l'estimant de façon provisoire tous les mois à partir de l'évolution des demandeurs d'emploi de catégories 1, 2, 3 hors activités réduites, inscrits à l'ANPE, évolution ensuite calée sur le chiffre donné chaque année par l'enquête Emploi. Les données mensuelles produites par l'ANPE, désormais découplées de l'enquête Emploi, fournissent le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE, mais ne servent plus au calcul du chômage au sens du BIT ; celui-ci est publié, depuis décembre 2007, tous les trimestres, sur la base de l'enquête Emploi en continu (EEC) de l'Insee. Il y a donc désormais un indicateur trimestriel permettant d'appréhender le chômage, à partir de l'enquête Emploi, et plusieurs indicateurs de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE (qui diffèrent selon plusieurs caractéristiques). Ils sont susceptibles d'évoluer dans des sens différents. Cette situation ne fait pas en soi problème d'un point de vue statistique, puisque ces données retracent des phénomènes différents. Elle est d'ailleurs fréquemment constatée à l'étranger, où d'ailleurs les enquêtes donnent souvent aussi des résultats mensuels⁷.

- D'autre part, dans cette nouvelle publication trimestrielle, l'Insee fournit désormais, outre le taux de chômage au sens du BIT, qui correspond à une définition restrictive, une évaluation du « halo » qui entoure le chômage ainsi qu'une estimation du sous-emploi déclaré. Ces précisions, qui correspondent d'ailleurs globalement à des propositions faites en cours de route par le groupe, permettront à l'avenir d'avoir, de trimestre en trimestre, une représentation plus nuancée et plus fine du chômage déclaré à l'enquête et de son évolution. Par ailleurs, dans cette publication, l'Insee a rendu publique une série longue de l'évolution trimestrielle du chômage au sens du BIT depuis 1975, sur une base nouvelle harmonisée avec les conventions retenues par Eurostat : la « recherche active d'emploi » implique désormais une réponse positive à l'une au moins des 15 questions (correspondant à 15 types de démarches différentes) posées aux personnes interrogées. Désormais, le seul maintien de l'inscription à l'ANPE sans contact avec un conseiller de l'agence n'est plus considéré comme une démarche active. Ce simple changement de convention, ainsi que d'autres de moindre impact, ont fait baisser de 0,7 point le niveau du taux de chômage au sens du BIT, sans affecter son évolution. Cela montre clairement l'impact du choix des critères et de leur interprétation dans la construction des

⁷ Cette évolution est envisagée à terme (voir infra, 3^{ème} partie).

indicateurs et la nécessité de produire des analyses de leur évolution à définition constante. Plus généralement, leur caractère de construction sociale ne doit jamais être oublié.

- Enfin, de nombreuses investigations ont été effectuées pour comprendre les raisons de la discordance observée ; d'une part, la Dares a procédé à des analyses permettant de mesurer l'impact des nouvelles relations entre le Service Public de l'emploi et les demandeurs d'emploi sur le nombre des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE. Ces analyses ont été publiées en août 2007, puis précisées lors de la séance de la formation Emploi-revenus du 30 novembre 2007⁸ ; d'autre part, l'Insee a mené des travaux approfondis de vérification de l'enquête Emploi et en a rendu compte lors de la même séance de cette formation. Ces travaux ont montré que l'enquête Emploi était fiable et que l'évolution du chômage qu'elle retraçait ne devait pas être remise en cause.

Sur ces nouvelles bases, il est possible d'appréhender, sur la durée, le taux de chômage BIT tel que déclaré dans le cadre de l'enquête Emploi. Chacun peut donc prendre connaissance et interpréter l'évolution du chômage (au sens, ici encore, du BIT) sur longue période, depuis 1975 (il était alors de 3 %), sa hausse pratiquement ininterrompue jusqu'au 1^{er} trimestre 1987 (9,1 %) ses points bas (7,8 % au 2^{ème} trimestre 1990, 9,9% au 1^{er} trimestre 1995, 7,7 % au 3^{ème} trimestre 2001, 7,5 % au 4^{ème} trimestre 2007), ses points hauts (10,8 % au 1^{er} trimestre 1994, 10,9% au 2^{ème} trimestre 1997, 9,1 % au 2^{ème} trimestre 2006). Ces évolutions ne doivent en effet pas dissimuler l'ampleur de notre chômage, ainsi que le chemin qui reste à faire pour revenir à un niveau comparable à celui de nos voisins.

Pour autant, cependant, que le concept du chômage BIT soit suffisant (cf. infra, 3^{ème} partie) : il serait intéressant par exemple de compléter cette série et de mesurer sur longue période l'évolution simultanée du chômage au sens du BIT, du halo qui l'entoure, et du sous-emploi qui le prolonge.

Autant dire que si d'importants progrès ont été réalisés à l'occasion de ce qu'il faut bien appeler la crise des chiffres du chômage, bien des réponses doivent être apportées, notamment en termes de communication : quel indicateur doit avoir la primauté, entre celui, mensuel, qui est relatif aux demandeurs d'emploi inscrits et est issu de sources administratives et celui, trimestriel, qui est fondé sur la définition internationale du chômage et provient de l'enquête Emploi ? Une évaluation au mois le mois a-t-elle un sens ? Peut-on imaginer un indicateur synthétique ? Comment interpréter correctement le mouvement de création d'emplois lorsqu'il est particulièrement rapide comme en 2007 ? Etc.

b) Des mutations de société difficiles à analyser

La seconde raison qui justifie une réflexion d'ensemble tient à la considérable mutation du travail entraînée par les transformations économiques et techniques. Cette évolution justifie la mise en place d'un dispositif clair, cohérent et ordonné d'indicateurs qui permette à la fois de saisir les nuances de la réalité et d'agir sur elle pour en corriger les injustices.

A cet égard, force est de constater un contraste entre :

- La multiplication des informations disponibles, liée à l'augmentation du nombre des services producteurs et à l'effort de communication qu'ils ont effectué les uns et les autres. Deux nouvelles directions d'étude ont été créées dans la mouvance du Ministère des affaires sociales et de l'emploi : la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) en 1993 et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) en 1998. Si l'on tient compte des publications régulières de l'Insee (Informations rapides, Insee première), de la Dares (Premières Informations, Premières synthèses), de la Drees (Études et résultats), de l'ANPE (Essentiels), de l'Unedic (Unistatis), de l'Acoss, et de l'Union européenne, il ne se passe guère plus de quelques jours sans qu'une information importante relative à l'emploi et au marché du travail ne soit

⁸ La Dares a évalué l'impact d'un certain nombre de facteurs de gestion sur la baisse des chiffres des inscrits à l'ANPE en catégorie 1, 2, 3 hors activités réduites, parmi lesquels, notamment, le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui, pour les nouveaux entrants, ont désormais un entretien mensuel à partir de leur 4^{ème} mois d'inscription. Les facteurs qui ont pu être mesurés, qui ne sont pas exhaustifs, ont accentué la baisse du nombre de demandeurs d'emploi des catégories 1, 2, 3 hors activités réduites entre 2004 et 2006 de -110 000 à -150 000 personnes, pour une baisse observée sur la même période de -440 000 personnes.

publiée. L'état des lieux déjà évoqué (Annexe III) fournit à cet égard, là aussi, des précisions éloquentes.

- La difficulté à hiérarchiser ces différentes données, et à leur donner sens, faute d'une réflexion d'ensemble. De nombreux travaux ont été effectués, ainsi que des recherches, sur tous ces sujets, mais sans qu'une cartographie globale des indicateurs pertinents ou importants apparaisse clairement. Il n'y a d'ailleurs pas eu de réflexion globale sur les indicateurs depuis les rapports Malinvaud (1986) et Dubois et Lucas (1991).
- Pour autant, tous les sujets importants ne sont pas traités et de sérieuses lacunes apparaissent. Des concepts nouveaux, et relativement flous, ne sont pas alimentés correctement par le système statistique, faute d'avoir été eux-mêmes précisés. Il en est ainsi de la notion de précarité, qui a fait l'objet de nombreuses discussions au sein du groupe (cf. 3^{ème} partie). De même, les débats autour de l'emploi inadéquat, ou de l'emploi convenable, de la qualité de l'emploi ou de la flexicurité ne sont ni clarifiés, ni adossés à des indicateurs satisfaisants. De nombreuses données disponibles soit dans l'enquête Emploi, soit dans les fichiers de l'ANPE et de l'Unedic, soit dans les différents « panels » de ménages régulièrement suivis, ne sont pas exploitées ou sont insuffisamment mises en valeur, alors qu'elles permettraient de mieux cerner des phénomènes importants comme la récurrence au chômage ou les inégalités dans les trajectoires individuelles.

c) Une communication trop focalisée

De ce fait, dans la société de médiatisation qui est la nôtre, marquée en outre dans le cas français par une sensibilité sociale particulièrement forte, la communication a tendance à se focaliser sur des indicateurs phares qui simplifient exagérément la réalité, et en hypertrophient certains aspects aux dépens des autres, ce qui peut conduire à des représentations tronquées.

Il en résulte tout d'abord une communication souvent déséquilibrée où par exemple le taux d'emploi est moins considéré que le taux de chômage, où le marché du travail tend à être assimilé aux inscriptions à l'ANPE (alors que celles-ci n'en représentent qu'une partie, elle-même d'ailleurs variable), où les variations mensuelles de ces inscriptions, pourtant peu significatives, prennent une importance exagérée, où des notions importantes comme l'ancienneté au chômage à un moment donné, ou encore l'ancienneté dans l'entreprise à un moment donné, sont pratiquement absentes du débat.

Il en résulte ensuite un risque de communication confuse ou erronée, lorsque l'indicateur le plus suivi actuellement, en l'espèce l'indicateur mensuel du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE, lui-même publié sous une forme standard dans un souci d'objectivité, s'avère difficile à interpréter, car la publication foisonne d'informations non hiérarchisées. C'est le cas par exemple du document « Premières informations sur le marché du travail » publié par la Dares et l'ANPE la veille du dernier jour ouvrable de chaque mois, qui comprend 7 pages extrêmement riches et complètes, précédées d'une page de synthèse. Ce document regroupe des informations, tantôt sur un mois, tantôt sur trois mois, tantôt sur douze mois, concernant certaines catégories de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (essentiellement les catégories 1, 1 + 6, 1 + 2 + 3 hors activités réduites, avec parfois des distinctions selon l'âge ou la durée de chômage). Il n'est pas évident pour un non-spécialiste de s'y retrouver. La portée des variations mensuelles est faible, surtout lorsqu'on raisonne par catégories, et cela donne parfois des articles de presse difficiles à lire ou à interpréter. Et lorsque les données sont divergentes, les commentateurs peuvent faire apparaître une tendance qui n'est pas cohérente avec celle qui résulterait de la prise en compte des standards habituels⁹.

Les journalistes qui ont été interrogés par le groupe déplorent d'ailleurs cette situation. Elle est d'autant plus difficile à assumer pour eux que les chiffres leur sont donnés avec un délai bref avant la levée de l'embargo. En outre, dans le passé, certains d'entre eux ont été informés à l'avance, sinon des chiffres eux-mêmes, du moins de la tendance. Pour prendre la mesure de ces critiques, on se

⁹ Un bon exemple est donné par les commentaires de presse qui ont suivi la publication du chiffre d'août 2007 : la plupart des articles de presse ont parlé de hausse de chômage, car le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 avait augmenté, et que c'est ce chiffre, qui est mentionné en premier dans la synthèse ; s'ils s'étaient référés, trois paragraphes plus bas, aux demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1, 2, 3 hors activités réduites, catégorie la plus proche du BIT, ils auraient aussi bien pu dire que le chômage baissait....

reportera par exemple aux interventions du Président de l'Association des journalistes de l'information sociale et de la Présidente de l'Association des journalistes économiques et financiers, qui figurent en Annexe IV. Certes, rien n'empêche les journalistes, une fois passé le « choc du 20 heures » ou du « 13 heures », de revenir sur les sujets avec des articles de fond, ce qui est souvent le cas, notamment de la part de ceux qui ne sont pas astreints à une publication quotidienne. Mais, dans les quotidiens, une fois passée la nouvelle du jour, il est difficile pour les journalistes spécialisés d'obtenir droit à une nouvelle rubrique pour un commentaire de fond.

De ce fait, le débat politique s'avère difficile et souvent confus. Lorsque les différents indicateurs sont divergents, il devient une discussion sur les indicateurs, ce qui ne permet pas d'établir un diagnostic partagé et nuancé sur l'évolution de la situation. Le débat citoyen, mal outillé, s'en trouve compliqué.

Quant à l'opinion publique enfin, dans ses différentes composantes, elle risque, dans cette situation, d'éprouver des difficultés à évaluer sereinement la situation, passant selon les moments d'un pessimisme exagéré (la « fin du travail ») à un optimisme hélas rapidement démenti (la « fin du chômage »). Il semble bien en tous cas que dans les périodes d'amélioration, le « ressenti » ait été beaucoup moins net que ce qu'indiquait l'indicateur du chômage au sens du BIT. Le décalage qui est constaté entre le ressenti de l'opinion, dans la mesure où on peut l'appréhender, et les indicateurs en ce qui concerne l'évolution des prix ou le pouvoir d'achat vaut également en matière d'emploi et de chômage. Il fait partie de ce même processus qui conduit à souhaiter une réflexion d'ensemble sur des « indicateurs de bien-être » qui seraient davantage en phase avec les perceptions des personnes. Le présent rapport pourrait d'ailleurs constituer une contribution, parmi d'autres, à cette réflexion nécessaire. Faute de quoi la crédibilité elle-même du système statistique pourrait, à terme, être atteinte.

Enfin, la fétichisation des chiffres du chômage peut altérer la conduite des politiques de l'emploi elles-mêmes. Le risque est en effet que celles-ci s'attachent plus à leur effet sur l'indicateur, devenu une sorte de baromètre politique simplifié, qu'à la situation réelle des personnes et à leur insertion durable et efficace dans l'économie. En quelque sorte, que la quantité l'emporte sur la qualité, le court terme sur le long terme. On peut craindre par exemple que la multiplication de contrats aidés à temps partiel, non assortis de formation, agissant immédiatement sur le niveau du chômage au sens courant du BIT ait été préférée, à coût budgétaire constant, à un nombre moins important, mais mieux doté, d'emplois de ce type, qui auraient conduit à des insertions plus durables. C'est dire que les indicateurs ne sont pas seulement des représentations : ils influencent aussi l'action, peuvent entraîner des solutions sous-optimales en longue période. Et cette remarque vaut également pour l'avenir : si l'on se réfère aux débats en cours, la suppression progressive des dispenses de recherche d'emplois et l'inscription à l'ANPE des allocataires du RMI ou du RSA entraîneraient par définition une hausse immédiate des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, alors que la hausse du chômage serait beaucoup plus modérée dans les résultats de l'enquête Emploi en continu (puisque ceux ou celles qui, de fait, cherchent déjà du travail sont d'ores et déjà pris ou prises en compte). Selon que l'indicateur jugé le plus pertinent sera les DEFM inscrits à l'ANPE ou le chômage au sens du BIT évalué à partir de l'EEC, le degré de souplesse qui sera politiquement laissé aux politiques de l'emploi, sera plus ou moins grand. L'usage d'indicateurs pertinents et bien définis, une communication plus claire, et plus nuancée, constituent de ce point de vue l'une des conditions pour que les politiques publiques concourent plus efficacement à l'obtention d'un plein emploi de qualité.

Au total, il résulte de cette analyse que notre pays ne tire pas de la richesse de son système statistique et de la qualité des agents qui l'animent les bénéfices qu'il pourrait en retirer, tant pour la qualité du débat public que pour la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Les difficultés analysées montrent en tous cas dans quelles directions on peut avancer pour améliorer son rendement. Mais cela suppose, au préalable, une réflexion prenant un peu de recul sur le sens à donner aux indicateurs.

II Les objectifs à poursuivre : définir avec précision le sens des différents indicateurs

Remédier à la situation qui vient d'être décrite suppose plusieurs étapes : d'abord réfléchir au sens que l'on donne aux différents indicateurs, c'est-à-dire définir ce que l'on veut savoir, pour quelle raison et à l'intention de qui. Ce n'est qu'une fois ce travail de déblayage et de retour aux finalités réalisé qu'il devient possible de poursuivre la réflexion sur les concepts statistiques utilisés (3^{ème} partie), pour déboucher ensuite sur des propositions précises (4^{ème} et 5^{ème} parties).

Préciser le sens des indicateurs, c'est successivement s'interroger sur leur portée, afin d'éviter tout malentendu, préciser les différents objectifs poursuivis, tenir compte de la diversité des utilisateurs et prendre en compte les contraintes de la communication moderne.

a) Éviter les malentendus : il n'existe pas d'indicateur parfait

Aucun indicateur n'est neutre : il vise toujours, explicitement ou implicitement, à mettre en avant une dimension particulière des faits ou à évaluer dans quelle mesure un système de valeurs est appliqué. Ce caractère relatif des indicateurs, leur inévitable décalage par rapport à une réalité complexe et diversifiée, ne doit jamais être perdu de vue. Un indicateur est toujours une représentation partielle de la réalité, non la réalité elle-même. Il n'y a donc pas d'indicateur complet.

Il n'y a pas non plus d'indicateur exact. Toute statistique comporte par nature des erreurs. Ces erreurs peuvent être de deux sortes : les erreurs de mesure liées au fait que l'information recueillie peut ne pas être exacte et, pour les enquêtes menées par sondage, les erreurs d'échantillonnage liées au fait que ces enquêtes n'interrogent que certaines personnes et ne sont pas exhaustives. Les enquêtes comportent ainsi une marge d'imprécision, qui doit être systématiquement mentionnée¹. Les données administratives sont plus précises pour autant qu'elles soient exhaustives et contrôlées (du fait de la réglementation). Mais les dénombrements que les administrations opèrent, ayant pour objet la gestion d'une intervention de nature administrative, obligation ou accès à un droit ou à un service, ne répondent en général pas aux définitions des catégories statistiques ; les changements de méthodes de gestion utilisées ou les évolutions de la réglementation peuvent influencer de manière non négligeable les chiffres constatés. Au total, pour être utilisées comme des informations statistiques, les données administratives requièrent des traitements importants pour les rendre conformes aux catégories statistiques.

Il s'ensuit une proposition d'apparence modeste mais dont la portée est essentielle, et doit être mise en œuvre avec rigueur.

Proposition 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, éléments qui seront nécessairement décrits de manière qualitative, la quantification étant renvoyée à des études plus approfondies car impliquant des délais plus longs.-*

Ce n'est pas que le lecteur attentif et patient ne puisse actuellement mesurer avec exactitude le champ et la portée réelle des indicateurs. La plupart des publications comportent en effet un encadré méthodologique précis et détaillé qui donne les informations nécessaires. Mais elles figurent en général à la fin de la publication et sont plutôt destinées aux spécialistes. En revanche, le lecteur pressé ou non-spécialiste peut aisément être induit en erreur et ne pas relativiser suffisamment les informations qui lui sont fournies.

¹ Ainsi, la marge d'imprécision de l'enquête emploi en continu concernant le taux de chômage BIT trimestriel est évaluée à +/- 0,4 point. Elle est de +/- 0,3 point sur l'évolution du taux de chômage d'un trimestre à l'autre. Une analyse en moyenne période est cependant fiable car l'imprécision résulte d'aléas jouant tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre. Une certaine prudence est donc de mise dans l'analyse des évolutions d'un trimestre à l'autre (voir en outre les développements de la 3^{ème} partie).

On notera que cette proposition est d'ordre général et ne se limite pas aux indicateurs d'emploi ou de chômage.

b) Bien définir ce que l'on veut savoir, et dans quel but

Les indicateurs utilisés dans le domaine du chômage et de l'emploi ont en fait plusieurs buts et poursuivent différents objectifs qui se mélangent souvent, ce qui est une source de confusion. Certes, un même indicateur peut remplir simultanément plusieurs usages : encore convient-il de bien préciser, dans chaque cas, ce que l'on cherche à voir, sous quel angle particulier on regarde un phénomène, ce qui suppose qu'on définisse aussi clairement que possible le but visé.

On peut considérer que les indicateurs existants ou à mettre en place doivent satisfaire à quatre finalités :

- apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux des personnes, droits eux-mêmes en évolution, sont respectés ;
- disposer des éléments nécessaires pour analyser correctement les évolutions économiques, sur le plan conjoncturel ou structurel ;
- fournir aux différents acteurs des politiques de l'emploi, nationaux et locaux, et aux partenaires sociaux, des données suffisamment fiables et utilisables ;
- alimenter dans de bonnes conditions le débat public sur les questions d'emploi, de chômage et de précarité.

1) Apprécier dans quelle mesure les droits fondamentaux sont respectés

Selon le préambule de notre constitution, qui renvoie sur ce point au préambule de la constitution du 27 octobre 1946, d'une part « chacun a le devoir de travailler et le droit l'obtenir un emploi » et, d'autre part, « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». L'ampleur et la durée du chômage ont donné une grande acuité à la mesure de la situation des personnes par rapport à ces droits.

Il s'agit de mesurer ici une privation de droit : des personnes veulent travailler et n'arrivent pas à trouver ce qu'elles souhaitent et qu'elles ont légitimement droit à obtenir, sans que l'on cherche ici à remonter aux causes, qui peuvent être variées. Cependant les exigences croissantes de la société moderne conduisent à aller au-delà d'un déficit quantitatif, et à examiner aussi les dimensions qualitatives du problème, sans perdre de vue les inégalités de situation pouvant résulter notamment du sexe, de l'âge ou des qualifications.

Cela conduit à examiner la situation sous quatre angles :

- combien de personnes souhaitent travailler, alors qu'elles ne travaillent pas, ou augmenter leur temps de travail ?

Il s'agit ici d'un indicateur quantitatif. Celui-ci peut être affiné. En effet, on peut assez logiquement mettre en avant le fait que la privation est plus ou moins forte :

- selon que la personne n'a aucun travail ou a déjà un travail, même de durée insuffisante, en un mot si elle est au chômage à temps plein ou en sous-emploi (ou encore au chômage à temps partiel) ; les deux indicateurs sont complémentaires, et il paraît souhaitable aujourd'hui d'éviter toute coupure entre chômage et sous-emploi, et d'essayer de mesurer le « continuum de situations » qui sépare l'emploi et le chômage ;
- selon que le chômage dure depuis longtemps, (aboutissant le cas échéant au « découragement ») ou depuis peu de temps ; cette question de l'ancienneté au chômage est relativement peu présente dans le débat, bien qu'il existe beaucoup d'informations sur le sujet qui pourraient être davantage exploitées ;
- selon que la personne recherche un travail à plein temps ou un travail à temps partiel, ou temporaire. Les données qui existent sur ce sujet sont examinées en général plus dans l'optique de la bonne gestion du marché du travail et de l'équilibre entre l'offre et la demande que dans l'optique du besoin des personnes.

La question de la mesure de la demande d'heures supplémentaires non satisfaites, pourrait être également posée, mais elle ne peut être assimilée, à ce stade, à la privation d'un droit. La question se poserait alors de mesurer aussi la demande de ceux qui voudraient travailler moins (et gagner moins), préférant le temps au revenu (à l'inverse des précédents), mais qui ne peuvent pas ou n'osent pas le faire (le « sur-emploi » en quelque sorte, symétrique du sous-emploi²).

- Combien de personnes vivent dans une situation de précarité vis-à-vis de l'emploi ?

Cette notion qui est devenue très présente dans le débat public fait partie de notre mandat. Elle n'est, à ce stade, pas clairement définie, et donnera lieu à des développements substantiels dans la 3^{ème} partie. Notons à ce stade qu'on peut l'appréhender sous différents angles : on peut la regarder du côté du chômage (l'ancienneté au chômage, la durée du chômage lors de la reprise d'emploi, les chances de retrouver un emploi telles que mesurées rétrospectivement). On peut la regarder du côté de l'emploi (ancienneté dans l'entreprise, moyenne et par catégories d'âge et de qualification). On peut la regarder dans l'intervalle qui sépare l'emploi du chômage et le chômage de l'emploi, et faire apparaître la récurrence au chômage et la segmentation du marché du travail. On peut aussi avoir une approche principalement juridique (brièveté des contrats de travail). Notons à ce stade que c'est une notion à construire sur le plan statistique.

- Combien de personnes ne sont pas satisfaites de la qualité de leur emploi ?

Deux facteurs au moins ont conduit, tant le BIT que l'Union européenne, à poser ce problème, certes ancien, mais qui n'avait pas été explicité sous cette forme, et se rapproche « d'un droit à un emploi de qualité » : d'une part, éviter que le souci légitime de lutte contre le chômage se traduise par une diminution de la qualité des emplois, et par un sous-emploi des qualifications, ou encore concilier quantité et qualité de l'emploi (« more and better jobs ») ; d'autre part faire apparaître l'évolution des conditions de travail, voire des rémunérations, lorsqu'elles sont défavorables aux salariés. Il reste que les différents concepts (emploi inadéquat, convenable, qualité de l'emploi) ne sont pas à ce stade stabilisés, comme les moyens de les appréhender. Ceux-ci peuvent être subjectifs (par enquête) ou objectifs (par constat d'une situation). Bien que le sujet soit légèrement excentré par rapport au mandat, il fait l'objet d'un développement particulier ci-après (3^{ème} partie).

- Les personnes involontairement sans emploi ou en sous-emploi jouissent-elles de moyens « convenables d'existence » ?

Il s'agirait ici non pas d'apprécier si le niveau de ces moyens est ou non convenable ni de mesurer ce niveau, ce qui n'entre pas dans le champ du mandat, mais de préciser comment et par quels canaux ces moyens sont acheminés. Les canaux sont en effet divers (assurance chômage, régime de solidarité, RMI, avec des régimes d'intéressement à la reprise d'activité différents dans chaque cas) et ne font pas l'objet d'une publication d'ensemble. Le projet de Revenu de solidarité active milite également pour la mise en place d'une information homogène, non éclatée, et régulièrement suivie.

On notera que des recoupements assez forts existent entre ces différentes approches, par exemple entre sous-emploi et emploi inadéquat, ou entre quantité, qualité et sécurité de l'emploi, ce que le concept de flexicurité essaie de mettre en valeur. Cela rend apparemment impossible un indicateur global de satisfaction des personnes vis-à-vis du travail, mais n'interdit pas de rechercher, sujets par sujets, des indicateurs synthétiques (cf. infra).

2) Permettre des analyses pertinentes de l'évolution de l'économie et du marché du travail

Il s'agit là d'un point de vue qui peut recouper le précédent, et utiliser les mêmes indicateurs, mais dans un esprit différent car la visée est autre.

Là aussi, plusieurs angles de vue doivent être retenus, répondant à plusieurs objectifs également légitimes ; on peut distinguer :

- L'analyse fine de la conjoncture, pour les réglages macro-économiques et la politique monétaire. Par exemple, une appréhension rapide du mouvement de création ou de destruction nette d'emplois est importante à cet égard. Toutefois, il faut signaler que plus l'information est « fraîche », plus le risque est important qu'elle s'accompagne de plusieurs révisions ultérieures.

² Ces informations sont disponibles dans l'enquête Emploi.

- La capacité de l'économie à bien utiliser, de manière structurelle, 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.
- La faculté de l'économie à recomposer rapidement l'emploi en fonction des chocs et des multiples évolutions qui l'affectent ; celle-ci doit être également mesurée et appréciée.
- La mesure des offres d'emplois non satisfaites et de la durée moyenne de satisfaction des offres, ou encore des emplois vacants. Cette question classique et même lancinante n'a toujours pas été résolue : on a tendance à confondre le stock d'offres d'emploi déposées à l'ANPE, qui trouvent peu à peu preneurs et sont remplacées par d'autres, et les offres d'emploi qui n'arrivent pas à être pourvues dans un délai raisonnable et sont abandonnées ou retirées. Il y aurait pourtant un double dividende possible à résorber ce déficit. De même, il serait intéressant de savoir pourquoi ces véritables offres d'emploi non satisfaites ne trouvent pas preneurs. Cela suppose que ces notions d'offres d'emploi soient clarifiées et que leurs liens avec le marché du travail, la formation et la qualité de l'emploi soient précisés.

3) Fournir des instruments adéquats aux différents acteurs des politiques de l'emploi nationaux et locaux et aux partenaires sociaux afin qu'ils puissent élaborer et apprécier correctement leur action

Les deux objectifs précédents répondent en partie à cette question. Mais en partie seulement. Les différents opérateurs des politiques de l'emploi ont également besoin d'outils de gestion qui leur permettent de mesurer leur action, d'en prévoir le coût, et d'analyser les effets. De plus en plus, dans le cadre de la LOLF³, ces outils de gestion servent aussi à mettre en place des indicateurs de performance assortis d'objectifs chiffrés. Il est donc normal que le système statistique produise les informations nécessaires. Mais il est essentiel que ceux-ci soient bien reçus pour ce qu'ils sont : des indicateurs de gestion et non des indicateurs de marché du travail ou de satisfaction des personnes.

4) Alimenter dans de bonnes conditions le débat citoyen et fournir une argumentation de qualité au débat public

Cet objectif est évidemment essentiel, mais il ne doit pas être confondu avec les précédents. Il recoupe en partie le débat sur la mesure du degré de concrétisation de l'accès aux droits fondamentaux, auquel l'opinion publique est naturellement sensible. Mais il a aussi pour but de juger la qualité et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et de permettre au citoyen de former son jugement. Celui-ci a besoin à cet égard :

- D'une part, de pouvoir 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'État et des collectivités publiques, qui engagent donc clairement leur responsabilité, et qui concernent notre champ de travail.

c) Tenir compte de la diversité des destinataires, qui n'ont pas nécessairement les mêmes besoins

Les indicateurs d'emploi, de précarité et de chômage n'ont pas seulement des objets différents, ils ont aussi des destinataires multiples dont les souhaits ne sont pas identiques. La construction de la batterie d'indicateurs qui est demandée doit tenir compte de cette hétérogénéité. Quelle est-elle ?

1) Les comparaisons internationales

Les institutions internationales se sont efforcées de mettre en place des concepts standards qui puissent ensuite être déclinés pays par pays sur des bases aussi homogènes que possibles. Dans notre champ de réflexion, c'est le BIT qui, historiquement, a joué un rôle central, et qui fournit les cadres conceptuels de base. Mais ceux-ci évoluent, et, en outre, d'autres instances qui s'efforcent de

³ Loi organique relative aux lois de finances.

coordonner les politiques nationales apportent également leur contribution : tel est le cas de l'OCDE et de l'Union européenne.

Il y a là pour notre pays un chemin obligé qui détermine l'orientation de base d'une bonne partie du système statistique relative au travail et à l'emploi. Nul ne peut aujourd'hui faire l'économie du comptage du « chômeur BIT », défini par ses trois critères fondamentaux d'absence de travail, de recherche active d'emploi et de disponibilité à prendre un poste. Déjà la mise en œuvre de ces critères n'est pas nécessairement homogène et permet des interprétations. Et les choses se compliquent dès qu'on veut appréhender plus finement les situations. Les bases de comparaison ne sont pas homogènes, si l'on n'y prend pas garde. A titre d'exemple, le taux d'emploi ou d'activité, fortement mis en valeur par l'Agenda de Lisbonne et l'Union européenne doit-il être « calé » sur le concept du BIT (il suffit alors d'une heure travaillée au cours d'une semaine de référence pour être « en emploi »), ou doit-il être évalué, concurremment ou complémentirement, en équivalent temps plein ? On voit bien que les deux indicateurs ont, chacun, leur intérêt, et qu'il est dangereux de s'en tenir à un seul. Comme si le vieil adage judiciaire pouvait trouver là un nouveau cas d'application : indicateur unique, indicateur inique ! On en déduira en tout cas que l'on est nécessairement en présence d'une construction évolutive.

2) Les chercheurs

Les chercheurs et évaluateurs, pour leur part, ont besoin d'un ensemble d'indicateurs aussi large que possible ; ils souhaitent même accéder directement aux fichiers où sont réunies les données qui servent à fabriquer les indicateurs. Maîtrisant la nature des informations recueillies, ayant la disponibilité professionnelle et la compétence nécessaire pour les traiter de manière originale, et cherchant à ouvrir de nouvelles voies pour mieux comprendre les phénomènes économiques et sociaux et ouvrir de nouvelles transversalités, ils ne craignent nullement la multiplicité et redoutent plutôt les simplifications. Comme leur apport est essentiel, il faut leur permettre des voies de passage particulières.

3) Les acteurs nationaux et les partenaires sociaux

Ce point, qui va de soi, a été évoqué ci-dessus et n'appelle pas de commentaires supplémentaires.

4) Les acteurs locaux

Leurs besoins prennent une importance croissante à l'heure de la décentralisation, de la déconcentration et de la « territorialisation » des politiques de l'emploi. Or, les concepts de chômage, sous-emploi, emploi inadéquat, ont été forgés pour un cadre national. Ce qui pose deux questions : peut-on les décliner au niveau local ? Et si oui comment, étant donné que la multiplication des enquêtes est trop coûteuse, et que les biais résultants de l'usage des statistiques du service public de l'emploi risquent d'être encore plus marqués à l'échelon local qu'à l'échelon national ? Quelle peut être la contribution des Enquêtes annuelles de recensement, qui permettent de poser à un échantillon plus vaste un nombre plus limité de questions ? Faut-il alors imaginer des indicateurs régionaux ou locaux spécifiques et lesquels ? Cette réflexion est à peine amorcée.

5) L'opinion publique

Pour comprendre et pour juger, elle a besoin d'une information qui soit maîtrisable par le non-spécialiste, qui assure un équilibre entre simplicité, richesse et pertinence et qui permette par conséquent un débat contradictoire de qualité. Ni l'indicateur dominant, avec tous les risques qu'il comporte, ni la batterie d'indicateurs difficiles à lire et source de confusion, ne sont pour elle une solution. L'orientation la plus féconde paraît être de lui fournir : soit des analyses d'ensemble périodiques ; soit des indicateurs synthétiques lorsque c'est possible ; soit pour chaque domaine couvert, deux, ou même, de préférence, trois indicateurs reliés entre eux et pouvant, selon les cas, se contredire, ou s'orienter dans le même sens (ce qui, alors valide d'autant plus celui-ci). La nouvelle publication trimestrielle de l'Insee mettant en valeur le chômage BIT, le halo qui l'entoure, et le sous-emploi qui l'accompagne, permet ainsi une meilleure lecture de la réalité en améliorant la signification des évolutions du chômage BIT⁴. D'autres exemples peuvent sûrement être imaginés. L'avantage d'une telle démarche est qu'elle permet d'introduire la complexité sans brouiller le sens. Une

⁴ Une baisse du chômage au sens du BIT n'a pas la même signification si elle s'accompagne d'une hausse du sous-emploi ou d'une baisse corrélative de celui-ci.

distinction importante doit être faite en tous cas, entre indicateurs, analyses et études, tous les trois nécessaires et complémentaires pour éclairer de manière adéquate l'opinion.

Proposition 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.

6) Les médias

C'est à travers eux que l'opinion publique accède non seulement aux indicateurs, mais à l'interprétation qui en est faite. Il est donc essentiel de les mettre en mesure d'élaborer leurs commentaires dans les meilleures conditions possibles. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de consacrer une partie du rapport du groupe à ce sujet.

De manière plus générale, d'ailleurs, il apparaît que les conditions de communication des indicateurs sont devenues, dans la société médiatique actuelle, presque aussi importantes que la production des indicateurs eux-mêmes. Il y a là sûrement, pour le système statistique dans son ensemble, un nouvel enjeu, particulièrement dans le domaine controversé du chômage et de l'emploi.

Une bonne communication passe en premier lieu par l'utilisation de « termes clairs pour désigner les différents concepts », comme le recommande la Présidente de la Société française de statistique. Ce sera l'objet de la partie qui suit. Il sera ensuite possible de cheminer vers la mise en place d'un jeu cohérent et ordonné d'indicateurs de nature à satisfaire les différents utilisateurs.

III Renouveler la réflexion sur les concepts utilisés, en approfondissant ceux qui existent et en imaginant d'autres, pour construire une représentation plus riche de la réalité

Cette partie centrée sur les concepts relate les discussions préalables aux propositions d'indicateurs. Elle contient aussi les propositions du groupe pour améliorer les connaissances dans des domaines jusqu'ici insuffisamment étudiés, dans lesquels aucun indicateur ne peut être à ce stade proposé. Elle ne comprend pas les propositions d'indicateurs, qui sont regroupées dans la partie suivante (partie 4).

Le système statistique français s'est construit en interaction avec l'évolution de l'économie et de la société, et en réponse aux demandes des acteurs et des institutions qui ont en charge la gestion du chômage et de l'emploi. Les définitions de l'emploi et du chômage préconisées par le Bureau international du travail (BIT) ont été adoptées et mises en œuvre. L'Union européenne a suscité une forte harmonisation du système statistique, nécessaire pour coordonner les politiques. Cependant, depuis la cassure de 1975, l'évolution économique fait apparaître des risques pour les personnes et des enjeux sociaux et politiques qui rendent nécessaires une diversification des indicateurs associés au chômage et à l'emploi. Ceci légitime une réflexion sur les concepts qui leur servent de base.

a) L'emploi, le chômage, le sous-emploi, la précarité de l'emploi sont des constructions sociales évolutives

L'emploi et le chômage sont des notions déjà bien établies. Il n'en est pas de même du sous-emploi ni de la précarité de l'emploi, qui en sont à des degrés différents : définition un peu floue mais reconnaissance sociale forte pour la précarité de l'emploi, définition précise mais construction sociale à peine ébauchée pour le sous-emploi.

En termes de vocabulaire, le chômage historiquement précède l'emploi. A partir de la fin du XIX^{ème} siècle, le mot chômage, dans son acception actuelle, s'est progressivement imposé pour caractériser les personnes durablement sans travail. La notion de chômeur secouru (on dirait maintenant indemnisé) apparaît entre les deux guerres et leur nombre dépend de l'implantation des caisses de chômage. Après la seconde guerre mondiale, on continue de comptabiliser les chômeurs secourus, et on recense aussi les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des bureaux de main-d'œuvre. En 1958, les partenaires sociaux négocient la mise en place d'un système paritaire d'assurance chômage qui s'ajoute aux aides publiques, et créent des institutions pour le gérer, les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) et (au plan national) l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic). A partir de 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) nouvellement créée est dotée d'antennes locales, qui remplacent progressivement les bureaux de main-d'œuvre, assurent une couverture complète du territoire, et développent une action plus vigoureuse de prospection des offres d'emplois des entreprises et d'intermédiation entre demandes et offres.

L'émergence de la catégorie chômage accompagne le développement du salariat dans son acception actuelle. Un emploi, c'est en premier lieu l'exercice d'une profession rémunérée, un travail, une fonction, une place. Avec la diffusion des idées de Keynes sur le plein emploi, l'emploi prend un sens macro-économique. Jusque là, on parlait de travail ou de main-d'œuvre, des personnes ayant un emploi, mais pas de l'emploi au singulier. L'emploi est une construction sociale liée au rôle de l'État ; c'est une variable d'action de sa politique pour que la croissance soit la plus forte possible, et le chômage réduit au minimum. En 1975, le ministère du travail s'est doté d'un service chargé de l'emploi, la délégation à l'emploi. Depuis cette date, la cassure dans le régime de croissance inauguré à la fin de la deuxième guerre mondiale et le développement du chômage ont fait de l'emploi un enjeu politique majeur, qui s'est traduit par toute une succession de dispositifs spécifiques d'aide à l'emploi. La société reste cependant structurée par la prééminence du salariat, spécialement le salariat stable des entreprises et de l'administration, qui est devenu le « modèle ».

Progressivement, les sources disponibles pour appréhender le chômage et l'emploi se sont étoffées et diversifiées. Au départ, on disposait des recensements de la population et, pour le chômage, des données administratives sur les chômeurs secourus et les demandes et offres d'emploi non satisfaites. Créée en 1946 au ministère du travail, l'enquête Activité et conditions d'emploi de la main-

d'œuvre (Acemo), menée auprès d'un échantillon d'établissements de plus de 10 salariés, permet un suivi conjoncturel de l'évolution de l'emploi. L'Insee a lancé des enquêtes Emploi (par sondage auprès d'un échantillon de ménages) en 1951 pour suivre la structure des emplois et l'évolution du chômage entre deux recensements ; à partir de 1968, ces enquêtes ont eu lieu tous les ans à la même période (mars en principe) et leur échantillon a été augmenté. Depuis sa création, l'ANPE comptabilise les demandes et les offres d'emploi, et procède régulièrement à une analyse de la situation des demandeurs d'emploi¹. Au début des années 1970, on ne disposait pourtant pas de suffisamment d'informations sur l'emploi, et un développement conséquent du système d'information a été demandé par les commissions du Plan (Vème plan, VIème plan), puis par le Conseil national de la statistique. D'où la montée en puissance des enquêtes (enquête Emploi, enquête Formation et qualification professionnelle) et l'utilisation croissante de sources administratives (données annuelles ou infra-annuelles sur l'emploi salarié recueillies à l'occasion de la perception de cotisations par l'Unedic et l'Urssaf, informations sur les revenus et l'emploi issues des déclarations fiscales et transmises par la direction générale des impôts)². D'où également la rénovation des nomenclatures d'activités économiques et de professions ou catégories socioprofessionnelles, et la mise en place d'études nouvelles (ainsi les bilans Formation-emploi vont relayer dès la fin des années 1970 les analyses sur les liens emploi-formation auparavant menées dans le cadre de la planification).

La nécessité de définitions plus précises et d'une harmonisation des données produites se fait sentir. Ainsi, l'emploi assimilé à un poste de travail et mesuré au lieu de travail n'est pas identique à l'emploi d'un individu, recensé ou enquêté à son domicile. Les différences, en nombre et en évolution, entre les demandes d'emploi en fin de mois, le chômage au recensement, et celui estimé à partir des enquêtes suscitent des interrogations³. Le cadre conceptuel servant à la définition du chômage (et de l'emploi) évolue, d'une définition strictement française⁴ à la définition internationale, introduite dans les enquêtes Emploi à partir de 1975⁵. Ceci va permettre de disposer de définitions de base, aussi factuelles que possible⁶, et qui, cependant, coexistent avec celles issues des sources administratives. Comme les définitions restent diverses, et les sources mobilisables selon les domaines aussi, il était, et reste nécessaire d'assurer ex post leur cohérence. Cet exercice, longtemps appelé le « bouclage » population active, emploi, chômage⁷ est maintenant associé à la prévision de ces grandeurs dans la note de conjoncture de l'Insee.

b) Des définitions aux pratiques : vers une certaine harmonisation internationale

Au plan international, des institutions ont pris en charge l'harmonisation des concepts ; pour l'emploi et le chômage, c'est l'Organisation internationale du travail (OIT) qui a eu le rôle central. Ce sont les définitions au sens du Bureau international du travail (BIT) qui se sont progressivement imposées⁸.

1) Les définitions du BIT concernant l'emploi et le chômage (1982)

D'après les définitions de 1982⁹, l'emploi (ou population active occupée du moment) comprend toutes les personnes ayant travaillé au moins une heure au cours de la période de référence, plus les

¹ Pour assurer sa fonction d'intermédiation, de recrutement et de placement des personnes cherchant un emploi, l'ANPE tient la liste des demandeurs d'emplois qui s'adressent à elle, et collecte des offres d'emplois.

² Voir ci-après, j) Les sources disponibles, ainsi que l'annexe V, les sources statistiques.

³ A partir du moment où différentes institutions produisent des chiffres sur le chômage et l'emploi, ces données perdent la cohérence qu'elles avaient quand une seule source (en l'occurrence le recensement de la population) était le pivot de l'ensemble du dispositif. En outre, le traitement du chômage et de l'emploi par des institutions contribue à en durcir les contours. Les règles institutionnelles ont un impact sur les définitions des catégories et même, dans une certaine mesure, sur la manière dont les personnes se classent dans les enquêtes et les recensements.

⁴ Population disponible à la recherche d'un emploi, dite PDRE, actifs occupés au sens du recensement, population marginale disponible à la recherche d'un emploi et actifs marginaux (voir état des lieux).

⁵ Sur ce point, voir annexe VI, les résolutions du BIT.

⁶ Ces définitions sont « factuelles » car elles reposent sur les réponses des personnes enquêtées à des questions précises (travail la semaine de référence, démarches de recherche d'emploi au cours des quatre semaines précédant l'enquête, disponibilité pour occuper un emploi dans les 15 jours) et non sur leur classement direct dans les grandes catégories d'actif occupé, de chômeur ou d'inactif.

⁷ Cf. Edmond Malinvaud, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage, rapport au Premier ministre*, la Documentation française, juillet 1986, et la conclusion de l'état des lieux.

⁸ Voir annexe VI, les résolutions du BIT.

⁹ Voir annexe VI, les résolutions du BIT.

personnes n'ayant pas travaillé mais ayant gardé un lien formel avec leur emploi¹⁰. Le chômage comprend les personnes sans travail (non pourvues d'un emploi, tel que défini ci-dessus), disponibles pour travailler durant la période de référence, et à la recherche d'un travail, c'est à dire ayant pris des dispositions pour chercher un emploi au cours d'une période récente spécifiée. Les personnes sans travail et disponibles pour travailler, qui vont occuper un emploi à une date ultérieure à la période de référence, sont considérées aussi comme chômeurs.

Au-delà de l'emploi et du chômage, la résolution de 1982 propose d'identifier des catégories frontières, par exemple les inactifs disponibles pour travailler mais qui ne cherchent pas de travail pendant la période de référence. Elle donne aussi une définition générale du sous-emploi, et précise comment calculer le sous-emploi visible : ce sont les personnes qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail, et qui sont à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail¹¹.

2) La résolution du BIT à propos du sous-emploi et de l'emploi inadéquat (1998)

En 1998, les définitions de 1982 concernant le sous-emploi sont rediscutées ; la résolution adoptée par les statisticiens du travail propose d'abord de mesurer le sous-emploi quantitatif, lié à la durée du travail, c'est à dire l'ancien sous-emploi visible¹². Les personnes en sous-emploi lié à la durée du travail sont les personnes pourvues d'un emploi disposées à faire davantage d'heures, disponibles pour le faire, et ayant travaillé moins qu'un seuil relatif à la durée du travail pendant la période de référence. Ce seuil peut être défini à partir de la distinction entre emplois à temps complet et à temps partiel (c'est ce qui est fait en France et dans beaucoup d'autres pays).

Pour mesurer le sous-emploi, la résolution rappelle que les statisticiens doivent se fonder « principalement sur les capacités actuelles des travailleurs et leur situation de travail telle que décrite par ceux qui sont employés ». Ceci correspond au cadre conceptuel applicable à la mesure de la main-d'œuvre, défini dans les résolutions antérieures qui traitent de l'emploi et du chômage.

En 1998, les statisticiens du travail ont proposé aussi un nouveau concept, celui de l'emploi inadéquat, basé sur un désajustement qualitatif. La définition de l'emploi inadéquat donnée dans la résolution est très large : « Les indicateurs de situations d'emploi inadéquat décrivent des situations de travail qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi ». La résolution précise que « ...les définitions et les méthodes statistiques nécessaires pour décrire de telles situations demandent encore à être développées plus avant ». La suite de la résolution détaille trois dimensions de l'emploi inadéquat : l'emploi inadéquat peut être lié aux qualifications, lié au revenu, lié au nombre d'heures de travail trop élevé. La résolution comporte aussi une liste plus détaillée, dans laquelle figure le cas des emplois précaires.

Pour l'emploi inadéquat comme pour le sous-emploi, les évaluations doivent être fondées sur le cadre conceptuel applicable à la mesure de la main-d'œuvre, donc partir des situations de travail décrites par ceux qui sont employés. Et la résolution précise que les pays peuvent, par exemple, « identifier comme personnes en situation d'emploi inadéquat toutes les personnes pourvues d'un emploi qui, durant la période de référence, désiraient changer leur situation de travail actuelle... ». Les critères supplémentaires de disponibilité et de recherche effective d'emploi peuvent aussi être appliqués pour délimiter l'emploi inadéquat.

3) Le poids croissant de l'Europe

• Le rôle d'Eurostat dans l'harmonisation des enquêtes

Malgré leur apport conceptuel important, les définitions du BIT nécessitent une part d'interprétation pour être mises en œuvre, et les divergences d'interprétation entre pays nuisent aux comparaisons internationales.

¹⁰ Le lien formel avec l'emploi combine plusieurs critères, le maintien du salaire, le retour au travail à la fin de la période d'absence, la durée de cette période.

¹¹ Pendant longtemps, le mot sous-emploi a été utilisé dans le cadre de la théorie keynésienne pour décrire l'insuffisance de l'emploi en période de récession, c'est à dire une situation macro-économique qui s'écartait durablement du plein emploi. C'est dans le cadre des définitions proposées par le BIT que le sous-emploi apparaît avec son sens actuel, micro-économique, d'emploi insuffisant pour une personne, en quantité ou en qualité.

¹² Voir annexe VI, les résolutions du BIT.

Eurostat joue un rôle essentiel dans l'harmonisation des enquêtes Forces de travail (l'équivalent des enquêtes Emploi dans les différents pays européens)¹³. La réalisation des enquêtes est inscrite dans des règlements européens. A la suite d'études montrant que les consignes européennes étaient appliquées différemment dans les pays, Eurostat est intervenu de plus en plus en amont, dans les méthodes de collecte (et pas seulement en imposant une liste de questions). Le règlement actuel, qui date de 2000, impose aux États-membres l'ordre et le libellé des questions conduisant aux définitions au sens du BIT, elles-mêmes harmonisées de manière plus précise (liste fermée des modes de recherche admis, disponibilité sous 15 jours...).

Jusqu'ici, Eurostat est peu intervenu sur les indicateurs complémentaires du chômage ; un essai au début des années 2000 à propos du sous-emploi s'est heurté à l'hostilité de certains membres ; une publication annuelle décrit cependant la « réserve de main-d'œuvre », c'est à dire l'ensemble des inactifs en âge de travailler (en distinguant ceux qui souhaitent travailler). Les publications isolent aussi parmi les salariés à temps partiel ceux qui n'ont pas trouvé d'emploi à temps plein, et parmi les salariés en CDD, ceux qui n'ont pas trouvé de CDI¹⁴. D'autre part, une réflexion sur ce sujet a été proposée aux États-membres à la réunion d'avril 2008 du groupe de travail sur les statistiques du marché du travail (Working Group Labour Market Statistics).

- La politique européenne de l'emploi, de la qualité de l'emploi à la flexicurité

En Europe à la fin des années 1990 dans un contexte d'embellie conjoncturelle, on parle de retour au plein emploi, et des politiques à suivre pour réduire le chômage et favoriser l'emploi. Un nouvel objectif apparaît alors, l'augmentation du taux d'emploi¹⁵. Il englobe derrière un chiffre unique la réduction conjointe du chômage et de l'inactivité. Au sommet de Lisbonne (23-24 mars 2000), les États-membres se sont engagés à atteindre pour l'Europe en 2010 un taux d'emploi de 70% de la population des 15-64 ans, considérée comme d'âge actif (50% pour les 55-64 ans, 60% pour les femmes). Ces cibles ambitieuses sont fixées non pour chacun des pays, mais pour l'Europe, de manière globale.

Or dans certains pays le travail à temps partiel est très développé, il l'est moins dans d'autres. Il y a donc un écart entre le taux d'emploi global et un taux calculé en équivalent temps plein. Il était prévu de suivre aussi ce taux, mais cet objectif a été perdu de vue.

On cherche ensuite à dépasser l'objectif quantitatif pour parler de la nature des emplois créés, d'où la notion de plein emploi de qualité. Ces débats se sont traduits aussi lors du sommet de Lisbonne avec l'objectif « d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi (« more and better jobs ») et d'une plus grande cohésion sociale ». Puis le thème qualité de l'emploi est intégré à la stratégie européenne pour l'emploi en 2001. La qualité de l'emploi est moins prioritaire à partir de 2003. Il y a alors une révision progressive de la stratégie européenne pour l'emploi, visant plus à la « quantité » qu'à la qualité et « recentrant les priorités sur la croissance et l'emploi ». Les lignes directrices pour l'emploi sont intégrées dans une stratégie plus globale. Enfin, il y a la montée du thème de la « flexicurité ».

Maintenant, ce thème joue désormais un rôle dominant. C'était l'un des dix domaines de la qualité de l'emploi à Laeken ; c'est devenu un thème omniprésent dans les réflexions européennes. C'est une reprise du thème flexibilité développé par l'OCDE au cours de la décennie 1990, amendé par un souci de sécurité et de protection sociale des salariés. La flexicurité englobe des domaines très variés (formation tout au long de la vie, conciliation vie familiale / vie professionnelle, santé et sécurité au travail, sécurisation des parcours professionnels). Ce faisant, on introduit dans l'analyse une dimension dynamique, d'où la nécessité de construire des indicateurs décrivant les trajectoires suivies et plus seulement les situations à un moment donné. La politique de flexicurité est une démarche en pleine évolution, qui est loin d'être achevée.

¹³ La première enquête communautaire (fondée sur une liste commune des données à collecter dans les enquêtes nationales) a eu lieu en 1960. Des enquêtes annuelles ont eu lieu de 1968 à 1971, mais pas dans tous les pays-membres. A partir de 1973, des enquêtes ont eu lieu tous les deux ans jusqu'en 1981. En 1983 débute la série des enquêtes annuelles, qui prennent en compte les recommandations BIT de 1982.

¹⁴ Cf. intervention de Sylvain Jouhette (Eurostat) auprès du groupe de travail.

¹⁵ Le taux d'emploi est l'un des taux que le BIT suggère de calculer (cf. résolution de 1982).

En parallèle, il y a eu convergence et travail en commun du BIT (qui porte depuis 2000 la problématique de l'emploi décent¹⁶), de la commission économique des Nations-Unies pour l'Europe et des institutions européennes (Eurostat et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) pour aboutir à des propositions concernant la mesure de la qualité de l'emploi. Un groupe de travail commun délimite des domaines (les conditions de travail, le statut d'emploi...) et essaie de caractériser dans ces domaines de « bons » emplois et de « mauvais » emplois, à partir d'indicateurs appropriés (cf. annexe VII sur la qualité de l'emploi). Force est donc de considérer que, en l'état actuel de la réflexion, ces concepts sont loin d'être stabilisés.

4) Les indicateurs américains complémentaires au chômage

A propos des indicateurs complémentaires au chômage, ce sont les États-Unis qui ont ouvert la voie et sont allés le plus loin. Ils ont inspiré les travaux de l'OCDE et d'autres pays. Le Bureau of Labor Statistics (BLS) publie tous les mois depuis 1976 une batterie d'indicateurs. Cette batterie d'indicateurs, modifiée en 1994 (Bregger et Haugen, 1995¹⁷), a le mérite de couvrir des situations diverses et rend bien compte de l'idée d'un halo qui s'élargit progressivement. Les catégories retenues sont les suivantes, de la plus étroite à la plus large (si on excepte U-2) :

- U-1 : chômeurs BIT depuis 15 semaines ou plus¹⁸.
- U-2 : chômeurs BIT qui le sont suite à un licenciement ou à la fin d'un emploi temporaire.
- U-3 : chômeurs au sens du BIT.
- U-4 : U-3 et travailleurs découragés.
- U-5 : U-4 et other "marginally attached" workers.
- U-6 : U-5 et personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons économiques.

L'indicateur U-3 est le chômage au sens du BIT, et les deux indicateurs U-1 et U-2 en sont des sous-ensembles, éclairant chacun une catégorie spécifique (chômage de longue durée, chômage causé par la perte de l'emploi antérieur). Les indicateurs U-4, U-5 et U-6 élargissent l'analyse au-delà du chômage stricto sensu, en ajoutant successivement des catégories ayant un lien avec le marché du travail.

Pour apprécier les contours de la catégorie U-4, il faut préciser la notion de travailleur découragé. Aux États-Unis, une personne est classée comme travailleur découragé si elle souhaite travailler, elle est disponible, elle a cherché un travail dans l'année qui vient de s'écouler, et elle n'en cherche plus dans la période courante parce qu'elle pense que cette recherche serait vaine. Ceci inclut non seulement les raisons de non recherche liées à la conjoncture, mais aussi les raisons liées à la sélectivité du marché du travail, ce qui renvoie aux caractéristiques des personnes¹⁹.

Le BLS définit ensuite l'indicateur U-5 en ajoutant à U-4 les « other marginally attached workers ». La définition de ce groupe est la suivante : un « other marginally attached worker » est une personne qui souhaite travailler, est disponible, a cherché du travail récemment, et ne recherche plus de travail, quelle qu'en soit la raison (hormis la raison invoquée pour l'indicateur U-4, à savoir qu'elle pense que cette recherche serait vaine). Ce groupe réunit par exemple les personnes qui ne recherchent plus de travail dans le but de s'occuper de leurs enfants ou à cause de problèmes de transport. Ces personnes seraient intéressées à revenir sur le marché du travail sous certaines conditions.

L'indicateur U-6, le plus large, comprend toutes les personnes incluses dans U-5, plus toutes les personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons économiques. Ces dernières sont définies dans les statistiques américaines comme les personnes qui sont visiblement sous-employées²⁰. Les données sont calculées en nombre de personnes en ne tenant pas compte du taux de temps partiel,

¹⁶ « Selon la définition de l'OIT, approuvée par la communauté internationale, il faut entendre par travail décent un travail productif que femmes et hommes peuvent exercer dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité et qui s'accompagne des caractéristiques suivantes : rémunération équitable ; sécurité sur le lieu de travail et protection sociale pour les travailleurs et leurs familles ; possibilités de développement personnel et d'intégration sociale ; liberté d'expression et d'organisation et possibilité pour les travailleurs de participer aux décisions qui les concernent ; égalité de chances et de traitement pour tous » (dans *Outils pour l'intégration de l'emploi et du travail décent*, Genève, BIT, 2007, page 6).

¹⁷ "BLS introduces new range of alternative unemployment measures", *Monthly Labor Review*, October 1995.

¹⁸ La durée de 15 semaines correspond au seuil au dessus duquel le chômage est considéré comme de longue durée aux États-Unis.

¹⁹ Cf. Philip L. Rones, "The labor market problems of older workers", *Monthly Labor Review*, vol 106, n°5, May 1983, page 9.

²⁰ Ce sont des personnes qui veulent travailler à plein temps et sont disponibles pour cela, mais n'ont qu'un emploi à temps partiel, soit parce qu'elles ne peuvent pas trouver d'emploi à temps plein, soit parce que leurs heures de travail ont été diminuées.

une personne à mi-temps compte pour un et non pour un demi. Le calcul était différent avant 1994. Cet indicateur est construit pour traiter de questions relatives aux ressources potentielles de main-d'œuvre.

D'autres pays se sont lancés aussi dans la recherche d'indicateurs complémentaires au chômage BIT (Australie, Royaume-Uni notamment), et des confrontations entre indicateurs ont été faites, par des chercheurs américains et des institutions comme l'OCDE²¹. En effet, l'OCDE est intervenu très tôt pour analyser l'emploi et le chômage dans différents pays en utilisant des indicateurs alternatifs, en particulier le sous-emploi et les travailleurs découragés (dans Perspectives de l'emploi, 1994). Comme l'a expliqué Pascal Marianna au groupe de travail, l'OCDE continue de suivre avec attention les développements qui interviennent sur ce sujet dans les différents pays.

c) Les analyses du groupe de travail sur le halo du chômage et le sous-emploi

Les catégories d'actif occupé, de chômeur et d'inactif au sens du BIT sont mutuellement exclusives : quelqu'un classé comme ayant un emploi ne peut pas en même temps être au chômage ; quelqu'un classé comme ayant un emploi ou au chômage ne peut pas en même temps être classé inactif²². Le repérage d'éventuelles « doubles situations » implique un découpage des grandes catégories initiales ; par exemple un étudiant ayant un « petit boulot » est classé actif BIT : pour l'isoler il faut une information supplémentaire²³.

Trois critères interviennent pour classer une personne comme chômeur BIT : il s'agit de l'absence de travail, de la disponibilité pour occuper un emploi rapidement, et des démarches effectuées. Satisfaire simultanément à ces trois critères est nécessaire (sous réserve des personnes ayant trouvé un emploi pour plus tard). Pour dénombrer des personnes proches du chômage, il faut « relâcher » un ou plusieurs de ces critères, comme l'indique le tableau ci-après.

- Le groupe de travail a inscrit sa recherche d'indicateurs dans la perspective ouverte par les statisticiens américains, mais sa perspective pour dénombrer les personnes inactives proches du chômage est plus large : il suggère de retenir toutes les personnes inactives et souhaitant travailler mais non incluses dans le chômage au sens du BIT (catégories C2 à C4 du tableau), c'est à dire les personnes disponibles qui ne font pas de démarches effectives de recherche, les personnes qui font des démarches mais ne sont pas immédiatement disponibles, et celles qui ne font pas de démarches effectives et qui ne sont pas immédiatement disponibles. La raison de ce choix large est double : d'une part on peut légitimement penser que ces personnes, qui souhaitent travailler, sont de fait privées du revenu et du lien social que le travail procure ; d'autre part il y a pour la base productive une perte qui ne peut être ignorée dans la période de transition démographique qui s'annonce. Ces trois catégories font d'ailleurs partie de ce qu'Eurostat appelle réserve de main-d'œuvre²⁴.

Parmi ces personnes, il faut recenser à part celles qui se déclarent disponibles (catégorie C2), dans la mesure où ce décompte est recommandé par le BIT (résolution de 1982, § 12-2), et se rapproche beaucoup de l'un des indicateurs américains. Une ventilation de ces personnes disponibles est possible entre travailleurs découragés et travailleurs empêchés (classés à partir de leur réponse à la question sur les raisons de leur non recherche d'emploi) ; il faut y adjoindre un troisième groupe, ce sont des personnes qui attendent le résultat de démarches antérieures ou qui ont momentanément suspendu leur recherche (ces personnes ne répondent pas à la question sur les raisons de leur non-recherche d'emploi).

²¹ Par exemple, Constance Sorrentino a comparé les indicateurs américains (ou certains d'entre eux) à ceux d'autres pays "International unemployment rates: how comparable are they ?" (cité dans l'état des lieux). L'OCDE a rassemblé des données sur les travailleurs découragés et le sous-emploi pour les pays qui en disposaient. De telles comparaisons ont été poursuivies (par exemple Emmanuelle Nauze-Fichet, "Taux de chômage dans les pays de l'OCDE", notes bleues de Bercy, citée dans l'état des lieux, et le tableau fourni par Pascal Marianna pour 2005, également repris dans l'état des lieux, issu d'une base de données de l'OCDE sur les statistiques de l'emploi et du chômage).

²² Le cadre conceptuel du BIT repose sur la déclaration des personnes elles-mêmes, interrogées dans une enquête du type enquête Emploi ; il exclut tout classement normatif. Les questions sont aussi précises et factuelles que possible, mais tout repose, en dernière analyse, sur les réponses de l'enquêté.

²³ L'épaississement des frontières entre situations polaires, et le besoin des comparaisons internationales rendent ces sous-catégories nécessaires ; certaines d'entre elles ont vocation à devenir des indicateurs.

²⁴ Cette proposition est déjà mise en œuvre par l'Insee dans la publication trimestrielle des résultats de l'enquête Emploi.

A noter également que parmi les personnes non disponibles, certaines invoquent les mêmes raisons de non recherche que ceux qu'on a appelés travailleurs découragés et travailleurs empêchés.

Critères			Regroupements	Détail
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 (appelé ici « halo du chômage »)	C2-1 Travailleurs découragés**
				C2-2 Travailleurs empêchés**
	Non disponible	Recherche active		C2-3 Travailleurs actuellement sans recherche
		Pas de recherche active		C3 Personnes non disponibles cherchant un d'emploi
				C4 Personnes non disponibles ne cherchant pas d'emploi
Avoir un travail (à temps partiel) et souhaiter travailler plus	Disponible	Recherche active		Sous-emploi BIT ***
		Pas de recherche active	C6 Sous emploi	
	Non disponible	Recherche active	C7 Sous-emploi ?	
		Pas de recherche active		C8

* 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.

La catégorie C7 fait partie du sous-emploi selon la définition française, alignée sur la définition BIT de 1982 ; elle n'en fait plus partie selon la définition 1998 du BIT, pas encore appliquée par l'Insee.

Afin d'apprécier la robustesse des indicateurs de halo, il serait utile de vérifier (par des analyses annuelles ou pluriannuelles) le lien de ces personnes avec le marché de l'emploi (comme l'avait fait l'OCDE dans Perspectives de l'emploi, 1994) en regardant, trois mois, six mois ou un an après la première mesure, combien sont en emploi, au chômage BIT, encore dans le « halo », en inactivité sans souhait de travail.

Remarque 1 : ces personnes ne comprennent pas celles qui ne déclarent pas chercher ou souhaiter du travail, se trouvent dans des catégories institutionnelles exclues de l'emploi (préretraité, dispensé de recherche d'emploi, ou même ancien salarié ayant perdu son emploi suite à un licenciement) et qui pourraient se dire découragées ; pour les recenser, il aurait fallu se fonder non sur leur souhait, mais sur leur appartenance à l'une de ces catégories. Ces personnes sont exclues du marché du travail, mais avec leur assentiment puisqu'elles ne souhaitent pas travailler²⁵.

²⁵ Certaines de ces personnes étaient repérées dans les enquêtes Emploi d'avant 2003 quand elles se déclaraient comme chômeur au début du questionnaire, même si après elles précisait qu'elles ne cherchaient ni ne souhaitaient plus travailler. Voir l'article de Danièle Guillemot de 1996, cité dans l'état des lieux. Depuis 2003, ce premier classement (dit spontané) n'est plus demandé ; ne restent que les questions utiles pour classer les personnes au regard des critères du BIT.

Remarque 2 : dans une perspective de comparaison internationale, il serait utile aussi de considérer, dans la population en âge de travailler, les inactifs qui ne déclarent pas qu'ils souhaitent travailler. Car des mécanismes institutionnels propres à certains pays amènent des inactifs à ne pas se présenter sur le marché du travail (invalides aux Pays-Bas, personnes relevant de certains programmes sociaux et prisonniers aux États-Unis...). Le taux de chômage de ces pays en est minoré ; en revanche le taux d'emploi devrait refléter mieux ces formes de non-participation au marché du travail²⁶.

- La suggestion du groupe pour dénombrer régulièrement les personnes en sous-emploi reprend la définition BIT de 1998 et la pratique de beaucoup d'autres pays : ce sont les personnes à temps partiel qui souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, plus les personnes ayant travaillé moins que d'habitude la semaine de référence pour des raisons économiques (chômage partiel, ralentissement des affaires...) ²⁷. En pratique, le sous-emploi recouvre assez largement le temps partiel subi, mais les critères sont différents ; une personne qui a choisi son temps partiel mais souhaite travailler plus et est disponible est classée en sous-emploi ; inversement, une personne en temps partiel subi qui ne souhaite pas travailler plus ou qui n'est pas disponible ne fait pas partie du sous-emploi.

d) Les réflexions du groupe à propos de l'emploi « inadéquat »

Bien que proposé par le BIT il y a dix ans, le concept d'emploi inadéquat n'a jusqu'ici été mis en œuvre dans aucun pays²⁸. Les discussions au sein du groupe de travail ont montré que ce concept est peu opératoire. En effet, il est difficile d'isoler ce qui tient à l'emploi (réputé inadéquat) et ce qui tient à la personne qui occupe l'emploi ou à l'interaction entre les deux. Très réservé sur l'usage du mot inadéquat, le groupe de travail a distingué deux approches de l'emploi « insatisfaisant » ²⁹, l'approche marché du travail et l'approche qualité de l'emploi. Il a assorti la première de propositions, et souligné l'intérêt de la seconde, qu'il a cependant considérée comme étant à la limite de son mandat.

1) L'approche marché du travail

Lors de la discussion, le groupe de travail a insisté sur la nécessité d'une mesure en phase avec les autres indicateurs, chômage, halo, sous-emploi, qui se réfèrent au souhait de travailler des personnes. C'est pourquoi selon l'approche marché du travail, cet *emploi insatisfaisant* (EI) comprend toutes les personnes en emploi qui souhaitent un autre emploi. Une distinction de ces personnes selon le motif de leur insatisfaction serait intéressante³⁰.

La question de la disponibilité de ces personnes (ayant un emploi et souhaitant un autre emploi) n'est pas aussi pertinente que pour les personnes inactives souhaitant travailler : du fait qu'elles travaillent, elles ont déjà un lien avec le marché du travail. Si l'on veut quand même leur appliquer le critère de disponibilité, il serait logique de considérer ensemble les personnes disponibles et celles qui ne le sont pas en raison du préavis nécessaire pour quitter leur emploi (et comme non disponibles seulement celles qui invoquent d'autres raisons).

Pourraient s'y ajouter, comme indicateurs de temps choisi (ou plus exactement de temps non choisi), les dénombrements suivants : les personnes qui souhaitent travailler moins et gagner moins, par exemple pour mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle ; les personnes qui souhaitent travailler plus d'heures et gagner plus. Beaucoup de personnes, même à temps complet, déclarent qu'elles souhaitent travailler plus d'heures (demande d'heures supplémentaires). Dans les deux cas, le désajustement est quantitatif, et non qualitatif, mais il s'agit bien d'emplois en un certain sens « inadéquats », ou insatisfaisants, pour les personnes qui les occupent. Il faudrait aussi s'interroger sur les contraintes qui pèsent sur les choix des personnes, liées notamment à l'existence ou l'absence

²⁶ Cf. Jacques Mistral et Bernard Salzmann, « La préférence américaine pour l'inégalité », *En temps réel*, cahier n°25, février 2006.

²⁷ Cette proposition est aussi mise en œuvre par l'Insee dans la publication trimestrielle des résultats de l'enquête Emploi. La définition du sous-emploi a très légèrement changé (cf. note du tableau ci-dessus), et ce changement n'a pas été (encore) pris en compte à l'Insee. Son impact est marginal (1% de la catégorie).

²⁸ Le BIT lui-même n'y fait plus référence, et travaille depuis 2000 à partir du concept d'emploi décent ; voir notamment l'annexe VII sur la qualité de l'emploi.

²⁹ A titre de pis-aller, le mot *insatisfaisant* est proposé à la place, mais il ne met pas non plus assez l'accent sur l'interaction entre l'emploi et la personne qui souhaite un autre emploi.

³⁰ Actuellement, dans l'enquête Emploi, les personnes interrogées doivent indiquer le motif principal de leur souhait d'un autre emploi ; le quart d'entre elles se classe dans « autres motifs ».

de certains services collectifs (transports, crèches, écoles...). La réflexion devrait être approfondie et pourrait aboutir à des indicateurs complémentaires.

Proposition 3

Approfondir la réflexion sur la notion de temps non choisi en vue de construire de nouveaux indicateurs.

Remarque 1 : compte tenu du décalage entre les catégories concernées (en terme de qualifications), les personnes qui souhaitent travailler moins ne libéreraient pas nécessairement des emplois pour celles qui voudraient travailler plus.

Remarque 2 : les personnes souhaitant travailler plus et qui sont à temps partiel ont pour la plupart déjà été comptabilisées dans le sous-emploi et, si elles déclarent aussi souhaiter un autre emploi, dans la catégorie présentée ci-dessus (EI). On ne peut éviter des recoupements entre les différents indicateurs envisagés, dès lors que l'on s'efforce d'affiner l'analyse en partant de différents points de vue.

2) L'approche qualité de l'emploi

Comme l'a montré la discussion au sein du groupe de travail, on est là aux limites du mandat ; la qualité de l'emploi ne se réfère pas au fonctionnement du marché du travail stricto sensu. Cependant, en tant que telle, la qualité de l'emploi est une question importante, même si elle correspond à une approche normative qui se situe hors du cadre conceptuel de la résolution du BIT de 1998. Ce sujet a fait l'objet de débats animés au sein du groupe. Certains trouvaient qu'insister sur la qualité de l'emploi présentait le risque de trop élargir le champ d'action du groupe de travail et de diluer ses propositions. En outre c'était plus le terrain du débat entre les acteurs sociaux (qu'est ce qu'un emploi décent, ou convenable ?) que le terrain de compétence du Cnis. D'autres estimaient que l'analyse qualitative du travail ne devait pas être a priori exclue du champ d'investigation du groupe et, qu'à défaut de proposer des indicateurs, il fallait au moins faire une place dans le rapport au débat sur la qualité de l'emploi.

A ce titre, il est utile de passer rapidement en revue les aspects de la qualité de l'emploi que nous avons évoqués, et les diverses manières d'y répondre, le cas échéant.

La problématique du déclassement est l'un des aspects de l'emploi « inadéquat » lié aux qualifications. Ce sujet a été et continue d'être bien étudié, grâce aux enquêtes Génération du Céreq, à l'enquête Emploi, au panel européen. En ce qui concerne plus spécifiquement l'insertion et les premières années de vie active des jeunes, les bilans Formation-emploi donnent un ensemble de chiffres et d'études pertinents sur le domaine ; la qualité du travail réalisé conduit à en recommander la poursuite.

Concernant la question des conditions de travail et de la santé, l'enquête Sumer³¹ et l'enquête conditions de travail (complémentaire à l'enquête Emploi) fournissent des résultats périodiques satisfaisants³². Il importe que l'effort correspondant soit poursuivi. Il serait également envisageable de publier dans le bilan annuel des indicateurs issus de questions actuelles de l'enquête Emploi (travail de nuit, travail habituel hebdomadaire supérieur à un certain seuil -moyennant certaines précautions sur les professions atypiques, travail le dimanche...).

Le niveau de revenu d'activité individuel constitue, comme cela a été souligné dans le cadre du groupe de travail, une synthèse de plusieurs aspects de l'emploi « inadéquat ». Dans sa définition du travail décent, le BIT a mentionné comme une caractéristique nécessaire l'existence d'une rémunération équitable³³. Cette définition permet plusieurs interprétations ; selon la Confédération européenne des syndicats, un emploi assorti d'un salaire individuel insuffisant pour assurer à chaque personne des moyens d'existence autonome n'est le plus souvent pas un « travail décent ». Ce bas salaire peut être dû à une durée de travail courte, à un taux de salaire horaire trop faible, ou à une combinaison des deux. Toutefois, si une personne choisit un emploi à temps réduit pour des raisons personnelles, son travail ne peut pas être qualifié d'indécent. Les raisons de ce choix peuvent être multiples (choix d'un style de vie, choix d'une combinaison de plusieurs emplois, d'un emploi et d'un

³¹ Surveillance médicale des risques.

³² La dernière enquête Formation qualification professionnelle donne aussi des résultats à ce sujet ; voir Thomas Amossé, Michel Gollac, « Intensité du travail et trajectoires professionnelles : le travail intense est-il soutenable ? », *Document de travail* n°93, Centre d'études de l'emploi, septembre 2007.

³³ Cf. ci-dessus, note 16.

autre statut, retraité par exemple, choix d'un travail à temps partiel ou pendant une courte période de l'année...). Sur ce thème, des investigations complémentaires devraient être faites, dans un cadre qui dépasse celui du groupe de travail, en lien avec les indicateurs européens de la qualité de l'emploi et en se référant à la définition BIT du travail décent.

Quand on s'intéresse à la pauvreté, cette analyse centrée sur l'emploi peut être utilement complétée par une approche ménage, qui tient compte des (éventuels) autres revenus et des unités de consommation du ménage. C'est dans ce cadre qu'il faudrait regarder de plus près la combinaison des minimas sociaux (distribués tantôt à l'individu, tantôt au ménage) et de l'emploi. Pour ce faire, l'enquête revenus fiscaux ou le panel SRCV pourraient être mobilisés. Cette problématique (revenus du ménage) rejoint certains indicateurs européens, comme la proportion de travailleurs pauvres, indicateur de qualité de l'emploi selon les lignes directrices 2005³⁴. Plus largement, la France fournit régulièrement aux instances européennes des indicateurs sur l'emploi et sur les aspects sociaux (par exemple, les indicateurs figurant dans le plan national d'action pour l'inclusion sociale - PNAI).

Le travail du groupe commun BIT Nations-Unies Eurostat évoqué ci-dessus devrait déboucher sur des propositions d'indicateurs en 2009. Il faudra alors, le cas échéant, enrichir les indicateurs existant dans le système statistique avec les nouveaux indicateurs que ce groupe proposera. Cela constituera une occasion pour que le système statistique réfléchisse à la qualité de l'emploi. Le rapport Niveaux de vie et inégalités sociales avait déjà proposé que le thème qualité de l'emploi soit repris et approfondi par la Formation compétente du Cnis (cf. rapport cité, point 4.3, indicateurs de qualité de l'emploi, page 50).

Proposition 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.

e) Approfondissement de l'analyse du chômage : chômage de longue durée, récurrence, indemnisation et accompagnement des chômeurs

L'évolution économique depuis 1975 a provoqué une diversification des formes d'emploi et de chômage³⁵. Dès lors, un décalage apparaît avec les définitions issues de la période de plein emploi.

1) Importance et limites du concept de chômage de longue durée

On considère en général que les chômeurs de longue durée sont en situation plus difficile que les chômeurs « récents », d'où l'importance d'une mesure du chômage de longue durée. L'ancienneté moyenne de chômage, exprimée en mois, résume cette information de manière synthétique, mais est fortement influencée par les anciennetés longues ou très longues.

Plusieurs autres indicateurs (d'ancienneté) sont utilisés (selon la durée déjà passée en chômage) : chômeurs au chômage depuis 15 semaines ou plus (indicateur américain), depuis un an ou plus (c'est la définition la plus courante du chômage de longue durée), depuis deux ans ou plus (chômage de très longue durée). Selon que le numérateur est divisé par le nombre de chômeurs ou par le nombre d'actifs (actifs occupés + chômeurs), on obtient la part du chômage de longue durée, ou bien le taux de chômage de longue durée. Quand la conjoncture s'améliore, c'est surtout le chômage de courte durée qui diminue, et la part du chômage de longue durée a tendance à augmenter, d'où l'intérêt d'utiliser de préférence un indicateur en taux.

2) La récurrence du chômage

Le chômage récurrent est la situation de personnes qui sont à nouveau au chômage alors qu'elles avaient connu une autre situation (en général trouvé un emploi) suite à une première période de chômage (cycle chômage - emploi - chômage, éventuellement répété). Les personnes en chômage récurrent ont une ancienneté de chômage relativement courte, dans la mesure où une période au moins de non-chômage s'est intercalée et a mis à zéro le compteur ancienneté de chômage. Le chômage récurrent peut être considéré comme un chômage de longue durée « interrompu », donc constituer un indicateur des difficultés éprouvées par certaines personnes à sortir du chômage (en se plaçant du côté du droit des personnes). A ce titre, l'analyse du chômage récurrent est un complément

³⁴ *La qualité de l'emploi*, Centre d'études de l'emploi, 2006, éditions la Découverte, page 19.

³⁵ Ces transformations brouillent les repères antérieurs, provoquent l'« éclatement » de l'emploi et du chômage, pour reprendre le titre du numéro spécial d'Economie et statistique paru en octobre-novembre 1986 sous l'égide de Claude Thélot.

à celle de l'ancienneté de chômage. En suivant la même perspective, considérer l'ancienneté et la récurrence du chômage, c'est donner une certaine épaisseur au chômage, vu dans le cadre d'un parcours et non comme une donnée instantanée. En d'autres termes, les indicateurs de récurrence devraient traduire l'intensité du chômage dans les parcours comme le font aussi les indicateurs d'ancienneté au chômage. Ces deux types d'indicateurs sont complémentaires.

La récurrence du chômage caractérise le parcours de beaucoup de jeunes et de certaines personnes plus âgées en difficulté sur le marché du travail. Les situations intermédiaires entre deux périodes de chômage sont souvent des emplois temporaires, CDD, intérim, contrats aidés. Si la situation intermédiaire est une séquence d'inactivité, la signification du chômage récurrent est différente (il s'agit de personnes éloignées du marché du travail, dont la recherche d'emploi n'est pas stabilisée).

Quels indicateurs ?

Le groupe de travail a envisagé beaucoup d'indicateurs de récurrence possibles. Ils devraient permettre de typer des parcours où le chômage, majoritaire, est entrecoupé de séquences d'emplois qui font retomber à zéro le compteur ancienneté. Plusieurs idées ont été soumises à la discussion du groupe de travail, par exemple de calculer le nombre de chômeurs récurrents sur un ou deux ans. On considérerait alors comme chômeur récurrent : une personne au chômage au sens du BIT à la date de l'enquête ; ayant connu auparavant (au cours de l'année précédente) au moins deux entrées en chômage ; avec une durée de chômage cumulée supérieure à 3 mois sur l'année, et au moins une période d'emploi. Au cours de la discussion, il a été suggéré des déclinaisons de cet indicateur, en considérant aussi 1) les personnes en sous-emploi à la date de l'enquête ; 2) les personnes occupant des emplois précaires (selon une définition à préciser) ; 3) l'ensemble des personnes enquêtées.

D'autres indicateurs possibles seraient : 1) le nombre moyen de périodes de chômage au cours de l'année écoulée pour les chômeurs au sens du BIT à la date de l'enquête ; 2) la répartition des chômeurs au sens du BIT à la date de l'enquête selon le nombre de périodes de chômage au cours de l'année couverte par le calendrier ; 3) la répartition des chômeurs au sens du BIT à la date de l'enquête selon le nombre de périodes de chômage et la durée cumulée de ces périodes de chômage au cours de l'année écoulée.

Comme le chômage de longue durée touche surtout les adultes et les seniors, et le chômage récurrent plutôt les jeunes, il serait assez logique, pour apprécier dans leur totalité les situations difficiles sur le marché du travail, de chercher à associer les deux. On pourrait imaginer par exemple de calculer un taux élargi de chômage de longue durée BIT (incluant la récurrence dans le chômage) en prenant au numérateur les chômeurs d'un an d'ancienneté ou plus (ayant été continûment au chômage pendant les 12 mois précédents), plus les chômeurs de moins d'un an d'ancienneté, mais ayant été au chômage 12 mois au cours des 18 ou 24 mois précédents). Mais le calcul correspondant est délicat, et impliquerait de solides études préalables.

3) La récurrence de l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes de l'ANPE

Il est possible de calculer aussi des indicateurs de récurrence de l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes de l'ANPE. Ces indicateurs ne mesurent pas la récurrence du chômage. La problématique est ici la même que lorsqu'on utilise le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois auprès de l'ANPE : on analyse le comportement des demandeurs d'emploi en utilisant le fichier historique de l'ANPE, qui permet de disposer d'une profondeur temporelle importante, jusqu'à dix ans. De tels indicateurs ont été proposés et discutés au sein du groupe. Combinés à des données sur l'ancienneté d'inscription des demandeurs d'emploi, ces indicateurs de récurrence sur les listes peuvent à la fois aider à mieux comprendre les trajectoires des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et servir à améliorer les prestations du service public de l'emploi.

4) L'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Depuis le début des années 1980, les systèmes d'indemnisation du chômage, jusqu'alors plutôt généreux, mais débordés par la hausse et la durée du chômage, ont profondément évolué³⁶. Ils se sont diversifiés et complexifiés : en 1984, le régime unifié d'indemnisation créé par la loi de 1979 et cofinancé par l'Unedic et l'État a été scindé en deux régimes ; le premier correspond au champ de l'assurance chômage, le second est un régime de solidarité financé par l'État, qui prend en charge une partie des exclus de l'assurance. En 1988, le revenu minimum d'insertion a été institué ; il

³⁶ Carole Tuchsirer, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi* n°51, Centre d'études de l'emploi, février 2008.

bénéficie notamment aux demandeurs d'emplois qui n'accèdent pas à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ni à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et aux demandeurs d'emploi pour qui ces allocations sont de faible niveau et ne disposent pas d'autres ressources dans le cadre de leur ménage ; il joue ainsi un rôle de rattrapage vis-à-vis de l'assurance chômage ou du régime de solidarité. Simultanément, des mécanismes d'incitation monétaire à une reprise de travail à temps partiel ont été mis en place, eux-mêmes fort complexes, car ils varient selon que la personne se trouve en ARE (on parle alors d'activité réduite) ou bénéficie d'un minimum social (on parle alors d'intéressement) et selon le temps travaillé, et même parfois le type de contrat de travail. Or, si l'on dispose, dans chacun de ces compartiments, de statistiques, aucun regroupement d'ensemble n'est effectué permettant d'apprécier de manière cohérente, stable et régulière, la manière dont les chômeurs sont indemnisés, au sens large du terme. Il serait intéressant de suivre régulièrement l'évolution du nombre d'allocataires du RMI chômeurs au sens du BIT ou demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE.

Parallèlement, les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ont pris une importance croissante, tant dans le cadre du RMI (ce peut être l'un des objets du contrat d'insertion) que dans le cadre du service public de l'emploi, où des parcours sont organisés après un bilan et une orientation. Sur l'ampleur de ces différents parcours, sur leur efficacité vis-à-vis du retour à l'emploi, on dispose de très peu de données, tant quantitatives que qualitatives, ou de données fragmentaires et éparses. Cela surprend d'autant plus qu'il s'agit d'un sujet important et d'ailleurs controversé.

Le groupe de travail n'a pas été en mesure de faire des propositions sur ce sujet, qui mérite un fort investissement intellectuel. Celui-ci devrait accompagner les réformes en cours relatives à la fusion ANPE-Unedic, à l'institution d'un Revenu de solidarité active prenant la suite du RMI, et être pris en compte dans la renégociation de la convention sur l'assurance chômage.

La mise en œuvre de ces réformes impliquera un effort particulier pour mieux mesurer les liens entre inscription, indemnisation et accompagnement des demandeurs d'emploi. Il sera également utile de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective des mesures d'aide au retour à l'emploi.

Comment calculer un taux global d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?

Concernant l'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, l'Unedic dispose des taux détaillés d'indemnisation par catégorie de demandeurs d'emploi inscrits. A partir de ces données détaillées, il est utile de calculer un taux de couverture (des demandeurs d'emploi par l'indemnisation) en rapportant le nombre des demandeurs indemnisés à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits. Dans la pratique actuelle, les personnes dispensées de recherche d'emploi indemnisées sont ajoutées, au numérateur et au dénominateur de ce taux de couverture, dénommé potentiel indemnisable. Le groupe s'est interrogé sur la pertinence de cette pratique, qui majore artificiellement le taux d'indemnisation puisqu'elle consiste à ajouter une catégorie indemnisée à 100% par construction. Aucune donnée de stock n'existe sur les personnes dispensées de recherche d'emploi non indemnisées, il n'y a que des chiffres retraçant leur sortie des listes de demandeurs d'emploi (justement, du fait qu'elles sont dispensées de recherche).

f) La précarité de l'emploi, une notion difficile à cerner

L'augmentation du nombre des contrats de travail temporaires est l'un des traits marquants de la période ; le développement de la précarité de l'emploi serait, selon certains auteurs, le trait le plus caractéristique d'un nouveau régime du salariat. C'est un concept flou, mais largement utilisé par les acteurs sociaux et les journalistes. Il renvoie à un phénomène multidimensionnel, dont la définition diffère selon les auteurs (chercheurs, praticiens de la sphère sociale, statisticiens).

Tantôt cette notion recouvre un ensemble d'emplois hors normes (emplois précaires), tantôt elle se rapporte au vécu individuel (des précaires), éventuellement hors de la sphère de l'emploi. La précarité est liée en effet à plusieurs notions connexes, la pauvreté, l'instabilité, l'insécurité, le chômage, l'exclusion. Utilisée par les syndicats, les associations, les hommes politiques, la précarité est devenue une catégorie « politique ». La notion de précarité est devenue très large, ce qui entretient une certaine confusion et rend difficile d'aboutir à des mesures précises.

1) Instabilité et insécurité de l'emploi

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), dans son rapport sur la sécurité de l'emploi³⁷, évite de mettre en avant la précarité, et aborde le sujet à partir de l'instabilité et de l'insécurité de l'emploi. L'instabilité de l'emploi désigne l'absence de continuité du lien entre le salarié et une entreprise. La rupture peut être le fait du salarié (démission) comme de l'entreprise (fin de contrat, licenciement). Si ces événements sont rapidement suivis d'une nouvelle embauche, la situation pour la personne en cause est bien différente de celle qu'elle connaît si elle est durablement au chômage. C'est dans ce second cas que l'on parle d'insécurité de l'emploi. L'insécurité selon le Cerc correspond au risque de passer de l'emploi au chômage ainsi qu'à la faible probabilité de trouver un emploi quand on est au chômage. Un emploi instable peut mener à l'insécurité, mais pas nécessairement si la reprise d'emploi est rapide. Une recomposition rapide de l'emploi peut s'accompagner d'un niveau plus élevé d'emploi, et dans ce cas l'instabilité ne va pas engendrer une réelle insécurité.

Au cours des vingt dernières années, l'instabilité des emplois s'est beaucoup développée³⁸. Selon les secteurs et les entreprises, cette instabilité passe, ou non, par le recours à des contrats temporaires (intérim, CDD). Quant à l'insécurité de l'emploi (mesurée par le taux de transition annuelle entre emploi et chômage), elle a connu des fluctuations importantes, et se retrouve au début des années 2000 à son niveau de vingt ans avant³⁹. Mais comme la situation de ces deux périodes est très différente (la conjoncture était mauvaise au début des années 1980, bonne au début des années 2000), l'insécurité de l'emploi s'est tendanciellement accrue.

- Les indicateurs d'instabilité de l'emploi (ou de rotation de la main-d'œuvre)

Le premier est l'ancienneté des personnes dans l'entreprise. On peut utiliser l'ancienneté moyenne, ou un découpage par tranches d'ancienneté (par exemple trois : moins d'un an, un an à moins de cinq ans, cinq ans et plus). La variable ancienneté est d'interprétation difficile, voire biaisée, si on la considère en évolution sur courte ou moyenne période : lors des reprises d'embauche, elle diminue avec l'afflux de nouveaux salariés, et inversement, lors des ralentissements, l'ancienneté augmente. L'ancienneté est très utile pour comparer entre eux, à une date donnée, des âges, des secteurs ou des catégories professionnelles ; elle est intéressante aussi sur le long terme, et c'est ainsi que des chercheurs comme Peter Auer l'ont utilisée⁴⁰. Nous la proposons donc surtout comme indicateur d'inégalité dans la stabilité.

Un deuxième indicateur se fonde sur les flux d'embauches et de sorties. Plus le taux de rotation est élevé, plus l'emploi dans l'entreprise ou le secteur est instable⁴¹.

A partir des DADS, Marie Leclair et Sébastien Roux⁴² ont calculé la part des heures travaillées par des salariés restant moins d'un an dans l'entreprise. Cette mesure permet de distinguer le travail instable du travail stable mais de faible ancienneté. La mesure n'est disponible que de 1994 à 2000. Le rapport Niveaux de vie et inégalités propose d'en faire l'un des principaux indicateurs de l'instabilité (proposition 50, page 49). La mise en œuvre de cette proposition apparaît néanmoins difficile, car ces évaluations nécessitent de lourds travaux préalables sur les données qui peuvent être réalisés dans le cadre d'études mais non de façon régulière en vue de publier des indicateurs.

- Les indicateurs d'insécurité

Le premier indicateur proposé par le Cerc est le taux de transition annuel entre emploi et chômage et le second est le taux de transition annuel entre emploi et non-emploi (chômage + inactivité). Ce second indicateur surestime l'insécurité, puisque la transition peut être souhaitée, comme dans le cas d'un départ en retraite dans les conditions normales. En revanche, le premier indicateur sous-estime

³⁷ Cerc, « La sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques », rapport n°5, la Documentation française, 2005.

³⁸ Cependant, elle n'empêche pas que la stabilité est encore élevée pour la plupart des salariés, comme le montre bien l'étude de Peter Auer et Sandrine Cases, "The Resilience of the long-term Employment Relationship", *International Labour Review*, vol.139 n°4, 2000-4, et "Employment stability in an age of flexibility, Evidence from industrialized countries", International Labour Office, Geneva, 2003.

³⁹ Cerc, rapport cité (voir notamment page 10).

⁴⁰ Cette recherche est citée dans une note précédente, et dans l'état des lieux.

⁴¹ Ces flux ont été présentés dans « Flux de main-d'œuvre, flux d'emploi et internationalisation » publié à l'été 2007 dans *L'Economie Française*, Insee référence.

⁴² Flexibilité et instabilité de l'emploi : une stratégie des entreprises, Séminaire recherche Insee, avril 2004.

l'insécurité de l'emploi, car il néglige les sorties d'emploi vers l'inactivité non souhaitée. L'abandon de la recherche d'emploi par découragement relève de l'insécurité de l'emploi.

Pour compléter ces indicateurs d'insécurité de l'emploi, le Cerc propose à juste titre⁴³ d'ajouter le taux de transition entre chômage et emploi, de façon à apprécier la probabilité de retrouver un emploi quand on est au chômage. Cet indicateur mesure l'insécurité sur le marché du travail, c'est à dire le fait, pour une personne, d'accéder ou de retourner « difficilement » en emploi.

D'après le groupe de travail, il pourrait être intéressant de décomposer les situations initiales d'emploi selon le type de contrat de travail, et d'élargir aussi les destinations (chômage, inactivité, mais aussi emploi selon le type de contrat de travail) pour disposer d'une vision complète des grands flux significatifs et de leur évolution. Le groupe de travail a envisagé aussi la possibilité de compléter ces indicateurs de transition entre emploi et chômage par des indicateurs relatifs au nombre de mois passés en emploi durant l'année (par exemple à partir du calendrier rétrospectif de l'enquête Emploi). Si l'on élargit la perspective, et qu'on s'abstrait de la condition « chômeur l'année n », des statistiques intéressantes pourraient être construites à partir des DADS en utilisant la date d'entrée en emploi et la date de fin de période d'emploi : nombre de mois en emploi durant l'année (en excluant si possible les entrées pour fins d'études et les sorties volontaires, telles que les départs en retraite) ; répartition des individus par durée d'emploi (mais la répartition par durée d'emploi supérieure à l'année n'est pas connue à partir des DADS annuelles) ; nombre de personnes ayant été en emploi moins de 3 mois, moins de 6 mois, moins de 9 mois dans l'année.

- Le sentiment d'insécurité de l'emploi

Le sentiment d'insécurité de l'emploi s'est accru continûment⁴⁴. Il augmente surtout parmi les salariés sous contrats temporaires (même pour ceux qui retrouvent facilement un emploi), les jeunes et les salariés récents, mais il touche aussi les salariés anciens. Ces derniers risquent moins de perdre leur emploi, mais y perdraient plus du fait de leur ancienneté, notamment en termes de salaire. Ce sentiment d'insécurité va de pair avec une forte valorisation des statuts stables dans la société française. Les salariés manifestent un grand attachement à l'obtention d'un statut stable, même les plus jeunes⁴⁵. Et d'autres acteurs influents dans la société, banques et propriétaires bailleurs, renforcent par leurs pratiques et leurs exigences cette valorisation des statuts stables.

Concernant le sentiment d'insécurité de l'emploi, il faudrait mener des enquêtes appropriées. Le Cerc dans son rapport souligne qu'il y en a finalement très peu ; or ce sentiment, fondé ou pas, modèle le comportement des acteurs. Le groupe de travail propose de réaliser régulièrement une investigation sur ce point. La manière de procéder serait à affiner. Une question de ce type avait été posée lors de la vague 1999 du précédent panel européen⁴⁶. L'enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV) ou le nouveau panel SRCV pourraient le cas échéant servir de support.

Proposition 5

Mettre en place un dispositif d'analyse du sentiment d'insécurité de l'emploi.

2) Approches de la précarité de l'emploi

- La précarité de l'emploi en France

En France à la fin des années 1970, la notion de précarité est utilisée dans la sociologie de la famille. Elle est liée à ce qu'on a appelé ensuite (début des années 1980) la nouvelle pauvreté. Les familles précaires manquent de réseau de solidarité, ce qui les rend vulnérables. Par la suite, la précarité et la pauvreté resteront liées, même si la notion de précarité évolue (sa dimension familiale s'estompera). Ces notions partagent un point commun : la déstabilisation.

⁴³ Cerc, rapport cité, page 77.

⁴⁴ Comme le remarque le Cerc, rapport cité, cahier IV, le sentiment d'insécurité. Voir également Fabien Postel-Vinay et Anne Saint-Martin, « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi », *Economie et statistique* n°372, 2004, pages 41 et suivantes. Dans la note 6, page 44, les auteurs indiquent que, relativement à ceux des autres pays, les salariés français expriment une très forte insatisfaction vis-à-vis de la sécurité de l'emploi alors qu'ils ne se disent pas particulièrement inquiets face à la possibilité de perdre leur emploi.

⁴⁵ Cf. les résultats des enquêtes Génération du Cereq, cités dans une note d'Alberto Lopez pour le groupe de travail.

⁴⁶ Postel-Vinay et Saint-Martin, article cité.

Au début des années 1980, la précarité recouvre deux réalités sociales. Elle reste liée à la pauvreté, mais se met à qualifier aussi le statut des emplois. L'intérim et les contrats à durée déterminée existaient déjà avant 1975, mais à partir de 1976, les entreprises les utilisent de manière plus fréquente. Des économistes et sociologues analysent ces formes d'emploi « nouvelles », ou « précaires ». Ils pointent leurs dangers au regard de la protection des salariés et soulignent la nécessité d'une meilleure connaissance de leur impact. En 1979, une loi traite pour la première fois des contrats à durée déterminée, puis une ordonnance de 1982 limite les cas où il est permis de recourir aux contrats temporaires, et affirme que le contrat de droit commun est le contrat à durée indéterminée. Le terme précarité apparaît dans le code du travail (l'article L 124-4-4 instaure la prime de précarité), et est ensuite utilisé par l'administration sociale et dans la législation. En témoigne la loi du 12 juillet 1990 « favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires ». Officialisée par des règles juridiques, la précarité de l'emploi fait son apparition dans le champ de la statistique publique, pour décrire le statut des salariés, au même titre que l'appartenance au secteur public ou au secteur privé.

Au début des années 1990, la précarité de l'emploi se rapporte toujours au risque et à l'incertitude associés aux situations d'emploi, mais beaucoup d'économistes et de sociologues estiment que le type de contrat n'est pas le seul élément pour l'apprécier. Dans certains secteurs, les employeurs utilisent des contrats à durée indéterminée pour des emplois de courte durée ou à temps partiel. D'autres emplois dont les conditions de travail sont difficiles sont à durée indéterminée, et leur faible durée vient en partie des modes de gestion utilisés par les employeurs, en partie de ce que les salariés les occupent en attendant mieux. Certains sociologues estiment alors que c'est toute la société qui suit un processus de précarisation. Robert Castel parle « d'effritement de la condition salariale, dont le développement du travail précaire est un des aspects les plus importants »⁴⁷. La précarisation du travail permet, selon lui, de comprendre les processus qui produisent chômage et désaffiliation.

Serge Paugam participe aussi à l'extension de la notion⁴⁸. La précarité de l'emploi correspond, selon lui, au fait de ne pas pouvoir prévoir son avenir professionnel, ni assurer durablement sa protection sociale. Les critères à prendre en compte sont au nombre de trois, durabilité de la relation d'emploi, unicité de l'employeur, niveau des revenus. Les personnes en CDD, les intérimaires, les contractuels et vacataires de la Fonction publique, les intermittents, les jeunes en apprentissage, les stagiaires et les personnes en contrats aidés ont un statut précaire, défini par le contrat particulier qui les relie à leurs employeurs. Dans leur cas, la précarité de l'emploi se définit à partir de la nature du contrat de travail. Les personnes à temps partiel ou en sous-emploi sont aussi considérées en emploi précaire : c'est l'insuffisance de leurs revenus qui les classe dans cette catégorie. Enfin, les personnes qui sont en CDI à temps plein, mais qui risquent d'être licenciées, ont aussi un emploi précaire car la relation d'emploi risque de ne pas être durable.

Du côté des économistes, de nombreuses études soulignent le risque de segmentation du marché du travail : l'écart croît entre les salariés sous CDI protégés par le droit du travail, et l'ensemble des salariés temporaires et des inactifs et chômeurs souhaitant un emploi. Beaucoup accèdent de plus en plus tard à un emploi stable ; quelques-uns (parmi les moins diplômés) n'alternent que des emplois courts et des périodes de chômage (c'est le phénomène de récurrence du chômage, cité ci-dessus).

• La précarité de l'emploi à l'étranger

Confronter la notion de précarité de l'emploi en France à la situation dans d'autres pays permet de rappeler les différences institutionnelles mais aussi de pointer certaines convergences. Dans le cadre d'une recherche pour la Commission européenne, Jean-Claude Barbier a analysé le sens du mot précarité dans plusieurs pays européens⁴⁹. Selon lui, la précarité définie comme tout ce qui n'est pas le CDI à temps plein (CDD, intérim, CDI en temps partiel subi) a un sens dans les pays latins (France, Espagne, Italie), où ces emplois se caractérisent par une moindre protection sociale. Au Royaume-Uni, tous les contrats de travail sont équivalents et il y a peu de CDD, pourtant il existe des *poor jobs*, aux faibles débouchés. Au Danemark, les emplois sont flexibles, mais la protection sociale compense (les personnes disposent d'une continuité de revenu), et le niveau de l'emploi est élevé. Carole

⁴⁷ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, 1995, Fayard.

⁴⁸ Serge Paugam, *Le salarié de la précarité*, Paris 2000, PUF.

⁴⁹ Jean-Claude Barbier, Robert Lindley, « La précarité de l'emploi en Europe », *Quatre pages CEE*, n° 53, septembre 2002 ; Jean-Claude Barbier, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie* n°46-2, 2005.

Tuchszirer s'est intéressée à l'Europe, mais aussi au Japon et aux États-Unis⁵⁰. Pour elle, la question de la précarité est abordée dans de nombreux pays dans un cadre d'analyse large, qui renvoie à la qualité de l'emploi, indépendamment du contrat de travail. Les perspectives de carrière, la protection sociale associée à l'emploi, le niveau des revenus et les risques des mobilités permettent un clivage entre *good jobs* et *bad jobs*.

De l'analyse menée ci-dessus de la précarité de l'emploi en France et à l'étranger, on peut tirer la conclusion que les emplois précaires apparaissent comme des emplois qui ne permettent pas de prévoir l'avenir et risquent de déboucher sur le chômage. Ils sont assortis d'une protection sociale moindre que celle des autres emplois. Ils nourrissent un fort sentiment d'insécurité.

• Quels indicateurs ?

Comme les conséquences de la précarité de l'emploi s'apprécient dans la durée, il faut privilégier des indicateurs de parcours, qui seuls permettent d'apprécier le devenir des personnes. Les indicateurs de parcours visent à étendre la période d'observation au-delà d'un an (trois, voire cinq ans), de manière à mieux apprécier les chances de sortie (vers l'emploi stable) et les risques d'enfermement (dans des successions emplois précaires-chômage). On pourrait aussi regarder rétrospectivement le nombre d'années travaillées, au chômage ou en inactivité à un certain âge, par exemple 40 ans et 60 ans. Le sujet reste encore largement à défricher.

La mise en place de catégorisations⁵¹ devrait être encouragée ; si elles sont suffisamment solides, elles pourraient être suivies de manière régulière et se traduire par des indicateurs. La définition des trajectoires fait évidemment l'objet d'études mais, une fois ces trajectoires définies, il pourrait être possible de quantifier à intervalle régulier le nombre de personnes passant par ces trajectoires. On pourrait aussi réfléchir à un indicateur de précarisation éventuelle de l'emploi, qui serait la probabilité d'être en emploi précaire ou au chômage la troisième année, sachant que les deux premières années la personne se trouvait déjà dans l'une de ces deux situations⁵².

Quels indicateurs ajouter pour disposer d'une photographie à un moment donné ? Le groupe de travail a d'abord envisagé d'isoler, parmi les personnes insatisfaites de leur emploi (cf. ci-dessus, catégorie EI), celles qui sont en emploi précaire. Selon la définition la plus large de la précarité⁵³, il devrait s'agir des personnes ayant des contrats temporaires, plus les personnes à temps partiel, plus celles en CDI à temps complet mais dont l'emploi est menacé (d'autres définitions plus circonscrites seraient possibles : parmi les personnes ayant un contrat temporaire ou un temps partiel, ne considérer que celles qui déclarent qu'elles n'ont pas choisi ce type d'emploi ; ou bien ne pas inclure du tout les personnes en CDI). Ce découpage reviendrait à séparer les personnes en emploi précaire souhaitant un autre emploi et toutes les autres personnes souhaitant un autre emploi. Les premières ont un emploi qui ne les satisfait pas en lien (explicite ou indirect) avec le caractère temporaire de leur emploi, les secondes ont aussi un emploi qui ne les satisfait pas, mais pour des raisons moins liées à l'emploi et plus à l'interaction entre le poste et la personne qui l'occupe (qualification insuffisamment utilisée, souhait de carrière, désir d'un meilleur salaire, raisons personnelles). Ce découpage pourrait s'appuyer aussi sur un tableau présenté au groupe de travail qui montre que, parmi les personnes souhaitant un autre emploi, celles ayant un CDD ou une mission d'intérim effectuent des démarches actives de recherche et sont inscrites auprès de l'ANPE plus souvent que les autres (les personnes en CDI à temps partiel étant dans une situation intermédiaire).

Cependant, la constitution de ces deux groupes repose sur l'hypothèse selon laquelle le souhait ou la recherche d'un autre emploi des personnes en emploi qualifié de précaire est en relation directe avec leur situation actuelle. Cette hypothèse n'est nullement démontrée. C'est pourquoi il n'est pas proposé d'effectuer ce découpage ; les personnes souhaitant ou cherchant un autre emploi sont à considérer comme un seul ensemble, qui peut être ventilé selon le statut des personnes d'une part, selon les raisons de souhait d'un autre emploi d'autre part.

Des indicateurs pourraient aussi recenser, à un moment donné, les personnes occupant des emplois temporaires (un découpage de l'emploi selon l'approche juridique). Les emplois temporaires sont les contrats à durée déterminée (CDD), y compris les contrats aidés, et les emplois en intérim. En nombre

⁵⁰ Carole Tuchszirer, « Les différentes approches de la précarité de l'emploi en Europe, au Japon et aux États-Unis », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 97, novembre 2005.

⁵¹ Le mot typologie est souvent associé au résultat de classifications automatiques, qu'il est difficile d'utiliser pour rendre compte d'évolutions entre générations ; c'est pourquoi on parle plutôt ici de catégorisation.

⁵² Denis Fougère, « Instabilité de l'emploi et précarisation des trajectoires », dans *Actes des troisièmes entretiens de l'emploi*, publications de l'Observatoire de l'ANPE, 2003, Paris.

⁵³ Celle de Serge Paugam, cf. ci-dessus.

à un moment donné, il est possible d'utiliser les enquêtes Emploi. A moyen terme, il conviendrait de regarder ce qu'il est possible de faire ressortir des DADS sur cet aspect.

g) Les besoins de recrutement et le fonctionnement du marché du travail

Les concepts relatifs au recrutement des personnes par les entreprises sont nombreux : besoins en main d'œuvre et intentions d'embauche recensées par l'Unedic dans son enquête annuelle, intentions de recrutement et offres d'emploi de l'ANPE, emplois vacants d'Eurostat, tensions sur le marché du travail de l'ANPE et de la Dares, difficultés de recrutement des enquêtes de conjoncture de l'Insee. Le groupe a constaté que les sources étaient variées et peu mises en relation les unes avec les autres et que les concepts utilisés n'étaient pas toujours clairement définis.

- Eurostat a cependant défini dans un règlement ce qu'il entend par emploi vacant. Il s'agit d'un emploi rémunéré, qui vient d'être créé ou qui est inoccupé ou qui est sur le point de l'être,
 - pour lequel l'employeur fait des démarches actives ou se prépare à en faire pour trouver un candidat qui convienne en dehors de l'entreprise ;
 - que l'employeur a l'intention de pourvoir soit immédiatement soit dans une certaine période.

On voit que cette définition a des points communs avec la définition du chômage au sens du BIT. Elle est malgré tout assez difficile à appréhender. Eurostat recommande que les évaluations soient fondées sur une enquête. La Dares et l'Insee fournissent les résultats à Eurostat pour la France à partir de l'enquête Acemo (qui fournit un taux d'emploi vacant) et du niveau des emplois. Aucun résultat n'est publié pour la France, ni par l'Insee ou la Dares, ni par Eurostat qui publie l'agrégation des données des pays européens. La méthode utilisée a des défauts, en particulier elle ne permet pas de couvrir les petites entreprises et le secteur non concurrentiel. De plus, comme la notion est délicate à appréhender, il est possible qu'elle soit mal comprise par les entreprises qui répondent (ou comprise différemment selon les entreprises).

- La dynamique propre des offres d'emplois déposées à l'ANPE est intéressante en elle-même, et dans la mesure où elle reflète en partie celle des emplois difficiles à pourvoir. Cependant, il y a en permanence un volume incompressible d'offres d'emplois en stock, lié au délai moyen de traitement et de mise en relation (comme il y a un volume incompressible de demandes) : on peut considérer que, parmi environ 300 000 à 400 000 offres en stock en moyenne chaque mois à l'ANPE, une fraction, qui reste à déterminer de façon rigoureuse, correspond à un niveau d'offres frictionnel. En revanche, les offres qui restent non satisfaites après un certain délai (au bout de n mois) seraient un indicateur des emplois qui sont difficiles à pourvoir. Plus généralement, il conviendrait de réfléchir à la mise en place d'indicateurs sur l'analyse des délais de satisfaction des offres déposées à l'ANPE (délai moyen - de l'ordre d'un mois et demi actuellement - et répartition des offres en stock selon leur durée de présence dans les fichiers de l'ANPE : depuis moins d'un mois, entre un et deux mois, 3 mois et plus, par exemple).

Certains participants du groupe ont fait remarquer que des emplois peuvent rester vacants en raison de l'inadéquation des profils des personnes disponibles sur le marché du travail, mais aussi du fait des caractéristiques propres de ces emplois (conditions et horaires de travail difficiles, salaires insuffisants)⁵⁴. De plus, les offres d'emploi ne sont pas un indicateur de la totalité des recrutements ni même de l'ensemble des besoins de recrutement des entreprises. En effet, les offres d'emploi déposées à l'ANPE sont tributaires de la couverture de l'ANPE, et de plus les recrutements de certains métiers ne passent pas par l'ANPE (fonction publique, professions réglementées, offres spontanées reçues par les entreprises). De ce fait, l'indicateur de tension de l'ANPE et de la Dares, qui rapporte les offres d'emploi aux demandes enregistrées dans le mois, est aussi un indicateur partiel. Son interprétation est donc délicate.

La recherche des motifs pour lesquels des emplois restent durablement non pourvus est d'une grande importance pour le bon fonctionnement de l'économie, et le système statistique devrait y accorder une attention soutenue.

- L'Unedic mène tous les ans une enquête sur les besoins en main-d'œuvre, afin de recueillir auprès de l'ensemble des employeurs affiliés à l'Assurance chômage, les projets et les difficultés de

⁵⁴ D'après un participant du groupe, certaines sociétés d'intérim émettent des offres qui ne correspondent à aucun emploi, pour se constituer un portefeuille de personnes à solliciter en cas de besoin.

recrutement par métier. Le taux de réponse à cette enquête était de 24% en 2007, correspondant à un échantillon d'environ 355 000 établissements (Cf. annexe V).

L'ANPE mène aussi une enquête tous les ans, « Recrutement et perspectives des entreprises », auprès de 14 500 établissements d'au moins 1 salarié. Cette enquête fournit une estimation des intentions de recrutement, de la part des entreprises qui ont l'intention de recruter ainsi que celles qui ont des difficultés de recrutement.

- Ce foisonnement de données et de sources devrait être organisé, les concepts éclaircis et positionnés les uns par rapport aux autres. Il s'agit d'un domaine important de l'analyse du marché du travail, particulièrement pour les entreprises et les personnes qui recherchent un emploi. A ce stade le groupe n'a pas pu mener une réflexion sur ces concepts. Il ne peut que recommander que des travaux sur ces différentes notions soient menés, aboutissant à un jeu d'indicateurs clairement définis et publiés de façon visible et coordonnée. Pour cela, une coordination des différents organismes producteurs est hautement souhaitable. A terme, le nombre d'emplois réellement vacants, qui fait souvent l'objet d'annonces spectaculaires dans la presse, devrait faire l'objet d'une estimation officielle.

Proposition 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.

Proposition 7

Eclaircir les motifs pour lesquels des emplois restent non pourvus.

h) Les clivages pertinents à mettre en œuvre

- Dans le rapport Niveaux de vie et inégalités sociales, la question des critères de désagrégation est abordée. Il est précisé que les indicateurs calculés sur l'ensemble de la population fournissent une information utile, mais que celle-ci est largement enrichie lorsqu'on peut également disposer de résultats désagrégés. Cela présuppose d'avoir identifié les critères de désagrégation qui paraissent les plus pertinents : le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, l'origine géographique, etc. Les mêmes critères devraient nous guider, et peut-être aussi d'autres, liés à la nature du sujet traité. Ajouter par exemple le diplôme est très utile pour l'analyse de l'insertion des jeunes. Certains de ces critères reprennent les clivages identifiés dans la note état des lieux.

Concernant l'âge, le découpage utilisé le plus souvent est 15-24, 25-49, 50-64 ans (avec quelquefois une catégorie 55-64). En annuel, il serait utile de disposer d'informations par tranches d'âge quinquennales sur les jeunes (15 à 29 ans) et les plus âgés (50 à 64 ans)⁵⁵. D'ailleurs, dans l'état des lieux, nous avons détaillé la situation des jeunes et des seniors en leur consacrant des paragraphes spécifiques. L'utilisation de données par âge détaillé est plus délicate (du fait de la taille de l'échantillon et du calage sur les données démographiques, qui est effectué par âge quinquennal et non par âge détaillé), même si ce détail existait dans l'ancienne publication de l'enquête Emploi, et figure dans les données de l'Insee-résultats sur l'enquête Emploi en continu accessibles via intranet. Une façon de pallier ce problème, notamment pour les âges élevés, pourrait être de publier des taux d'emploi « sous-jacents » ou « standardisés »⁵⁶ (plutôt que des taux d'emploi stricts) ; on se dégagerait ainsi des effets de composition démographique des tranches d'âge sur les taux d'emploi (par exemple le fait que les générations du baby-boom arrivent progressivement à l'âge de la retraite et modifient le profil démographique de la classe d'âge des 50-64 ans).

Dans le cadre des bilans Formation-emploi, on insiste sur la catégorie des débutants (ce n'est pas l'âge stricto sensu qui est le critère le plus pertinent) ; les analyses tiennent compte de l'ancienneté des personnes sur le marché du travail.

A propos de la qualification, le groupe Niveaux de vie et inégalités sociales avait proposé de partir des catégories socioprofessionnelles regroupées, complétées pour les ouvriers (qualifiés, non qualifiés) et les employés (idem dans la mesure du possible). (proposition n°5, page 19).

⁵⁵ Il y a aussi débat sur l'âge maximum ; l'OCDE retient dans ses publications 15 à 74 ans comme fourchette pour la population active. En France, la plupart des 65-74 ans sont inactifs, mais ce n'est pas le cas dans tous les autres pays.

⁵⁶ Moyenne arithmétique des taux d'emploi par âge annuel de la classe d'âge.

Idéalement, pour apprécier l'inégalité face au risque de chômage il faudrait calculer un ratio de deux taux de chômage, en inscrivant au numérateur le taux de chômage de l'ensemble ouvriers et employés non qualifiés, et au dénominateur celui des cadres. Cependant, on ne dispose pas d'un découpage des employés selon la qualification qui fasse l'unanimité⁵⁷. Tout en souhaitant vivement que l'Insee précise bientôt ce qu'il faut entendre par employés qualifiés et non qualifiés, il est proposé de calculer, en attendant, le ratio d'inégalité des taux de chômage entre l'ensemble des ouvriers (qualifiés et non qualifiés) et l'ensemble des cadres⁵⁸.

Certains clivages correspondent à des risques de discrimination, il en est ainsi de l'origine géographique combinée à la nationalité, ou de l'existence de handicap. Des données sur ces aspects seraient utiles à la connaissance de dimensions importantes des inégalités, et à l'évaluation ou au suivi de politiques spécifiques. L'origine, plutôt que la nationalité, peut permettre de cerner le chômage de personnes issues de l'immigration en deuxième génération.

Toutefois, ce sont des sujets délicats qui demandent des études approfondies afin d'être analysés. Des statistiques descriptives simples peuvent conduire à des erreurs d'interprétation, du fait d'effets de composition sous-jacents⁵⁹. Il faut souvent effectuer des analyses toutes choses égales par ailleurs et contrôler les biais de sélection associés, ce qui impose des travaux d'analyse. Le recours à des indicateurs simples peut alors conduire à des risques d'interprétation erronée.

- L'expression des besoins régionaux et locaux n'a pas été poussée très loin, faute de temps, au sein du groupe de travail. Il faudra l'approfondir ultérieurement.

Proposition 8

Approfondir l'analyse des besoins régionaux et locaux en matière de chômage et d'emploi.

Les taux de chômage trimestriels au sens du BIT sont établis pour la France métropolitaine à partir de l'enquête Emploi. Actuellement, des taux France entière y compris les départements d'outre-mer sont calculés à partir des enquêtes Emploi Dom annuelles et de données sur l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (en catégories 1, 2, 3, hors activités réduites) dans les Dom.

Lorsque la trimestrialisation de l'enquête Emploi Dom sera réalisée, ce qui est tout à fait nécessaire, on disposera de résultats trimestriels France et France métropolitaine. On aura aussi des données en moyenne annuelle pour chacun des départements d'outre-mer (y compris des taux de chômage au sens du BIT). Cette information sera plus riche que celle dont on dispose pour les régions de la France métropolitaine (pour lesquelles l'enquête Emploi ne fournit pas de données suffisamment fiables).

Pour la métropole, à propos du chômage, on ne dispose que de *taux de chômage localisés* (différents des taux BIT) par régions, départements et bientôt zones d'emploi. Ces taux sont calculés à partir du taux de chômage BIT national et des DEFM 1,2,3 hors activité réduite (en septembre d'une année, pour l'année précédente).

Cette situation n'est pas satisfaisante, puisqu'elle fait reposer le calcul de « taux de chômage » sur la statistique administrative des demandes d'emploi (voir ci-après, le paragraphe j) sur les sources disponibles). Aussi le recensement de la population devrait-il être utilisé le plus possible pour répondre à ce type de besoin.

Le rapport IGF-IGAS a suggéré que des questions qui permettent de se rapprocher des définitions du BIT soient posées au recensement. L'Insee envisage cette possibilité, et a mené en 2007 une enquête pilote pour en apprécier la faisabilité. Le groupe de travail considère cette évolution comme très utile pour donner, en particulier, des informations régionales et locales susceptibles de compléter

⁵⁷ Le découpage le plus pertinent, celui proposé par Olivier Chardon, suppose de disposer d'informations qui ne figurent pas actuellement dans la nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) officielle (celle de 2003). Un autre découpage possible a été proposé par Alain Chenu ; il repose sur le regroupement des catégories socioprofessionnelles d'employés en deux, les postes Employés de la fonction publique, Policiers et militaires, et Employés administratifs d'entreprise (52+53+54) étant considérés comme qualifiés, les postes Employés de commerce et Employés des services directs aux particuliers (55+56) comme non qualifiés.

⁵⁸ Concernant les cadres, un membre du groupe a signalé qu'ils groupaient des catégories très inégales par rapport au risque de chômage, des cadres d'entreprises (les catégories 37 et 38) et des cadres de la fonction publique et assimilés (les catégories 33 et 34). Tout en reconnaissant le bien-fondé de cette remarque, on peut considérer que pour construire l'indicateur d'inégalité, il est préférable de traiter tous les cadres ensemble.

⁵⁹ Par exemple, si les salariés les plus âgés qui restent en emploi touchent un salaire moyen supérieur à celui des autres salariés, c'est en partie du fait qu'ils occupent des emplois en moyenne plus qualifiés.

et d'encadrer les informations issues de l'ANPE, qui portent sur les demandeurs d'emplois inscrits et pas sur les chômeurs au sens du BIT.

Proposition 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.

i) Indicateurs synthétiques, indicateurs globaux ?

Parmi les indicateurs globaux existants, il y a le taux d'activité (population active/population totale), le taux de chômage, et maintenant le taux d'emploi (emploi/population totale). Ce sont, de fait, des indicateurs synthétiques et très regardés. Faut-il aller plus loin et proposer, par exemple, un taux d'emploi en équivalent temps plein ? Un tel taux était prévu initialement dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi, mais il n'a pas eu beaucoup de succès. Pourtant, il permettrait de nuancer les comparaisons, c'est pourquoi il est envisagé ci-après.

Parmi les indicateurs phares, il faudrait aussi retenir un indicateur de chômage de longue durée (qui pourrait être le taux de chômage des chômeurs de plus de un an d'ancienneté), éventuellement complété par le taux de chômage récurrent, lorsqu'il aura été déterminé ; sous l'angle de la situation des personnes, ce chômage long est lourd de conséquences.

Faut-il un indicateur de chômage élargi, en taux ? La présentation américaine emboîte les indicateurs jusqu'à U-6, indicateur qui retrace la sous-utilisation de la main-d'œuvre, au sens large. L'indicateur alternatif australien se présente de manière analogue. Dans ces pays, le taux de chômage au sens du BIT est l'indicateur central, il est suffisamment reconnu pour que l'indicateur large n'y fasse pas ombrage. En France, il y a un risque : proposer un tel indicateur ne risquerait-il pas de provoquer une polémique, et par ricochet de fragiliser les définitions au sens du BIT, qui représentent tout de même un réel progrès par rapport aux indicateurs administratifs et par rapport aux taux « spontanés » issus des recensements ?

Faut-il un indicateur élargi en volume ? Pour le Royaume-Uni, une évaluation du sous-emploi en heures de travail figure dans un article de Milena Simic⁶⁰. Dans les résolutions du BIT, il est toujours indiqué, en plus des décomptes en nombre de personnes, la possibilité de comptabiliser le volume de travail en heures. Cette faculté (qui existe naturellement pour l'emploi) peut conduire à proposer une évaluation (conventionnelle) des heures de travail « manquantes » du fait du chômage et du sous-emploi⁶¹. Cette évaluation pourrait même être étendue (au-delà des concepts actuels du BIT) d'une part aux heures « manquantes » des personnes inactives appartenant au « halo » du chômage, d'autre part aux heures que des personnes (non comptabilisées dans le sous-emploi) souhaiteraient effectuer en plus (personnes à temps partiel non disponibles et surtout personnes à temps complet souhaitant effectuer des heures supplémentaires). Des tests effectués à l'Insee montrent que ces décomptes synthétiques en heures de travail seraient possibles, mais faire comprendre leur signification pourrait s'avérer délicat⁶². Par ailleurs, il faudrait assurer leur cohérence avec les autres indicateurs partiels proposés.

En définitive, si l'idée d'un indicateur synthétique global semble un rêve bien difficile à mettre en application, il reste deux possibilités, qui ne s'excluent pas :

- disposer seulement d'indicateurs partiels (par exemple chômage BIT, halo, sous-emploi, précarité, autres situations insatisfaisantes), et laisser aux acteurs sociaux la possibilité de faire des additions, s'ils le souhaitent (pour cela, il faudra aussi indiquer les cas où les catégories utilisées sont en double) ;
- définir des indicateurs agrégés, sur lesquels il serait possible de progresser, par exemple le taux d'emploi en ETP (son écart avec le taux d'emploi constitue en lui-même une indication intéressante),

⁶⁰ Milena Simic, "Volume of underemployment and overemployment in the UK", *Labour Market Trends*, octobre 2002

⁶¹ Voir en ce sens Claude Thélot, « Le sous-emploi a doublé en quatre ans », *Economie et statistique* n°193-194, novembre-décembre 1986.

⁶² Dans la première version des indicateurs alternatifs américains, le calcul de U-7 nécessitait de compter les personnes à temps partiel disponibles et souhaitant travailler plus pour un demi (avec l'hypothèse qu'en moyenne le temps partiel représentait un mi-temps), et il fallait ajouter aussi ces personnes avec leur poids de un demi au dénominateur. Ce calcul était mal compris ; c'est ce qui a conduit à ne pas le garder dans la version actuelle des indicateurs U-1 à U-6. Cf. article cité de Bregger et Haugen).

ou un taux de chômage élargi en équivalent temps plein. Le nombre de chômeurs en équivalent temps plein serait la somme des chômeurs au sens du BIT et des personnes en sous-emploi, comptées au prorata de leur manque d'heures travaillées. Une personne à mi-temps en sous-emploi compterait pour un « demi-chômeur » et pour un « demi-actif occupé ». compte tenu de ces ratios, au total il n'y aurait donc pas de double compte. Dans ce calcul, les personnes appartenant au halo du chômage, entre chômage et inactivité, ne sont pas prises en compte.

j) Les sources disponibles (voir aussi annexe V)

Pour bien se représenter les phénomènes complexes liés à l'emploi et au chômage que nous venons de passer en revue, le groupe de travail propose ci-après de bâtir des indicateurs (partie 4). Ces indicateurs reposent sur des données provenant des sources statistiques que nous allons maintenant présenter.

Au préalable, soulignons cependant que la connaissance ne se réduit pas à des statistiques simples, même calculés de manière rigoureuse ; elle vient aussi d'analyses qualitatives et quantitatives, menées avec des approches différentes, celles des chercheurs, celles des praticiens⁶³. Les analyses qualitatives et les études quantitatives approfondies sont indispensables pour donner de l'épaisseur aux indicateurs retenus.

1) Enquêtes et statistiques administratives à propos du chômage

Les enquêtes par sondage permettent de construire des questionnaires en fonction des besoins, mais elles sont coûteuses et représentent une charge pour les personnes enquêtées. En général, elles ne peuvent pas donner de résultats régionaux ou locaux, compte tenu de la taille des échantillons. Les sources administratives sont en principe moins coûteuses (la collecte est déjà faite) ; elles sont exhaustives et peuvent donc donner des résultats à tous les niveaux géographiques. En revanche, elles sont tributaires de définitions et de catégories réglementaires, qui peuvent ne pas correspondre aux besoins, et rendre difficiles les comparaisons avec d'autres pays⁶⁴.

Le BIT⁶⁵ et Eurostat préfèrent recourir aux enquêtes pour mesurer le chômage. Les informations qui en sont tirées proviennent des personnes elles-mêmes. Les procédures sont semblables dans les différents pays, et ne dépendent pas (ou pas trop) des règles des institutions de gestion du chômage.

Le rapport IGF-IGAS a décrit tant les inconvénients de la statistique administrative des demandeurs d'emploi que les imprécisions de l'enquête Emploi. L'avis du groupe de travail est que les données de l'ANPE (et de l'Unedic), du fait qu'elles sont liées à l'activité de ces institutions, ne sont pas adaptées pour mesurer le chômage, même si elles renseignent de façon précise sur l'activité d'opérateurs essentiels du marché du travail. Globalement, elles constituent un indicateur affecté par les variations des politiques d'emploi et par les pratiques administratives, et portant sur une partie variable du marché du travail compte tenu des comportements d'inscription. Et l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits traduit la manière dont le service public de l'emploi enregistre (ou pas) les évolutions du marché du travail.

Les données des enquêtes Emploi permettent d'analyser de façon fiable l'ensemble du marché du travail. Il est cependant nécessaire de prendre des précautions d'interprétation du fait des erreurs aléatoires (inhérentes au sondage) et des effets de grappe (liés au tirage d'aires)⁶⁶. A cet égard, les critiques contenues dans le rapport IGF-IGAS n'ont fait que confirmer, en l'accentuant, ce qui a toujours été affirmé à propos de l'utilisation des enquêtes Emploi. La relative imprécision des données de l'enquête a toujours été indiquée, et continue de l'être. Il vaut mieux utiliser les résultats en les situant dans une tendance, sur plusieurs années quand l'enquête était annuelle, maintenant sur plusieurs trimestres, plutôt que se focaliser sur un point isolé. Une analyse sur moyenne période est plus solide, car l'imprécision résulte d'aléas qui jouent tantôt dans un sens, tantôt dans un autre.

⁶³ Le groupe de travail a permis à cet égard des échanges fructueux entre statisticiens, chercheurs et praticiens (administrations spécialisées, partenaires sociaux et associations).

⁶⁴ Alain Desrosières, « Enquêtes versus registres administratifs : réflexions sur la dualité des sources statistiques », *Courrier des statistiques* n°111, septembre 2004.

⁶⁵ Cf. annexe VI, les résolutions du BIT.

⁶⁶ L'évolution d'un trimestre à l'autre du taux de chômage est estimée à +/- 0,3 point près (intervalle de confiance à 95 %). Il convient cependant de souligner qu'au sein de cet intervalle, il n'y a pas équiprobabilité. La vraie valeur a plus de chances d'être vers le centre de la distribution que proche de ses marges puisqu'il s'agit d'une distribution gaussienne.

Les membres du groupe reconnaissent que les données administratives restent indispensables au niveau local car il s'agit de la seule source disponible sur cet aspect particulier du marché du travail. Pourtant, les biais peuvent y être encore plus importants qu'au niveau national. Si le groupe relativise fortement ces données au niveau national (au moins en tant qu'indicateur conjoncturel du chômage), mais les reconnaît comme inévitables au niveau local, c'est qu'il s'agit d'une question de hiérarchie : dans chaque cas, on utilise l'indicateur disponible le plus pertinent. Au niveau national, l'enquête Emploi, au plan local, les données de l'ANPE. De plus, les acteurs locaux ont l'habitude d'utiliser les demandes d'emploi inscrites auprès de l'ANPE, et savent probablement les interpréter en fonction de leurs préoccupations et en fonction de leur connaissance « directe » du terrain.

Pour utiliser les données administratives, il y a deux conditions : 1) la possibilité de disposer d'informations directes et en temps réel sur les évolutions liées au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et d'en examiner l'impact ; c'est une sorte de contrôle qualité interne (c'est ce qu'a fait la Dares au cours de l'année 2007) ; 2) le croisement avec des données externes et l'analyse des recouvrements et des écarts ; c'est un contrôle qualité externe et croisé des deux sources que l'on confronte.

C'est pourquoi, malgré les différences de concepts, le groupe recommande avec insistance la poursuite des travaux d'expertise sur les données ANPE, ainsi que des rapprochements entre données de l'ANPE, enquête Emploi et enquêtes annuelles de recensement, pour que les acteurs locaux soient avertis des biais possibles des données qu'ils utilisent.

Le non-recouvrement entre chômage BIT et demandes d'emploi inscrites auprès de l'ANPE a fait très tôt l'objet de mesures régulières⁶⁷. En effet, il y a des chômeurs qui ne passent pas par l'ANPE pour chercher (et trouver) du travail ; ceux qui ne bénéficient de toutes manières d'aucune indemnisation n'y sont pas particulièrement incités. De l'autre côté, des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi peuvent ne pas satisfaire à l'un ou l'autre des critères du BIT pour être classées comme chômeurs. La poursuite de ces analyses du recouvrement entre demandeurs d'emploi inscrits et chômeurs reste indispensable pour comprendre les écarts entre les deux indicateurs.

Le rapport IGF-IGAS recommande même d'apparier, à titre expérimental, un échantillon de personnes interrogées à l'enquête Emploi avec le fichier des demandeurs d'emploi. Cette investigation serait d'un grand intérêt, et le groupe reprend à son compte la recommandation du rapport IGF-IGAS.

2) Sur l'emploi, des sources primaires et des sources construites

Dans les données sur l'emploi⁶⁸, il faut distinguer les sources primaires et les sources construites (principalement les estimations d'emploi). Les sources primaires de nature conjoncturelle sont l'enquête Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo), les données sur l'emploi de Unedic, l'exploitation des bordereaux Urssaf (réalisée à l'Insee). Pour les données structurelles, les sources primaires sont les déclarations annuelles de données sociales (DADS), l'exploitation des fichiers de paie de la Fonction publique, l'enquête sur les collectivités territoriales (Colter). Pour les données administratives, un « reformatage » des données est souvent effectué par le statisticien, pour ses propres besoins, en aval du processus de collecte et de transmission des données⁶⁹ (DADS, exploitation des bordereaux Urssaf). La plupart des sources primaires comptabilisent des postes de travail.

Parmi les sources construites, la principale est constituée par les estimations d'emploi, utilisées pour le suivi conjoncturel de l'emploi. Le décompte est exprimé en nombre de personnes. Cette synthèse de sources alimente la fiche « Emploi » des notes de conjoncture, et la comptabilité nationale. Les estimations d'emploi permettent de décliner l'emploi au niveau local (région et département) et de le

⁶⁷ Analysé dans les années 1970 par Gérard Vanderpote, alors universitaire lillois, à partir du chômage dit au sens du recensement (population disponible à la recherche d'un emploi, PDRE), il a été réexaminé au début des années 1980 (Thélot, Marchand, 1983) et mis à jour régulièrement depuis. Pour des mesures récentes, voir Nauze-Fichet et Gonzales-Demichel, 2003 (cité dans l'état des lieux), et la Note de conjoncture de juillet 2007.

⁶⁸ Sources administratives et enquêtes auprès d'établissements, puisqu'on inclut dans le panorama deux enquêtes, Acemo et Colter.

⁶⁹ Alain Desrosières, article cité.

ventiler à un niveau sectoriel fin. Ces estimations sont obtenues en prenant comme référence le niveau d'emploi dans les recensements généraux de population (le dernier ayant eu lieu en 1999) et en leur appliquant des indices annuels et trimestriels d'évolution de l'emploi issus d'une synthèse de plusieurs sources statistiques (données des Urssaf et de l'Unedic, de la Mutualité Sociale Agricole, du fichier de paie des agents de l'État, etc.).

A partir de la mi-2009, le calage de l'emploi sur le recensement sera abandonné ; ce sont les DADS qui serviront de référence. Elles fourniront la base d'un nouveau système d'estimation de l'emploi qui sera mis en place (projet Estimations d'emploi localisées - Estel), et dont les données trimestrielles proviendront pour l'essentiel de l'exploitation des Urssaf (et des fichiers de l'Acosse pour les non-salariés).

Des données plus complètes sur les sources figurent en annexe V ; le tableau ci-après précise le croisement des domaines d'étude et des sources.

La fusion ANPE-Unedic va conduire à un rapprochement des sources d'information et des études jusqu'à présent menées par ces deux organismes, de nature à faire évoluer le paysage statistique français. Il conviendra de veiller à la cohérence des nouvelles données avec celles émanant des autres sources d'information.

Tableau croisant les sources statistiques et les thèmes d'études

Source → Thème	Enquête Emploi	Recen- sement	SRCV	Enquêtes Généra- tions	ANPE	Unedic	Enquête Acemo	Urssaf	Estima- tions d'emploi	DMMO- EMMO	DADS
Chômage, ancienneté de chômage	Chômage BIT trimestriel France (données détail sur France métropoli- taine)	Chômage déclaré annuel (données moyennées sur 5 ans) France, régions, données locales	Chômage proxy BIT) annuel France métropo- litaine								
Frontières du chômage (halo, sous- emploi, emploi insatisfai- sant)	Trimestriel (annuel pour ventilations détaillées)										
Demandes d'emploi					STMT mensuel France, régions, données locales						
Indemnisa- tion du chômage			Annuel France métropo- litaine			Mensuel, France, régions, données locales					
Ressources des ménages en lien avec l'emploi			Annuel France métropo- litaine								
Offres d'emplois, emplois vacants					STMT mensuel France, régions, données locales Enquête Recrute- ment et perspecti- ves des entreprises	Enquête besoins en main- d'œuvre	Question sur les emplois vacants (pour Eurostat)				
Récurrence du chômage	Annuel, France métropoli- taine		Annuel, France métropo- litaine								
Récurrence de l'inscription comme demandeur d'emploi					FHS Annuel France, régions, données locales						
Entrées- sorties des listes de demandeurs d'emploi					STMT Mensuel + Enquête ANPE- Dares pour les sortants Enquête à créer pour les entrées Trimestriel France						

Source → Thème	Enquête Emploi	Recen- sement	SRCV	Enquêtes Généra- tions	ANPE	Unedic	Enquête Acemo	Urssaf	Estimations d'emploi	DMMO- EMMO	DADS
Transitions entre états (emploi + détail par statut, chômage, inactivité)	Annuelles en rétrospectif Trimes- trielles sur pseudo- panel		Annuelles + analyse des trajectoi- res en panel sur plusieurs années France métropo- litaine	Personne s sorties récem- ment du système de formation initiale Trajec- toires sur plusieurs années							
Évolution de l'emploi		Individus (données moyennées sur 5 ans)				Postes de travail Trimes- triel (champ incom- plet) annuel (champ total) France, régions	Postes de travail Trimes- triel (champ incom- plet) France	Postes de travail Trimes- triel (champ incom- plet) France, régions	Individus Trimestriel (champ incomplet) annuel (champ total) France, régions, ZE		
Flux d'entrées- sorties de l'emploi (salarié)										Postes de travail Trimes- triel France, régions, données locales	
Structure des emplois (âge, qualification, statut, ancienneté, salaire	Données en moyenne annuelle (4 trim.) France métropoli- taine	Individus (données partielles, moyennées sur 5 ans)									Champ : salariés France, régions, données locales

IV Un jeu cohérent et ordonné d'indicateurs pour satisfaire les différents besoins des utilisateurs

Les propositions du groupe de travail relatives aux indicateurs sont de précision inégale : beaucoup d'entre elles sont décrites de façon détaillée, d'autres sont seulement des orientations. Le groupe de travail, dans ce cas n'a pas pu préciser les indicateurs à fournir, le domaine demandant un travail important d'expertise et d'étude. Le groupe de travail, dans ces cas, fait confiance aux statisticiens pour mener à bien ces travaux et produire les indicateurs les plus pertinents dans les domaines concernés. Dans un nombre limité de cas, le groupe de travail n'a pas pu mener de réflexion sur les concepts. Il recommande alors que des travaux de réflexion soient rapidement engagés, de façon à aboutir à un jeu d'indicateurs coordonnés. Il en est ainsi des besoins de recrutement des entreprises et des statistiques locales relatives au marché du travail. Ces deux domaines, qui ont été abordés dans la partie 3, ne font pas l'objet de propositions d'indicateurs dans la partie qui suit. Aussi, les recommandations qui y figurent ne concernent-elles que le niveau national.

a) Approche statique : une suite de photographies

1) Chômage

L'Insee publie le taux de chômage BIT tous les trimestres depuis le mois de décembre 2007. Il est utilisé pour les analyses conjoncturelles, notamment dans la Note de conjoncture de l'Insee, et pour les analyses structurelles. Le champ couvert est l'ensemble France métropolitaine et Dom, appelé par la suite « France », et la France métropolitaine. Cependant, la couverture des Dom n'est encore assurée que par une enquête annuelle, la trimestrialisation des estimations étant réalisée essentiellement grâce aux données relatives aux demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE en catégorie 1, 2 et 3 n'exerçant pas d'activités réduites. Par ailleurs, seul le champ des ménages ordinaires est couvert par l'enquête : les ménages vivant en communautés (foyers de jeunes travailleurs, résidences universitaires...) ne sont pas enquêtés.

L'Insee a lancé un grand projet d'amélioration de son dispositif d'estimation du chômage BIT : d'une part l'échantillon de l'enquête sera accru de 50% pour augmenter la précision des estimations et cet accroissement va démarrer dès le premier trimestre 2009 et montera en charge sur 6 trimestres consécutifs ; d'autre part, l'enquête en continu sera étendue aux Dom et la question de la couverture des ménages vivant en communautés sera examinée. Par ailleurs, d'autres objectifs seront poursuivis : mensualisation de l'exploitation afin d'être capable de produire des résultats tous les mois sur 3 mois glissants, amélioration du questionnaire de l'enquête (et notamment du questionnaire téléphonique), amélioration du protocole de suivi de la qualité de la collecte, utilisation d'internet comme mode de recueil de l'enquête menée auprès des non-répondants. L'aboutissement de ce projet est prévu pour début 2012.

Les données du taux de chômage au sens du BIT sont décomposées selon les critères de sexe et d'âge (3 classes d'âge) dans la publication trimestrielle. L'écart-type de l'estimation du taux de chômage trimestriel ainsi que de son évolution sont publiés chaque trimestre, afin de rendre compte de la précision de l'estimation correspondante.

Le groupe approuve que le suivi conjoncturel, et pas seulement structurel, du chômage soit fondé sur l'enquête Emploi. Il considère aussi qu'il est indispensable que les départements d'outre-mer soient traités comme ceux de métropole.

Proposition 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.

Proposition 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.

Il propose cependant que d'autres décompositions du taux de chômage soient disponibles dans des publications bien identifiées, un rythme annuel paraissant suffisant. Il serait utile de disposer, dans

une telle publication, d'un taux de chômage selon les qualifications (à un niveau agrégé). Comme le Rapport *Niveaux de vie et Inégalités sociales* le préconisait, il serait nécessaire de publier le rapport du taux de chômage des cadres à celui des ouvriers¹. Compte tenu des nombreuses demandes adressées au système statistique, il serait utile de disposer également d'un taux de chômage relatif aux personnes handicapées. Cette demande nécessiterait d'ajouter plusieurs questions dans l'enquête Emploi.

Par ailleurs, le groupe considère qu'il serait utile de construire un taux de chômage élargi en équivalent temps plein, qui serait le pendant du taux d'emploi en équivalent temps plein (voir ci-dessous). Le taux de chômage élargi en équivalent temps plein correspond au nombre de chômeurs en équivalent temps plein rapporté à la population active. Le nombre de chômeurs en équivalent temps plein correspond au nombre de chômeurs au sens du BIT auquel s'ajoutent les personnes en sous emploi (voir ci-dessous), comptées au prorata de leur manque d'heures travaillées. Une personne à mi temps en sous emploi compterait pour un « demi-chômeur ». La construction de ce nouvel indicateur nécessitera des études pour en examiner la faisabilité. Si les données le permettent, il serait souhaitable que cet indicateur soit trimestriel.

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé. Il fait apparaître, à côté des recommandations de statistiques nouvelles, les statistiques déjà publiées de façon bien identifiée ou de façon moins visible, pour indiquer la cartographie d'ensemble des indicateurs du marché du travail que le groupe vise.

Chômage

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Effectif et Taux de chômage	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge	France Métropole	Trimestrielle
Taux de chômage élargi en équivalent temps plein	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge	France Métropole	Trimestrielle
<i>Effectif et Taux de chômage</i>	<i>Enquête Emploi</i>	<i>Qualifications</i>	<i>Métropole A terme France²</i>	<i>Annuelle</i>
<i>Taux de chômage des cadres / taux de chômage des ouvriers</i>	<i>Enquête Emploi</i>		<i>Métropole A terme France</i>	<i>Annuelle</i>
Effectif et Taux de chômage	Enquête Emploi	Handicap	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras, ce qui est déjà disponible mais qu'il faudrait rendre plus visible est en italique

2) Sous-emploi

Comme le chômage, le sous-emploi a une définition internationale. Selon la définition de l'OIT de 1982³, il s'agit des personnes travaillant involontairement à temps partiel qui souhaitent travailler plus d'heures et qui sont disponibles pour le faire ou qui cherchent à le faire, ainsi que des personnes ayant involontairement travaillé moins d'habitude (en cas de chômage partiel par exemple).

Depuis décembre 2007, l'Insee publie tous les trimestres un taux de sous-emploi (rapport du nombre des personnes en sous-emploi au nombre des personnes en emploi), décomposé en trois sous ensembles :

- les personnes à temps partiel, souhaitant travailler plus, disponibles pour le faire **et** à la recherche d'un autre emploi ;
- les personnes à temps partiel, souhaitant travailler plus, et disponibles pour le faire mais ne recherchant pas **ou** à la recherche d'un autre emploi mais non disponibles ;
- les personnes à temps plein ou à temps partiel ayant travaillé moins d'heures que d'habitude pour des raisons économiques.

¹ Ces données sont déjà disponibles sur le site internet de l'Insee (Insee-résultats, données détaillées).

² Quand la couverture des Dom sera réalisée comme celle des départements métropolitains, il sera possible de réaliser les mêmes décompositions pour la France.

³ Voir partie 3

Le deuxième groupe est de loin le plus important. Ces données sont actuellement fournies uniquement pour la métropole. Cette innovation de l'Insee constitue un grand progrès pour la compréhension plus fine des situations diversifiées du marché du travail.

Le groupe recommande que l'Insee reconstitue la série la plus longue possible sur le sous-emploi. Il serait souhaitable à terme de couvrir la France, quand l'enquête Emploi en continu trimestrielle couvrira les Dom. Le groupe propose que ces données soient décomposées par sexe et âge, en données trimestrielles, comme cela est fait pour le taux de chômage. Une décomposition annuelle du taux de sous emploi par qualification serait également utile.

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (en partie réalisé) :

Sous emploi

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Effectif	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge,	Métropole A terme France	Trimestrielle
Taux de sous emploi (% de la population en emploi)	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge,	Métropole A terme France	Trimestrielle
Effectif	Enquête Emploi	Qualifications	Métropole A terme France	Annuelle
Taux de sous emploi (% de la population en emploi)	Enquête Emploi	Qualifications	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

3) Halo autour du chômage

Le halo autour du chômage se définit comme les situations intermédiaires entre le chômage et l'inactivité. Il est le pendant du sous-emploi, qui se situe entre le chômage et l'emploi. Depuis décembre 2007, l'Insee publie des données relatives à ce halo tous les trimestres pour la métropole à partir de l'enquête Emploi. Il s'agit des personnes sans emploi, souhaitant travailler mais qui ne recherchent pas activement un autre emploi **ou** ne sont pas disponibles pour travailler. Selon la définition du BIT, elles sont inactives. Mais elles sont néanmoins proches, plus ou moins selon les cas, du marché du travail. Ce halo est décomposé en trois sous-ensembles, au-delà du chômage au sens du BIT :

- les personnes sans emploi, souhaitant travailler, disponibles pour travailler dans les deux semaines, mais n'ayant pas fait de recherche active d'un emploi dans le mois précédent ;
- les personnes sans emploi, souhaitant travailler, non disponibles pour travailler dans les deux semaines, ayant fait une recherche active d'un emploi dans le mois précédent ;
- les personnes sans emploi, souhaitant travailler, non disponibles pour travailler dans les deux semaines, et n'ayant pas fait de recherche active d'un emploi dans le mois précédent.

Le premier sous-ensemble recouvre, sans que la distinction ne soit faite, les travailleurs découragés et les travailleurs empêchés de prendre un emploi du fait de circonstances particulières (garde d'enfant, moyens de transport inexistants...) et les travailleurs actuellement sans recherche. Les travailleurs découragés considèrent, quant à eux, que leur recherche serait vaine en raison de la conjoncture ou de l'état du marché du travail. Les travailleurs actuellement sans recherche peuvent avoir cessé leur recherche car ils attendent le résultat de démarches antérieures.

Les données fournies sont le nombre de personnes dans les trois catégories et la part de l'ensemble du halo dans la population de 15 ans ou plus ainsi que la part de ce halo dans la population active augmentée des personnes inactives souhaitant travailler, sur le champ de la métropole. Les trois groupes sont de taille à peu près identique. Il serait utile de disposer d'une série aussi longue que possible sur le halo autour du chômage.

Il serait souhaitable à terme également de couvrir la France, et pas seulement la métropole, quand l'enquête Emploi en continu trimestrielle couvrira les Dom. Cette innovation de l'Insee constitue aussi un grand progrès dont le groupe de travail se félicite. Celui-ci s'est demandé s'il était utile de subdiviser le premier sous-ensemble entre travailleurs découragés, travailleurs empêchés et travailleurs actuellement sans recherche. Les représentants de l'Insee se sont livrés à un chiffrage pour le deuxième trimestre 2007. Il est apparu que les travailleurs découragés constituaient un groupe d'effectif relativement faible⁴. Il en a été conclu que sa mise en évidence ne s'imposait pas avec une périodicité trimestrielle mais serait intéressant en annuel. En revanche, le groupe propose que ces données soient décomposées par sexe et âge, en données annuelles.

Proposition 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).

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (en partie réalisé) :

Halo autour du chômage

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Effectif des personnes sans emploi, souhaitant travailler	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Dont :				
Disponibles et pas de recherche active	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Non disponible et recherche active	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Non disponible et pas de recherche active	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Part des personnes sans emploi et souhaitant travailler dans la population de 15 ans et plus	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Part des personnes sans emploi et souhaitant travailler dans la population active augmentée des personnes inactives souhaitant travailler	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Indicateurs ci dessus	Enquête Emploi	Sexe, âge	Métropole A terme France	Annuelle
Effectif des personnes sans emploi, souhaitant travailler : - travailleurs découragés - travailleurs empêchés - travailleurs actuellement sans recherche	Enquête Emploi	Ensemble	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

4) Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE

Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE ainsi que les personnes dispensées de recherche d'emploi sont des personnes qui ont un lien particulier avec le marché du travail. Les débats au sein du groupe ont été intenses à propos de l'utilisation qui devait être faite des informations à leur sujet. Néanmoins, tous les membres se sont accordés pour dire que ces données recouvrent plusieurs phénomènes difficiles à démêler : évolutions structurelles et conjoncturelles du marché du travail, évolutions des comportements d'inscription des demandeurs d'emploi, évolutions institutionnelles. Il n'est pas possible en temps réel de faire la part des différents facteurs. Et même avec du recul, cela peut s'avérer impossible. La Dares a présenté des travaux qu'elle avait menés à l'été 2007 sur les années 2005 et 2006 qui ont permis de chiffrer l'effet d'un certain nombre de facteurs (modification de la gestion des listes de demandeurs d'emploi, modification dans l'accompagnement et le suivi des

⁴ Il y avait 62 000 travailleurs découragés et 132 000 travailleurs empêchés au deuxième trimestre 2007 selon l'enquête Emploi.

demandeurs d'emploi). Ces travaux n'ont pas permis d'évaluer l'ensemble des effets. En particulier, ceux de la réforme de l'indemnisation de 2003 ne l'ont pas été. En effet, il aurait fallu reconstruire le nombre de demandeurs d'emploi qui aurait été observé en l'absence de cette réforme, ce qui n'est pas aisé : par exemple, comment savoir qui ne s'est pas inscrit à l'ANPE car les droits à indemnisation avaient été réduits ?

Dans ces conditions, tous les membres du groupe estiment que ces données présentent surtout un intérêt pour suivre l'action du Service public de l'emploi ; certains membres du groupe pensent qu'elles permettent un suivi de la conjoncture du marché du travail, malgré les biais dont elles peuvent être affectées à certaines périodes ; certains membres du groupe estiment que ces données ne peuvent pas être utilisées pour suivre les évolutions du marché du travail.

Le groupe recommande donc que, dans ces publications, conformément à une recommandation constante du rapport, il soit fait très explicitement mention de la nature des données, ce qu'elles recouvrent, ce qu'elles ne recouvrent pas et les facteurs qui ont pu les affecter. Il faut dire clairement que ces données concernent des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à l'ANPE et qu'il ne s'agit pas forcément de chômeurs : certains demandeurs d'emploi travaillent, d'autres seraient considérés comme inactifs par le BIT, certains ne sont pas juridiquement obligés d'être disponibles, d'autres ne sont pas obligés de rechercher un emploi. Pour les personnes dispensées de recherche d'emploi, il faut indiquer qu'il s'agit de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE qu'on dispense de recherche d'emploi, compte tenu de leur âge et qui de ce fait cessent de figurer sur les listes de l'ANPE. Ces personnes peuvent être ou non indemnisées par l'Unedic. Les facteurs qui peuvent affecter ces données sont nombreux, comme le passé récent l'a montré et comme l'avenir le montrera probablement encore.

Le groupe recommande aussi que la publication mensuelle de la Dares et de l'ANPE change de titre. Celui-ci, actuellement « Le marché du travail en ... », devrait être modifié pour faire mention de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Comme le préconise le rapport Muet-Mariton, le titre actuel deviendrait « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de ... ». Si les offres d'emploi devaient figurer dans la publication (pour rester dans le cadre actuel), alors le titre devrait être modifié ainsi : « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et offres d'emploi déposées à l'ANPE à la fin du mois de ... ».

Depuis un arrêté du 5 mai 1995, les demandeurs d'emploi sont répartis en huit catégories dont la définition n'a pas changé depuis lors. Celles-ci sont définies par le croisement des critères suivants :

- la situation du demandeur d'emploi vis-à-vis de l'emploi : une personne est dite « sans emploi » si elle n'exerce aucune activité professionnelle ou uniquement une activité réduite n'excédant pas 78 heures dans le mois (ce qui correspondait à un mi-temps sur la base d'un temps complet de 4 semaines de 39h) ;
- la disponibilité du demandeur d'emploi : le demandeur d'emploi a l'obligation d'être « immédiatement disponible » s'il est « sans emploi » selon la définition précédente, s'il ne suit pas de formation et si sa situation lui permet d'occuper un emploi sans délai ;
- la nature de l'emploi recherché : recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps plein ou partiel, ou recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier, à temps plein ou à temps partiel ;
- l'obligation ou non de justifier de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi.

Tous ces critères sont très différents de ceux du BIT : il s'agit dans le cas de la disponibilité et de la recherche active d'emploi d'obligations juridiques inscrites dans le Code du travail et non d'une observation statistique, résultant de la réponse à une batterie de questions. Notamment, pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, les déclarations des personnes peuvent ne pas correspondre à la réalité car cela n'entraîne pas de conséquences financières (à partir d'un certain seuil d'activité, l'indemnité de chômage est supprimée, le droit à l'indemnisation étant reporté dans le temps).

Les catégories 1 à 3 concernent les personnes se déclarant « sans emploi » au sens de la définition ci-dessus, tenues d'être « immédiatement disponibles » et « d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi ». La catégorie 1 correspond aux personnes recherchant un CDI à temps plein, la catégorie 2 à celles qui recherchent un CDI à temps partiel, la catégorie 3 à celles qui recherchent un CDD, à temps plein ou à temps partiel.

Les catégories 4 et 5 concernent les personnes à la recherche d'un emploi mais qui ne sont pas tenues d'être disponibles et de faire des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie 4 correspond à des personnes sans emploi, qui sont indisponibles pour diverses raisons (stage, formation, maladie...) mais à la recherche d'un emploi. La catégorie 5 correspond à des personnes pourvues d'un emploi (souvent un contrat aidé) à la recherche d'un autre emploi. Ces deux catégories posent un problème particulier de suivi. En effet, si les personnes indemnisées par l'allocation d'aide au retour à l'emploi en formation (AREF) et les bénéficiaires d'emploi aidé au titre du Plan de cohésion sociale sont tenus de mettre à jour leur situation chaque mois, ce n'est pas le cas des autres demandeurs d'emploi en catégorie 4 et 5. Ces personnes n'actualisent pas leur situation en fin de mois. De ce fait, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois en catégorie 4 et 5 peut différer de la réalité.

Enfin, les catégories 6, 7 et 8 concernent les personnes tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et qui exercent une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois. A ce titre, elles ne sont pas tenues d'être immédiatement disponibles. On y distingue, comme pour les catégories 1 à 3, les personnes selon le type de contrat de travail qu'elles recherchent (catégorie 6 : CDI à temps plein, catégorie 7 : CDI à temps partiel, catégorie 8 : CDD).

Les personnes des catégories 1, 2 et 3 peuvent exercer ou non une activité très réduite (jusqu'à 78h dans le mois). Pour chacune de ces catégories, la distinction avec ou sans activité réduite d'au plus 78 h est disponible.

Les statistiques sur les demandeurs d'emploi sont établies tous les mois à partir du fichier Statistiques mensuelles du marché du travail (STMT) de l'ANPE. Les corrections de variations saisonnières et de jours ouvrables sont réalisées par la Dares.

Le groupe recommande que la publication de la Dares et de l'ANPE évolue sensiblement. Les recommandations sont les suivantes :

- Couvrir toutes les catégories de demande d'emploi ainsi que les personnes dispensées de recherche d'emploi (comme c'est déjà le cas),
- Ne plus focaliser l'information sur la catégorie 1 mais donner davantage d'importance à l'ensemble des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8,
- Donner une information plus importante sur l'indemnisation,
- Fournir toutes les données corrigées des variations saisonnières et le cas échéant des jours ouvrables,
- Fournir cependant des données brutes pour des catégories importantes de façon à mettre en évidence l'activité de l'agence
- Couvrir les Dom pour certains grands regroupements (en données corrigées des variations saisonnières).

Pour la clarté de la publication et de la communication qui en découlera, le groupe recommande que des regroupements de catégories soient faits et que les sous ensembles suivants soient suivis en les appelant d'une lettre :

- Catégorie A : total des demandeurs d'emploi inscrits sans emploi, tenus d'être disponibles et d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 1, 2, 3 hors activité réduite) ;
- Catégorie B : total des demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite courte (catégories 1, 2, 3 en activité réduite) ;
- Catégorie C : total des demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite longue (catégories 6, 7, 8) ;
- Catégories A, B, C : total des demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8) ;
- Catégorie D : personnes à la recherche d'un emploi, inscrites à l'ANPE, non tenues d'être disponibles et de faire des démarches actives de recherche pour diverses raisons (catégorie 4) ;
- Catégorie E : personnes à la recherche d'un emploi, inscrites à l'ANPE, non tenues d'être disponibles et de faire des démarches actives de recherche en emploi (catégorie 5) ;
- Catégories A, B, C, D, E : total des personnes inscrites à l'ANPE (catégories 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) ;

- personnes dispensées de recherche d'emploi indemnisées par l'Unedic⁵.

Le commentaire de la première page de la publication devra mettre en évidence les évolutions des grandes catégories ci-dessus, éventuellement indiquer les liens entre elles (baisse d'une catégorie au profit d'une autre, par exemple). A ce stade, aucune désagrégation par sexe ou âge ne sera fournie.

Pour ne pas alourdir excessivement la publication, il est nécessaire de choisir un ensemble pour lequel davantage d'information sera fournie : indemnisation ou non, décomposition par sexe et âge, champ géographique métropole et Dom. Le choix s'est porté sur l'ensemble constitué des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 qui correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, les personnes des catégories 4 et 5 n'étant pas tenues de le faire (et posant un problème particulier de suivi). De plus, on verra plus loin que les données sur les entrées et les sorties des listes de l'ANPE sont cohérentes avec ce périmètre.

Par ailleurs, le groupe recommande que l'ANPE enrichisse son système d'information sur les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite de façon à construire de nouveaux indicateurs relatifs au nombre de personnes en activité réduite selon le type de leur contrat de travail (intérim, CDD courts, CDD longs, CDI, temps partiel...).

Proposition 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.

⁵ Le stock de personnes dispensées de recherche d'emploi mais non indemnisées n'est pas comptabilisé : l'Unédic ne le fait pas car elles ne sont justement pas indemnisées, l'ANPE ne comptabilise que les personnes sortant de ses listes pour dispense de recherche d'emploi, qu'elles soient ou non indemnisées.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (en partie réalisé) :

Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et personnes dispensées de recherche d'emploi

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Correction	Périodicité
Demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi	STMT	Ensemble Sexe, âge,	Métropole France	CVS brute	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi	STMT	Régions		Brute	Mensuelle
Personnes inscrites à l'ANPE	STMT	Ensemble	Métropole	CVS brute	Mensuelle
Dont :					
Détail des 8 catégories	STMT	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits sans emploi	STMT	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite courte	STMT	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite longue	STMT	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Dispensés de recherche d'emploi indemnisés	Unedic	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi indemnisés	Unedic	Ensemble, selon le régime d'indemnisation (RAC, ASS) sexe, âge	Métropole	CVS	Mensuelle
Taux de couverture de l'indemnisation pour les demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi	Unedic	Ensemble, selon le régime d'indemnisation, sexe, âge	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite	STMT	Types de contrats	Métropole	CVS	Mensuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

Compte tenu de la réflexion encore nécessaire, et qu'il recommande fortement de mener, sur les offres d'emploi déposées à l'ANPE et les indicateurs liés aux emplois vacants et aux difficultés de recrutement, le groupe n'a pu proposer des indicateurs dans ce domaine. Après avoir fait un état des lieux sur les sources, sur leur complémentarité et leur cohérence, il conviendra de fournir des indicateurs sur les emplois vacants et les offres non pourvues.

5) Emploi

L'Insee utilise deux types de sources pour suivre l'emploi, selon les usages qu'on veut en faire. Le suivi de l'évolution du nombre de personnes employées dans le cadre de l'analyse conjoncturelle et macro-économique est assuré à partir de sources administratives en provenance des employeurs tandis que la description des caractéristiques des emplois est fondée sur l'enquête Emploi (à partir de taux ou de parts).

- Évolution du nombre de personnes employées

Les premières données relatives à l'évolution de l'emploi proviennent de l'enquête Acemo. Cette enquête, menée par la Dares, fournit tous les trimestres, 45 jours environ après la fin du trimestre l'évolution de l'emploi salarié dans les secteurs principalement marchands. Ces données sont

remplacées 70 jours après la fin du trimestre par les « estimations d'emploi » de l'Insee, fondées sur des données administratives. Comme cela a déjà été dit, le système mis en place par l'Insee pour tirer partie des données administratives est complexe. L'institut synthétise de multiples sources d'origines différentes. Des données trimestrielles sont fournies pour le secteur concurrentiel, c'est-à-dire pour les salariés du secteur privé et de la partie privée des secteurs non marchands (tels que la santé, par exemple) de la métropole. Une estimation annuelle uniquement est fournie pour l'emploi public, l'emploi agricole, les non salariés et l'ensemble de l'emploi des Dom. L'ensemble de ces données sont encore calées sur les données du recensement de 1999. Ce calage permet de prendre en compte la multi-activité, au prix cependant d'une hypothèse d'autant plus fragile que l'on s'éloigne de la date du recensement (hypothèse de stabilité des comportements).

L'Insee va continuer d'améliorer son dispositif en 2008 et en 2009, avec une meilleure couverture des salariés de particuliers (prise en compte de leur multi-activité fréquente), et une extension des estimations trimestrielles aux salariés de l'agriculture et aux agents de la Fonction publique. En 2009, des estimations d'emploi localisé seront réalisées (Estel). Les DADS fourniront la base essentielle de ce nouveau système. Chaque année, toutes les statistiques administratives d'emploi salarié et non salarié seront consolidées en contrôlant la multi-activité, pour constituer une base annuelle exhaustive qui remplacera le recensement de 1999. A partir de cette base, les évolutions trimestrielles de l'emploi salarié seront réalisées en mobilisant les statistiques administratives trimestrielles sur l'ensemble du champ salarié. A partir de 2009, donc, les estimations d'emploi fondées sur les sources administratives seront exhaustives en annuel et suivront l'ensemble de l'emploi salarié en trimestriel. Il faut noter que ces sources font et feront l'objet de redressements importants pour être mises en cohérence avec les concepts statistiques (traitement de la multi-activité, passage d'un concept de poste de travail à un concept d'emploi en termes de personnes).

C'est cette exhaustivité qui justifie que l'Insee mobilise des données administratives plutôt que l'enquête Emploi quand il s'agit d'évaluer l'emploi pour les analyses macro-économiques, d'autant que la cohérence avec les comptes des entreprises est cruciale. Une enquête, du type de l'enquête Emploi, serait moins précise que ces données d'origine administrative, mises en conformité avec les concepts statistiques.

Une autre justification provient de la décomposition sectorielle possible à partir des données administratives et non à partir de l'enquête Emploi.

Actuellement, en effet, l'emploi salarié trimestriel est désagrégé par secteurs d'activité. L'emploi annuel l'est par département, zone d'emploi, secteurs d'activité et sexe. A terme et dans le cadre d'Estel, l'Insee fournira une décomposition selon le croisement des départements et des secteurs d'activité (au niveau 16 de la nomenclature), par sexe et âge annuel (croisements ?)

La décomposition de l'emploi par tranche de taille d'entreprise n'est pas publiée pour le moment. L'Insee a le projet d'aller dans ce sens mais il faut reconnaître que le franchissement des seuils pose de difficiles problèmes et rend l'interprétation de la série d'évolution d'emploi par classe de taille complexe.

Par ailleurs, dans le cadre notamment du nouveau système Estel, l'Insee a l'intention de promouvoir une utilisation très large des DADS dans le domaine de l'emploi et pas seulement des salaires, ce que le groupe encourage vivement. Notamment, des informations très riches sur les contrats, les pyramides des âges dans les entreprises, les PCS pourraient être produites. De plus l'Insee envisage de calculer a posteriori, à partir des périodes d'emploi des DADS, un volume d'emploi par trimestre (en nombre d'heures) qui serait plus pertinent que la variation de stock d'emploi entre deux dates dans les comparaisons avec la croissance. Ces projets nécessitent toutefois en amont un lourd travail d'expertise et de confrontation entre sources ainsi qu'un certain délai d'ajustement des entreprises aux nouvelles modalités de remplissage des DADS (types de contrats, motifs d'entrée et de sortie...). Le groupe estime que ces projets sont extrêmement intéressants. Aussi n'a-t-il pas fait de recommandations précises d'indicateurs dans ce domaine, mais encourage l'Insee à raccourcir ses délais de production à 15 mois (actuellement environ 18 mois après la fin de l'année couverte).

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (en partie réalisé) :

Évolution du nombre de personnes employées

Variable retenue	Source	Champ sectoriel	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Évolution de l'emploi salarié	Données administratives	Secteurs concurrentiels	Ensemble, Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle
Évolution de l'emploi salarié et non salarié	Données administratives	Ensemble	Secteurs d'activité, départements, zone d'emploi, sexe	Métropole France	Annuelle
A terme :					
Évolution de l'emploi salarié	Données administratives	Ensemble de l'emploi salarié	Ensemble, Secteurs d'activité et départements	Métropole	Trimestrielle
Évolution de l'emploi salarié et non salarié	Données administratives	Ensemble	Secteurs d'activité départements, zones d'emploi sexe, âge	Métropole France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

• Caractéristiques des emplois

La description fine de l'emploi et de ses différentes caractéristiques est fournie essentiellement par l'enquête Emploi. C'est, en effet, la source primordiale pour étudier les phénomènes structurels et aussi certaines évolutions conjoncturelles (comme celles du taux d'emploi par exemple).

Depuis décembre 2007, l'Insee publie tous les trimestres le taux d'emploi, par sexe et par classe d'âge. Il s'agit du nombre d'actifs occupés rapporté à l'effectif de la population totale. Le groupe recommande que soient aussi publiés tous les trimestres le taux d'emploi à temps plein (rapportant le nombre d'actifs occupés à temps plein à la population totale) et le taux d'emploi à temps partiel (rapportant le nombre d'actifs occupés à temps partiel à la population totale). Le groupe souhaite que l'Insee étudie la possibilité de calculer un taux d'emploi en équivalent temps plein, décliné par sexe et classe d'âge. Le nombre de personnes en emploi en équivalent temps plein correspond au nombre de personnes qui travailleraient à temps plein pour fournir le même nombre d'heures de travail que les personnes effectivement en emploi. Cette mesure prend en compte le nombre de personnes en temps partiel ainsi que la quotité de temps partiel. Cette évaluation nécessite d'expertiser les données de l'enquête, notamment en ce qui concerne la quotité de temps partiel. Une telle information serait particulièrement intéressante dans les comparaisons internationales, et notamment au niveau européen où ces indicateurs devraient être promus.

De plus, le groupe recommande que l'Insee publie des taux d'emploi « sous jacents » ou « standardisés » par classe d'âge et par sexe, définis comme la moyenne arithmétique des taux d'emploi par âge annuel de la classe d'âge. Ces taux s'affranchissent de la structure démographique des classes d'âge, ce qui permet de mettre en évidence l'évolution des comportements.

Le groupe recommande que l'Insee fournisse une fois par an, de manière plus visible et plus complète, la répartition de l'emploi, à partir de l'enquête Emploi, selon les critères suivants, outre les critères usuels de l'âge et du sexe :

- contrats de travail : CDI à temps plein (hors contrats aidés), CDI à temps partiel (hors contrats aidés), CDD (hors contrats aidés), contrats aidés, intérim, stages⁶, avec les regroupements nécessaires compte tenu de la précision de l'enquête ;
- temps partiel, temps plein ;
- qualification ;
- ancienneté dans l'entreprise⁷ ;
- travail de nuit, le dimanche ou habituellement plus de 45h par semaine, en tant qu'indicateurs de conditions de travail⁸.

⁶ L'enquête Acemo trimestrielle fournit également la part des contrats en CDD ainsi que celle des personnes à temps partiel, mais sur un champ plus restreint (entreprise de 10 salariés et plus du secteur concurrentiel).

⁷ Si possible pour le secteur privé et le secteur public, séparément.

⁸ Ces questions figurent déjà dans l'enquête emploi.

Proposition 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 et en calculant si possible un taux d'emploi « sous-jacent » également par sexe et classe d'âge tous les trimestres.

Proposition 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).

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (en partie réalisé) :

Caractéristiques de l'emploi :

Variable retenue	Source	Champ sectoriel	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Taux d'emploi	Enquête Emploi	Ensemble	Ensemble, Sexe, âge, temps plein/temps partiel	Métropole A terme France	Trimestrielle
Taux d'emploi en équivalent temps plein	Enquête Emploi	Ensemble	Ensemble, Sexe, âge	Métropole A terme France	Trimestrielle
Taux d'emploi « sous-jacents »	Enquête Emploi	Ensemble	Ensemble, Sexe, âge	Métropole A terme France	Trimestrielle
Répartition de l'emploi	Enquête Emploi	Ensemble	Sexe et classe d'âge, type de contrat de travail, temps partiel/temps plein, <i>qualification, ancienneté dans l'entreprise, conditions de travail</i>	Métropole A terme France	Annuelle
Ancienneté moyenne dans l'entreprise	Enquête Emploi	Ensemble	Secteur privé, secteur public	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras, ce qui est déjà disponible mais qu'il faudrait rendre plus visible est en italique

- Personnes en emploi souhaitant un autre emploi

L'enquête Emploi permet aussi d'appréhender les personnes en emploi souhaitant un autre emploi. Il faut noter que cet ensemble de personnes recouvre en partie les personnes en sous-emploi. Cette information, potentiellement très riche, n'a pas encore été mobilisée. Aussi, le groupe est-il conscient que les statisticiens de l'Insee pourront aménager ses propositions en fonction de l'expertise des données qu'ils feront.

Le groupe recommande de dénombrer tous les trimestres les personnes en emploi souhaitant un autre emploi, avec une décomposition annuelle selon le type de leur contrat de travail avec, si possible un croisement par sexe et âge.

Le groupe recommande également de dénombrer une fois par an les personnes en emploi souhaitant un autre emploi en les décomposant selon les motifs de ce souhait :

- risque de perdre l'emploi actuel,
- souhait d'un emploi plus intéressant ou correspondant mieux aux qualifications,
- souhait d'un autre rythme de travail,
- conditions de travail pénibles ou plus adaptées à la santé de la personne,
- souhait d'avoir un emploi mieux payé.

Proposition 19

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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Personnes en emploi souhaitant un autre emploi

Variable retenue	Source	Champ sectoriel	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi	Enquête Emploi	Ensemble	Ensemble	Métropole A terme France	Trimestrielle
Effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi	Enquête Emploi	Ensemble	Ensemble, Type de contrat, sexe âge	Métropole A terme France	Annuelle
Effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi	Enquête Emploi	Ensemble	Motifs du souhait de changer d'emploi	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

b) Approche dynamique : le suivi des individus d'une période à l'autre**1) Ancienneté et récurrence**

Les indicateurs d'ancienneté et de récurrence du chômage sont complémentaires et devraient toujours, dans la mesure du possible, être présentés ensemble.

- **Chômage**

L'ancienneté au chômage est la longueur de la période au chômage des personnes encore au chômage à la date considérée. Cette notion se distingue de la notion de durée qui s'évalue quand la période de chômage est achevée, c'est-à-dire à la date de sortie du chômage. Le groupe recommande deux types d'indicateurs sur l'ancienneté du chômage : l'ancienneté moyenne et le taux de chômage selon certaines anciennetés (nombre de chômeurs de l'ancienneté considérée rapporté à la population active). La source est naturellement l'enquête Emploi. Pour le moment, la répartition du nombre de chômeurs par ancienneté est publiée, à un rythme annuel, dans Insee-résultats, données détaillées.

Il faut rappeler que l'ancienneté moyenne, comme la répartition du chômage par ancienneté, évolue dans un sens paradoxal : quand la conjoncture s'améliore, ce sont plutôt les chômeurs de faible ancienneté, en général moins éloignés du marché du travail, qui retrouvent un emploi, ce qui conduit à une hausse de l'ancienneté du chômage. Malgré ses défauts, cet indicateur paraît incontournable. Il s'agira dans la publication d'en expliciter les limites. En revanche, l'indicateur de taux de chômage par ancienneté ne présente pas cet inconvénient (le taux de chômage de faible ancienneté diminue tandis que celui de forte ancienneté reste le même).

Le groupe recommande de suivre une ancienneté supérieure à 3, 4 ou 6 mois, une ancienneté supérieure à un an et supérieure à deux ans. Le taux de chômage de courte ancienneté peut être considéré comme le taux de chômage correspondant à un taux de chômage frictionnel. Ces indicateurs pourraient permettre de fixer à la politique économique un objectif ambitieux. Les États-Unis retiennent une ancienneté de 15 semaines. Ces données pourraient être ventilées par sexe et âge. Une périodicité annuelle pourrait être suffisante.

Comme cela a été dit plus haut, le chômage récurrent est la situation des personnes qui sont à nouveau au chômage alors qu'elles avaient connu une autre situation (en général trouvé un emploi) suite à une première période de chômage. Les personnes au chômage récurrent ont une ancienneté au chômage relativement courte, ce qui est largement trompeur. A ce titre, l'analyse du chômage

récurrent est un complément à celle de l'ancienneté au chômage. Comme les chômeurs anciens, les chômeurs récurrents ont une insertion difficile dans l'emploi. Actuellement, aucun indicateur n'est calculé sur ce thème, même si les études ont été relativement nombreuses.

Le groupe s'est interrogé sur la source à utiliser. En théorie, on pourrait utiliser l'enquête Emploi en pseudo-panel, c'est-à-dire suivre les personnes interrogées sur les six trimestres d'interrogation. Cette façon de procéder présente l'inconvénient d'introduire un biais du fait de l'augmentation des non-réponses au fil du temps, et aussi en raison du fait que l'enquête Emploi suit un panel de logements et non d'individus. Il serait aussi possible d'utiliser les questions rétrospectives de l'enquête Emploi (pour les ménages interrogés pour la première fois, on dispose d'un calendrier rétrospectif d'activité sur un an et du descriptif de la situation un an auparavant). Cette méthode présente l'avantage de ne pas être biaisée par la non-réponse mais a l'inconvénient de reposer sur la mémoire des personnes et de passer à un concept de chômage déclaré. De plus, l'échantillon serait relativement restreint (1/6^{ème} entrant). Le panel Statistiques sur les revenus et les conditions de vie (SRCV) est une seconde source possible. Ce panel, mis en place en 2004 dans le cadre du projet européen Silc pourrait fournir des informations pour tous les individus du panel. L'échantillon est de petite taille (9 000 ménages répondants) mais suivi pendant neuf ans. Le concept de chômage est un chômage déclaré. Les principales limites de l'utilisation de ce panel sont la taille de l'échantillon, qui rend les découpages fins difficiles, et la disponibilité tardive des données (on dispose en mars n+3 des données relatives à la date n, collectées en mars n+1).

Après ce tour d'horizon, le groupe reconnaît qu'il n'a pas les moyens techniques de trancher la question de la source et de l'indicateur précis à promouvoir. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle quand le sujet nécessite encore des études et une expertise approfondie des données. Néanmoins, le groupe recommande que le système statistique construise un indicateur de récurrence au chômage à partir de la répartition des chômeurs au sens du BIT (ou selon une notion proche) à la date de l'enquête selon le nombre de périodes de chômage et la durée cumulée de ces périodes au cours d'une certaine période (deux ans par exemple). Il fait confiance aux statisticiens pour construire l'indicateur le plus pertinent.

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Chômage

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Ancienneté moyenne de chômage	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge	Métropole A terme France	Annuelle
Taux de chômage - d'ancienneté supérieure à 4 ⁹ mois - supérieure à 1 an - supérieure à 2 ans	Enquête Emploi	Ensemble Sexe, âge	Métropole A terme France	Annuelle
Répartition des chômeurs selon le nombre de période de chômage et la durée cumulée de ces périodes, au cours des deux dernières années		Ensemble, Sexe, âge	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

• Inscription à l'ANPE

A partir du fichier historique des demandeurs d'emploi (FHS) de l'ANPE, le groupe recommande de produire une estimation de l'ancienneté moyenne sur les listes de l'ANPE ainsi qu'une répartition par ancienneté. Cet indicateur présente naturellement l'inconvénient d'augmenter quand la conjoncture s'améliore. De plus, les modalités de gestion des demandeurs d'emploi ou des listes peuvent avoir un

⁹ La limite de 4 mois est à expertiser. Le groupe a envisagé une limite à 3 mois et une autre à 6 mois. 4 mois correspond à la pratique américaine.

impact sur cet indicateur (une accélération des sorties des listes de demandeurs d'emploi « remet les compteurs à zéro » plus souvent). Cet indicateur d'ancienneté serait calculé sur l'ensemble des catégories actuelles 1, 2, 3, 6, 7, 8 de demandeurs d'emploi pour lequel le groupe recommande de fournir davantage d'information (avec une décomposition par sexe et âge).

L'intérêt de ces indicateurs est permettre de mieux connaître les personnes suivies et accompagnées par le Service public de l'emploi et l'évolution de leurs caractéristiques. Comme il ne s'agit pas de chômeurs uniquement (certains travaillant, d'autres étant inactifs), cet indicateur ne peut pas se substituer à un indicateur d'ancienneté au chômage.

Par ailleurs, le groupe s'interroge sur le maintien ou non d'un indicateur de durée sur les listes de l'ANPE. Actuellement une telle donnée est publiée dans le « Premières Informations » de la Dares et de l'ANPE. Elle correspond à la durée d'inscription sur les listes, en n'importe quelle catégorie, des personnes sortant des listes à la date considérée, inscrites juste avant leur sortie, en catégorie 1 ou 6¹⁰. Certains membres du groupe estiment que cette information est de nature à porter à confusion : il s'agit d'un indicateur calculé sur le flux des sortants et non sur le stock des personnes encore sur les listes, ce qui n'est pas clair pour les non-spécialistes ; d'autres membres du groupe pensent au contraire qu'il s'agit d'une donnée intéressante, même s'il est tout à fait indispensable de souligner clairement ce qu'elle recouvre exactement (notamment par rapport à l'ancienneté sur les listes). Finalement, le groupe recommande de fournir la durée sur les listes des personnes figurant dans l'ensemble des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 au moment de leur sortie.

Le groupe recommande aussi de construire un indicateur de récurrence sur les listes de demandeurs d'emploi, dans le même but que pour les indicateurs d'ancienneté, c'est-à-dire mieux connaître les personnes accompagnées. La source de données à utiliser est le Fichier Historique Statistique des demandeurs d'emploi de l'ANPE (FHS). Dans ce domaine aussi, des études et une expertise des données disponibles sont encore nécessaires pour définir l'indicateur le plus pertinent. Les travaux expérimentaux présentés par la Dares et l'ANPE ont montré qu'une répartition des demandeurs d'emploi présents sur les listes de l'ANPE à la date considérée selon leur durée cumulée de présence au cours des deux dernières années pouvait être intéressante. Ici aussi, le groupe fait confiance aux statisticiens pour produire l'indicateur le plus pertinent.

Une périodicité annuelle serait suffisante pour l'ensemble de ces indicateurs.

Proposition 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.

¹⁰ En dépit de son nom « durée d'inscription des sorties de catégorie 1 ».

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Inscription à l'ANPE

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Ancienneté moyenne sur les listes de l'ANPE des DEFM123678	FHS	Ensemble Sexe, âge	Métropole	Annuelle
Durée moyenne d'inscription sur les listes de l'ANPE des DEFM 123678 au moment de leur sortie des listes	FHS	Ensemble Sexe, âge	Métropole	Annuelle
Répartition des demandeurs d'emploi par ancienneté sur les listes de l'ANPE des DEFM123678	FHS	Ensemble Sexe, âge	Métropole	Annuelle
Répartition des DEFM123678 selon la durée de présence au cours des deux dernières années	FHS	Ensemble Sexe, âge	Métropole	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

2) Flux d'entrées et de sorties de l'emploi

Les flux d'embauches et de sorties des entreprises sont actuellement évalués à partir du dispositif mensuel DMMO-EMMO¹¹ des déclarations de mouvements de main d'œuvre (auprès des établissements de 50 salariés et plus) complétées par les enquêtes trimestrielles sur les mouvements de main-d'œuvre (auprès des établissements de 1 à 49 salariés, depuis 2007). La fusion de ces deux sources est réalisée par la Dares de façon trimestrielle. Au cours d'une même période, une personne peut être enregistrée plusieurs fois car elle peut être embauchée et quitter l'établissement plusieurs fois. Cela augmente le poids des contrats très courts au sein de ces statistiques. Ces données couvrent les secteurs concurrentiels à l'exception des entreprises de travail temporaire. Cependant, les entreprises interrogées indiquent le nombre d'intérimaires qu'elles ont embauchés. Le groupe de travail propose de retenir quatre types d'indicateurs de flux d'entrées et de sortie :

- les taux d'entrée et les taux de sortie de la main-d'œuvre ainsi que le taux de rotation (demi-somme des taux d'entrée et des taux de sortie),
- le taux de recours à l'intérim,
- la part des CDD et des CDI dans les embauches,
- les sorties des entreprises par motifs (fins de CDD, démissions, licenciements pour motif économique et pour motif personnel, fins de période d'essai, retraites, préretraites...).

Il faut signaler que les contrats de moins d'un mois ne sont pas couverts. Les données sont disponibles trimestriellement, avec un certain délai. Un bilan annuel est aussi réalisé. Il serait souhaitable que ces données soient publiées plus rapidement, environ 6 mois après la fin du trimestre couvert.

Le groupe recommande que les données de l'Acosse sur les déclarations unique d'embauche (DUE) soient expertisées par l'Acosse conjointement avec la Dares. Ces données présentent l'avantage d'être disponibles plus rapidement et de couvrir l'ensemble des embauches mais elles portent sur des intentions d'embauche et non des embauches réalisées : il conviendrait notamment d'estimer le taux de concrétisation.

Le groupe recommande également qu'une expertise similaire soit réalisée sur les DADS, même si les délais de publication sont et resteront relativement longs (de l'ordre de 15 mois après la fin de l'année couverte).

¹¹ Les DMMO sont réalisées par l'Insee et la Dares, les EMMO par la Dares.

Proposition 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).

Le tableau suivant résume le dispositif proposé (déjà réalisé) :

Flux d'entrées et de sorties de l'emploi

Variable retenue	Source	Champ sectoriel	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Taux d'entrée, taux de sortie, taux de rotation	DMMO-EMMO	Secteurs concurrentiels	Ensemble Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
Taux de recours à l'intérim	DMMO-EMMO	Secteurs concurrentiels	Ensemble Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
Embauches en CDD et en CDI	DMMO-EMMO	Secteurs concurrentiels	Ensemble Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
Sorties des entreprises par motifs	DMMO-EMMO	Secteurs concurrentiels	Ensemble Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle et bilan annuel

3) Flux d'entrées et de sorties sur les listes de l'ANPE

Les flux d'entrées et de sorties sur les listes de l'ANPE sont actuellement publiés tous les mois pour les catégories 1 et 6 de demandeurs d'emploi¹², à partir de la STMT. Il s'agit des motifs administratifs, c'est-à-dire ceux qui sont utilisés dans la gestion des demandeurs d'emploi. Le groupe recommande que ces données soient publiées pour l'ensemble des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8, c'est-à-dire pour tous les demandeurs d'emploi tenus de faire des recherches actives d'emploi. Le choix de ce regroupement est motivé par le fait que c'est celui pour lequel il est recommandé de donner davantage d'information sur les effectifs constatés à un moment donné et aussi par un souci de clarté. Comme tous les flux d'entrées et de sortie des listes sont enregistrés uniquement dans les catégories 1, 2 ou 3 même si les personnes entrent ou sortent des catégories 6, 7, ou 8, prendre l'ensemble de ces DEFM mettra fin à toute ambiguïté. De plus, il sera possible de construire une équation comptable entre les variations du nombre de DEFM 123678 et la différence entre les entrées et les sorties de ces catégories, ce que le groupe recommande de faire. Cela permettra en effet de mettre en évidence l'origine de l'évolution du nombre global de demandeurs d'emploi inscrits.

Le groupe recommande de publier tous les motifs administratifs d'entrée et tous les motifs de sortie des listes, en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables. Constatant que le motif « autres cas » dans les entrées sur les listes de l'ANPE est numériquement très important (30% des entrées environ), le groupe demande qu'une enquête soit réalisée par l'ANPE et la Dares (comme l'enquête Sortants) pour préciser ce que recouvrent ces autres cas¹³.

Il propose également que certains termes soient modifiés pour être compris du public : il en est ainsi des radiations et des absences au contrôle¹⁴. Ces données sont intéressantes car elles permettent de déceler certains événements exceptionnels dans la gestion des demandeurs d'emploi et le cas échéant d'en quantifier les effets (par exemple, quantifier la hausse des radiations administratives). Il faut signaler qu'une sortie des listes de l'ANPE ne correspond pas nécessairement à une sortie vers l'emploi.

Pour répondre à l'interrogation du devenir des demandeurs d'emploi sortis des listes de l'ANPE et connaître les motifs réels de sortie, l'ANPE et la Dares réalisent une enquête trimestrielle auprès des sortants des listes de l'ANPE, depuis 2001. L'échantillon de cette enquête a été considérablement

¹² Sous le nom d'entrées et de sorties de catégorie 1.

¹³ Ce travail est déjà engagé par l'ANPE et la Dares.

¹⁴ La radiation est une sanction administrative : le demandeur d'emploi radié n'a pas observé une ou plusieurs de ses obligations légales ou réglementaires (par exemple, en matière de recherche d'emploi). Dans ce cas, il ne peut se réinscrire sur les listes de l'ANPE avant un certain délai et son indemnisation peut être réduite ou supprimée. L'absence au contrôle ne correspond pas à une sanction. Le demandeur d'emploi absent au contrôle n'a pas signalé à l'ANPE sa situation à la fin du mois et il ne figure plus sur les listes. Il peut se réinscrire immédiatement s'il le souhaite.

augmenté en 2007 et sa méthodologie améliorée. Cette enquête permet d'estimer les sorties des listes de l'ANPE pour les motifs suivants : reprise d'emploi, formation, arrêt de recherche temporaire, non-renouvellement accidentel ou motivé de l'inscription sur les listes, fin d'activité, radiation administrative... Cette enquête présente un grand intérêt car elle permet en particulier d'estimer les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, ce que les statistiques usuelles de l'ANPE ne permettent pas. Le groupe recommande que les résultats de cette enquête soient publiés régulièrement, tous les trimestres, par l'ANPE et la Dares, ce qui n'est pas le cas depuis que l'enquête existe. Un bilan annuel plus précis et détaillé devrait le compléter.

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Flux d'entrées et de sortie sur les listes de l'ANPE

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Correction	Périodicité
Entrées des DEFM 123678	STMT	Ensemble Motifs administratifs d'entrées	Métropole	CJO-CVS	Mensuelle
Sorties des DEFM 123678	STMT	Ensemble Motifs administratifs de sorties	Métropole	CJO-CVS	Mensuelle
Équation comptable entre les variations du nombre de demandeurs d'emploi et la différence des entrées et des sorties	STMT	Ensemble des DEFM 123678	Métropole	CJO-CVS	Mensuelle
Motifs réels d'entrées sur les listes de l'ANPE	Enquête entrants	Ensemble des DEFM 123678	Métropole	CVS	Trimestrielle Bilan annuel
Motifs réels de sortie des listes de l'ANPE	Enquête Sortants	Ensemble des DEFM 123678	Métropole	CVS	Trimestrielle Bilan annuel

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

4) Transitions sur le marché du travail

Au-delà des flux d'entrées et de sorties des entreprises, il est important de connaître le devenir des personnes sur le marché du travail d'une période à l'autre. Le groupe propose que l'intervalle entre les deux situations soit l'année. Comme le rappelle le Rapport *Niveau de vie et inégalités sociales* du Cnis, « un pas court tend à sous-estimer l'instabilité de l'emploi mais, en revanche, permet de mieux capter l'instabilité des emplois saisonniers ». L'enquête Emploi permet de faire une telle estimation en se fondant sur les déclarations des personnes interrogées la première fois sur leur situation un an auparavant. Ces transitions pourraient être évaluées sur l'ensemble de l'année en cumulant les réponses des quatre échantillons de personnes interrogées pour la première fois (4 1/6^{èmes} entrants). D'autres solutions sont sans doute envisageables. Le groupe, encore une fois, fait confiance aux statisticiens pour construire l'indicateur le plus pertinent.

Le groupe propose de fournir tous les ans les estimations relatives entre les situations en n-1 et en n suivantes : emploi (avec si possible un détail par grand type de contrat de travail), chômeur, inactif. Si la solution suggérée par le groupe était retenue, il faut noter que les situations l'année n seront conformes aux définitions du BIT mais que pour l'année précédente, il s'agira des déclarations des personnes enquêtées. Ces estimations permettront de connaître notamment, la probabilité de retour à l'emploi des chômeurs et le risque de perdre son emploi selon les différents contrats de travail. Une décomposition par sexe et âge serait très souhaitable, pour faire apparaître les situations diversifiées des personnes sur le marché du travail¹⁵. Certains membres du groupe estiment que l'information ainsi fournie serait difficile à lire (6 matrices seraient produites) ; d'autres pensent qu'il est important de la fournir car il existe une demande sociale sur la situation particulière des femmes et des hommes ainsi que sur les situations des seniors et des jeunes.

Proposition 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.

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Transitions sur le marché du travail

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Transitions entre l'année n-1 et l'année n entre les situations d'actifs occupés, selon le type de contrat de travail, le chômage et l'inactivité	Enquête Emploi	Ensemble Sexe âge	Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

5) Trajectoires

Le pas annuel ne suffit pas pour juger de certaines situations difficiles sur le marché du travail, du fait que l'insertion des jeunes peut prendre plusieurs années, que les parcours chaotiques sont désormais fréquents et qu'en fin de carrière, une fois sorti de l'emploi, il est actuellement difficile d'y revenir, ce qui conduit souvent à plusieurs années d'inactivité avant la retraite.

Le groupe demande que les statisticiens étudient les parcours des personnes sur le marché du travail. Les enquêtes Générations du Cereq sont à cet égard un exemple mais elles ne portent que sur l'insertion des jeunes à la sortie de leur formation initiale : ceux-ci sont suivis sur plusieurs années. Ce sujet, abordé par plusieurs chercheurs, n'a jamais été traité sous l'angle d'indicateurs réguliers. Le groupe propose que des études soient menées sur les parcours sur le marché du travail, qui aboutiraient à la définition de trajectoires et que celles-ci soient ensuite régulièrement quantifiées.

Il est difficile à ce stade de préciser la demande. Il pourrait s'agir soit d'étudier à date donnée, les quatre ou cinq dernières années, voire plus ; soit d'étudier les parcours des personnes à des moments particuliers de leur vie professionnelle :

- les jeunes à la sortie de formation (comme le font les enquêtes du Cereq),
- les personnes en milieu de vie professionnelle, à 40 ans par exemple,
- les personnes en fin de vie professionnelle, à 60 ans par exemple.

La seconde solution, si elle était praticable apparaît préférable, car plus synthétique. Pour les personnes de 40 et 60 ans, il s'agirait d'établir une typologie de parcours sur 5 ou 10 ans.

¹⁵ Une matrice de ce type, un peu réduite, avait été présentée par B. Belloc et C. Lagarenne dans Données sociales (1996)

La question des sources disponibles est difficile. Ceci ne peut naturellement pas être réalisé à partir de l'enquête Emploi. Le panel Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) permettrait peut-être de construire ces indicateurs. L'échantillon porte sur 9 000 ménages répondants. Ce panel a commencé d'être constitué en 2004 et suivra les individus pendant 9 ans par 1/9^{ème} rotatif. Ainsi en 2012, 1/9^{ème} de l'échantillon aura été suivi 9 ans. Les thèmes abordés par ce panel en feraient une source d'information très pertinente pour définir des parcours : l'emploi, la recherche d'emploi, la formation, la santé (maladies chroniques), les salaires et les autres éléments du revenu sont abordés par l'enquête. Il n'est pas sûr que la taille de l'échantillon suffise à suivre des parcours suffisamment longs. Compte tenu de sa construction, la taille de l'échantillon est d'autant plus faible que le parcours étudié est long (1/9^{ème} pour un parcours de 9 ans mais 1/3^{ème} pour un parcours de 3 ans).

L'utilisation de l'enquête Formation et qualification professionnelle (FQP) pourrait être aussi envisagée. Le questionnaire s'articule autour de cinq thèmes dont la mobilité professionnelle, avec un accent mis en particulier sur les trajectoires individuelles dans l'enquête de 2003 (questionnaire rétrospectif). L'échantillon comporte environ 40 000 logements. Au sein de chaque logement, le questionnaire est posé à au plus 2 personnes ayant entre 18 et 65 ans.

Une autre source possible serait le panel FHS-DADS, constitué par l'ANPE, l'Insee et la Dares, et qui couvre les années 1999 à 2004, soit 6 ans. Cette source n'est pour le moment toutefois pas pérenne et a été constituée à titre expérimental. Des études devraient être menées sur cette source et, si elles devaient s'avérer positives, conduire à rendre ce panel pérenne.

Le groupe souhaite que les statisticiens mènent à bien ces études, éventuellement construisent de nouvelles sources, pour permettre le suivi des parcours sur le marché du travail. La périodicité de ces indicateurs, une fois les typologies déterminées, ne serait pas nécessairement annuelle. Les enquêtes Génération du Cereq sont réalisées tous les trois ans.

Proposition 25

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

Le tableau suivant résume le dispositif proposé :

Trajectoires sur le marché du travail

Variable retenue	Source	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Typologie de parcours à des moments clés de la vie professionnelle : - jeunes - intermédiaires - seniors	Enquête Génération ? ?	Ensemble Sexe	Métropole	Tous les trois ans
Ou alternativement : Typologie de parcours à une date T au cours des dernières années (à déterminer)	?	Ensemble Sexe, âge	Métropole	Tous les trois ans

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

c) Comment suivre l'instabilité, l'insécurité, la précarité de l'emploi et l'emploi insatisfaisant ?

Le groupe a tenté de clarifier ces notions dans la partie 3 et il propose un certain nombre d'indicateurs, qui ont été classés dans la partie 4 en deux catégories, selon une approche statique et

selon une approche dynamique. Il paraît utile de relier les notions d'instabilité, d'insécurité, de précarité de l'emploi et d'emploi insatisfaisant avec les principaux indicateurs qui peuvent en rendre compte. Naturellement, chaque utilisateur des données est libre de privilégier dans le débat tel ou tel indicateur, ou regroupement d'indicateurs.

- **Instabilité de l'emploi**

L'instabilité de l'emploi caractérise l'instabilité de la relation du salarié avec son employeur. On peut en rendre compte par les flux d'entrées et de sortie de l'emploi. Il s'agit des indicateurs issus du dispositif EMMO-DMMO (Tableau Flux et sorties de l'emploi). Leur disponibilité est trimestrielle et annuelle.

- **Insécurité de l'emploi**

L'insécurité de l'emploi caractérise deux situations : le risque de perdre son emploi et la difficulté à retrouver un emploi quand on est au chômage ou en inactivité. Les données qui en rendent compte sont celles qui portent sur les transitions sur le marché du travail, fondées sur l'enquête Emploi (Tableau Transitions sur le marché du travail). Leur disponibilité est annuelle.

- **Précarité de l'emploi**

Selon le groupe, les parcours ou trajectoires sur le marché du travail sont les indicateurs à privilégier pour traiter de la précarité de l'emploi (Tableau Trajectoires sur le marché du travail). Cependant ces données n'existent actuellement que pour les jeunes et sont de toutes façons délicates à produire.

Sans attendre un dispositif complet sur les trajectoires, le groupe propose de retenir les indicateurs suivants pour rendre compte de la précarité de l'emploi (Tableau Caractéristiques de l'emploi, Tableau flux d'entrées et de sorties de l'emploi, Tableau des personnes en emploi souhaitant un autre emploi et Tableau transitions sur le marché du travail) :

- l'emploi par type de contrat de travail, avec les précautions d'usage (disponible annuellement),
- les flux d'entrées et de sorties d'emploi par type de contrat de travail, avec aussi les précautions d'usage (disponible tous les trimestres),
- les effectifs de personnes en emploi souhaitant un autre emploi, par type de contrat. (disponible tous les ans),
- les transitions d'une année sur l'autre, selon le contrat de travail (disponible tous les ans).

- **Emploi insatisfaisant**

Les effectifs de personnes en emploi souhaitant un autre emploi selon les motifs de leur souhait de changement sont un indicateur d'emploi insatisfaisant. (Tableau personnes en emploi souhaitant un autre emploi) (disponible tous les ans).

Le tableau suivant résume ce classement :

Thème	Variable retenue	Source	Champ	Périodicité
Instabilité de l'emploi	Taux d'entrée, taux de sortie, taux de rotation	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
	Taux de recours à l'intérim	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
	Embauches en CDD et en CDI	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
	Sorties des entreprises par motifs	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
Insécurité de l'emploi	Transitions entre l'année n-1 et l'année n entre les situations d'actifs occupés, le chômage et l'inactivité	Enquête Emploi	Ensemble Métropole A terme France	Annuelle
Précarité de l'emploi	Typologie de parcours à des moments clés de la vie professionnelle : - jeunes - intermédiaires - seniors	Enquête Génération ? ?	Ensemble Métropole A terme France	Tous les trois ans
	Répartition de l'emploi par type de contrat de travail	Enquête Emploi	Ensemble Métropole A terme France	Annuelle
	Embauches en CDD et en CDI	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
	Sorties des entreprises par motifs	DMMO-EMMO	Ensemble des secteurs concurrentiels Métropole	Trimestrielle et bilan annuel
	Effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi par type de contrat de travail	Enquête Emploi	Ensemble Métropole A terme France	Annuelle
	Transitions entre l'année n-1 et l'année n entre les situations d'actifs occupés, le chômage et l'inactivité, selon le type de contrat de travail pour les actifs occupés	Enquête Emploi	Ensemble Métropole A terme France	Annuelle
Emploi insatisfaisant	Effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi, selon le motif du souhait de changer	Enquête Emploi	Ensemble Métropole A terme France	Annuelle

Note : ce qui est nouveau est mis en gras

V Mieux réguler la communication sur ces sujets complexes

Le mandat du groupe précise qu'il « fera également des propositions sur la meilleure façon de mettre à disposition ces indicateurs et d'en faciliter la lecture, afin de contribuer à la qualité du débat public ». Il ne suffit pas, en effet, de mettre au point de bons indicateurs clairs et bien présentés. Encore convient-il de les communiquer dans des conditions permettant leur bonne compréhension et leur juste utilisation. Comment en effet concilier la nécessaire richesse de l'information et une nécessaire sélectivité pour qu'elle puisse être appropriée par l'opinion publique ? Comment articuler ce qui est devenu un flux quasi continu d'informations avec des rendez-vous périodiques utiles pour scander le débat ? Cela est particulièrement vrai dans une matière aussi sensible et controversée que le chômage, la précarité et l'emploi. La nature des choses conduit naturellement le gouvernement en place à maximiser les apparentes bonnes nouvelles et à minimiser les mauvaises, et l'opposition du moment à adopter l'attitude inverse. Cela ne facilite pas la discussion et ne l'oriente pas spontanément sur le plus important, l'analyse des causes et l'efficacité des remèdes. Il s'agit certes d'un sujet à la limite du mandat du groupe, qui n'a d'ailleurs pas été composé dans ce but. Il a paru suffisamment important pour qu'il soit procédé à l'audition, en tant qu'usagers, des responsables des deux associations de journalistes concernés, l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) et l'Association des journalistes économiques et financiers (AJEF) et pour qu'une partie spécifique du rapport lui soit consacrée.

a) Des publications clairement explicitées et respectant un calendrier annoncé

Les différentes publications devraient respecter les principes suivants :

- Leur titre devra cerner au plus près leur contenu et ne sera pas trop général. La première page, à destination du grand public, comportera les principaux résultats sous forme de tableau ou de graphique, ainsi qu'un bref commentaire factuel. Un avertissement en première page pourra, le cas échéant, appeler l'attention sur les particularités de la période couverte (facteurs affectant les séries, corrections, modifications de méthodologie). En cas de révision des données, les publications présenteront les motifs de ces révisions par rapport à la précédente publication ;
- Elles devront comporter une partie méthodologique très visible précisant ce que les indicateurs recouvrent, ce qu'ils ne recouvrent pas et les facteurs pouvant les affecter, comme il a été dit plus haut (2^{ème} partie). Il est recommandé en outre que, pour chaque série statistique, une documentation complète et hiérarchisée (c'est à dire permettant une consultation plus ou moins approfondie selon les utilisateurs) soit mise à disposition de tous sur internet et que, chaque fois qu'un élément méthodologique particulier joue un rôle important dans la valeur et la signification d'un indicateur, cela soit signalé ;
- Enfin, les différents utilisateurs, le public et les médias doivent disposer des indicateurs à des dates régulières prévues suffisamment à l'avance.

Proposition 26

Identifier clairement les publications.

A partir de l'ensemble d'indicateurs que le groupe recommande de produire et de ceux qui sont déjà produits que le groupe reprend à son compte, on aboutirait à une publication mensuelle, cinq (à terme six) publications trimestrielles, cinq publications annuelles et une ou plusieurs publications tous les trois ans, qui se déclinent comme suit.

1) Publication mensuelle

Le groupe a beaucoup discuté de la justification d'une publication mensuelle relative aux demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Le groupe est unanime pour dire que ces données recouvrent plusieurs évolutions, celle du marché du travail, certes mais aussi celles des comportements d'inscription des demandeurs d'emploi et des évolutions des modalités de suivi et de gestion des demandeurs d'emploi et que ces différents facteurs sont impossibles à démêler en temps réel. Le risque est élevé que la fréquence mensuelle de cette publication focalise le débat sur des indicateurs qui ne rendent pas compte du chômage, au sens propre, alors que le public est enclin à le croire. Il semble cependant

impossible au groupe de recommander une plus faible fréquence pour des données sur lesquelles le débat français s'est depuis longtemps focalisé. D'ailleurs, une telle recommandation ne serait probablement pas suivie d'effet. En revanche, il lui paraît indispensable – et possible – pour la clarté et la sérénité des débats que ces données soient relativisées et comprises par tous les acteurs de la communication, personnel politique, médias et citoyens, comme ce qu'elles sont exactement. Il s'agit de personnes inscrites en fin de mois à l'ANPE qui recherchent du travail, indemnisées ou non par l'assurance chômage. Ces personnes peuvent être des chômeurs mais aussi des personnes qui travaillent ou des personnes inactives au sens des définitions internationalement admises. Par ailleurs, certains chômeurs ne sont pas inscrits à l'ANPE et recherchent du travail par eux-mêmes. Ces précisions devront figurer en bonne place dans la publication. Le groupe recommande que la Dares et l'ANPE restent les auteurs de cette publication.

Cette publication devra changer de titre pour correspondre à son contenu exact. On pourrait suggérer « Demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE à la fin du mois de ... ».

En première page, pour le grand public, figurerait la série des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi (catégories 123678), avec une désagrégation en trois catégories (sans activités réduites, avec activités réduites courtes, avec activités réduites longues) ainsi que la part des personnes indemnisées parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi.

Les autres pages comporteraient les données décrites dans les tableaux de la partie précédente, à la fois pour les niveaux et pour les flux de demandeurs d'emploi.

2) Publications trimestrielles

• Évolution de l'emploi salarié

La publication actuelle de la Dares « Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre au ...trimestre ... Résultats Provisaires » fournit les premiers résultats de l'enquête Acemo sur l'évolution de l'emploi salarié dans les secteurs principalement marchands, environ 45 jours après la fin du trimestre couvert. Cette publication fournit également les données sur le salaire horaire de base des ouvriers et le salaire mensuel de base de l'ensemble des salariés. Cette publication est conforme aux recommandations du groupe en ce qui concerne le titre, la première page qui fournit les résultats agrégés sur l'emploi ainsi qu'une note qui signale ce que couvrent les données. On pourrait recommander que figure également une note sur les révisions par rapport à la publication précédente. Cette estimation est remplacée 25 jours plus tard par l'estimation figurant dans la publication suivante.

La publication actuelle de l'Insee sur l'emploi concurrentiel « Créations d'emplois salariés dans le secteur concurrentiel à la fin du ...trimestre ... » est conforme aux recommandations générales du groupe : son titre cerne exactement ce dont il s'agit ; la première page comporte les principaux résultats agrégés ainsi qu'un avertissement méthodologique ; une page de la publication mentionne les révisions et leurs motifs par rapport à la précédente publication ; la publication se termine par une note méthodologique. Il n'y a donc pas lieu de faire des recommandations dans ce domaine.

• Enquête Emploi trimestrielle

La publication actuelle de l'Insee appelée « Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail : résultats de l'enquête Emploi au ... trimestre ... » devrait être complétée mais sa première page est conforme aux recommandations générales du groupe, en qui concerne le titre, les principaux résultats, les commentaires et l'avertissement. Les principaux résultats fournis sont :

- le chômage au sens du BIT (effectif et taux), pour la France et la métropole en ce qui concerne le taux,
- les personnes qui ne travaillent pas mais souhaiteraient travailler, qu'elles soient ou non disponibles dans les deux semaines pour travailler, et qu'elles recherchent ou non un emploi (effectif) pour la métropole,
- le sous-emploi (effectif et part en proportion de l'emploi) pour la métropole,
- le taux d'emploi et le taux d'activité des personnes de 15 à 64 ans, pour la métropole.

L'intitulé du deuxième ensemble pourrait être plus bref : notre groupe s'y référerait sous le terme de « halo autour du chômage ».

La publication comporte une note de méthode et une note sur la révision des séries.

Le groupe recommande que cette publication soit complétée par des données sur :

- le taux de chômage élargi en équivalent temps plein,
- le sous-emploi : sexe, âge,
- le taux d'emploi : temps plein/temps partiel, en équivalent temps plein, avec une décomposition par sexe et âge,
- l'effectif des personnes en emploi souhaitant un autre emploi

Si une publication papier reprenant toutes les décompositions de ces indicateurs paraissait trop lourde, on pourrait envisager, un double support. Dans la publication papier figureraient tous les indicateurs retenus ici avec certaines désagréations, les autres données désagrégées étant fournies simultanément sur le site de l'Insee.

• Mouvements de main-d'œuvre

La Dares publie actuellement tous les trimestres, dans la série « Premières Informations », les résultats concernant les mouvements de main-d'œuvre dans les établissements de 10 salariés et plus (à partir de 1 salarié pour l'exercice 2007) à partir de la fusion de l'enquête EMMO et des déclarations DMMO. Le titre de la publication, « Les mouvements de main-d'œuvre au ... trimestre ... » est conforme à son contenu. Les principaux résultats sont fournis dans un « chapeau ». Une note méthodologique figure dans la publication. Le groupe recommande de faire légèrement évoluer la publication en fournissant en première page, sous forme de tableau ou de graphique, les quatre indicateurs que le groupe recommande de suivre ainsi qu'un avertissement pour présenter les particularités de la période couverte. Les révisions des séries et leurs motifs devraient être mieux mis en évidence et les délais de publication raccourcis.

Enquête sur les sortants des listes de l'ANPE

Le groupe recommande que cette publication trimestrielle soit mise en place dans les meilleurs délais par l'ANPE et la Dares. Son titre pourrait être « Les sortants des listes de l'ANPE au ...trimestre... ». La première page comporterait le tableau des motifs réels de sortie des listes de l'ANPE, accompagné d'un commentaire factuel ainsi qu'un avertissement pour signaler les particularités de la période, le cas échéant. Les résultats détaillés de l'enquête seraient ensuite fournis avec une note méthodologique et une note sur les révisions.

• Enquête sur les entrants sur les listes de l'ANPE

Le groupe recommande que, lorsque l'enquête existera, une publication trimestrielle soit mise en place sur le modèle de la publication sur l'enquête menée auprès des sortants des listes de l'ANPE.

3) Publications annuelles

L'utilité de ces publications annuelles serait de présenter les résultats des indicateurs que le groupe recommande de produire à un rythme annuel et de faire un bilan sur les résultats déjà fournis à une périodicité plus fréquente, en moyenne annuelle. Les principes de présentation des publications seraient les mêmes que pour les publications infra-annuelles.

• Évolution de l'emploi total

Actuellement, les données relatives au champ total de l'emploi (France, salariés et non salariés) sont publiées dans un « Insee-Résultats ». Elles sont par ailleurs annexées aux « Informations rapides » sur l'emploi trimestriel de mars et de septembre (pour la métropole) et diffusées sous forme de tableaux dans la rubrique « France en faits et chiffres » du site Internet insee.fr. Le groupe recommande que l'Insee publie dorénavant les estimations d'emploi sur le champ global dans un « Informations rapides » distinct de celui de l'emploi trimestriel sur le champ concurrentiel, afin de lui donner une visibilité accrue.

- Enquête Emploi

Les résultats uniquement fournis en base annuelle seraient :

- l'ancienneté moyenne de chômage et le taux de chômage par ancienneté,
- l'indicateur de récurrence au chômage dès qu'il sera construit,
- le chômage pour les personnes handicapées,
- le chômage par qualification,
- le sous-emploi par qualification,
- le halo autour du chômage : sexe, âge ; effectifs des travailleurs découragés, des travailleurs empêchés et des travailleurs actuellement sans recherche,
- l'emploi selon les types de contrats (en détaillant le temps plein et le temps partiel), selon les qualifications, selon l'ancienneté dans l'entreprise, selon les conditions de travail, croisé si possible par sexe et âge,
- l'ancienneté moyenne dans l'entreprise,
- l'effectif des personnes en emploi souhaitant en autre emploi : selon le type de contrat de travail ; selon le motif de souhait de changer d'emploi,
- les transitions d'une situation à l'autre sur le marché du travail.

Une telle publication serait aux yeux du groupe la publication de référence sur le marché du travail, puisqu'elle aborderait le continuum des situations que les personnes peuvent rencontrer à un moment donné ainsi que les mobilités en l'espace d'un an.

- Mouvements de main-d'œuvre

La Dares publie tous les ans un bilan des mouvements de main-d'œuvre, qui est l'occasion de placer les évolutions en perspective et de fournir des taux de rotation annuels, qui sont par définition quatre fois plus grands que les taux de rotation trimestriels moyens. Il conviendrait d'aménager cette publication dans le sens indiqué pour la publication trimestrielle.

- Bilan synthétique sur l'évolution du marché du travail

Le groupe recommande que l'Insee et la Dares mettent en place une publication annuelle portant sur un bilan synthétique de l'évolution du marché du travail au cours de la dernière année avec une mise en perspective. Il y figurerait les évolutions de l'emploi, du chômage et de la population active au cours de l'année avec leurs caractéristiques principales. Le sous-emploi et le halo autour du chômage seraient aussi analysés.

- Bilan des évolutions du nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de l'ANPE

Le groupe recommande que l'ANPE et la Dares mettent en place une publication annuelle relative aux demandeurs d'emploi. Dans cette publication figureraient les évolutions annuelles du nombre de demandeurs d'emploi inscrits, tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, des entrées et des sorties des listes. Les résultats annuels de l'enquête Sortants seraient mis en perspective ainsi que ceux de l'enquête Entrants dès qu'elle sera disponible. On publierait aussi les résultats annuels sur l'ancienneté et la récurrence sur les listes de l'ANPE. Les effets de la gestion et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi seraient indiqués, le cas échéant.

4) Publication tous les trois ans

Une ou plusieurs publications porteraient sur les parcours des personnes sur le marché du travail. L'enquête Génération du Cereq ferait partie du dispositif.

5) Le groupe propose que les différents sites internet concernés renvoient à la même liste de publications pour aider à la clarification du débat sur le marché du travail. Cela mettrait en évidence les indicateurs essentiels, au sens du groupe, tout en aidant le public à les rassembler. On peut espérer qu'ainsi un consensus se fasse, non pas sur l'analyse de la situation du marché du travail, mais au moins sur les outils de cette analyse.

*Proposition 27**Annoncer dans un calendrier la chronologie des publications.***b) Une communication mieux hiérarchisée reposant sur des méthodes rigoureuses.**

Les auditions et ces réflexions du groupe ont mis en avant l'intérêt qu'il y aurait à préciser les règles et méthodes favorisant une communication aussi objective que possible.

En termes de contenu, le groupe estime devoir faire trois recommandations :

- il convient de bien distinguer le chômage au sens du BIT, d'une part, des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, d'autre part, qui ont des objets différents ;
- il est important de suivre les situations intermédiaires entre chômage et emploi, c'est-à-dire le sous-emploi, ainsi qu'entre chômage et inactivité, c'est-à-dire le halo. Ces indicateurs existent déjà, et pourront être complétés pour approfondir l'analyse ;
- à terme, il serait utile de s'intéresser davantage à la dynamique du marché du travail pour mieux appréhender les situations difficiles : instabilité, insécurité, précarité de l'emploi, ancienneté et récurrence du chômage, au moyen des indicateurs que nous recommandons, indicateurs largement à construire.

De l'avis du groupe, il serait souhaitable, pour la qualité du débat public, d'inverser la hiérarchie des préférences actuelle, qui privilégie les résultats mensuels, pourtant peu significatifs, aux analyses de fond ou de tendance, plus riches et plus intéressantes. De son point de vue, les commentaires les plus étoffés devraient porter, une fois par an, sur la publication annuelle réalisée autour de l'emploi et du chômage, dont la date de publication devrait être précisée suffisamment à l'avance. Puis viendrait l'analyse des différents résultats trimestriels, qui rapprochés des précédents, fournissent une indication de tendance assez sûre. En troisième lieu seulement viendrait l'information concernant les chiffres mensuels.

*Proposition 28**Mieux hiérarchiser la communication en privilégiant les tendances structurelles et en relativisant les données administratives mensuelles.*

Cinq propositions peuvent être faites pour concrétiser ces orientations :

1. Pour que les différents concepts soient convenablement utilisés, sur des bases communes, la Formation Emploi, revenus pourrait susciter l'établissement par le système statistique d'un glossaire aisément accessible et montrant l'imbrication et l'importance des différentes catégories. Il serait utilement complété par un dictionnaire des principaux indicateurs.
2. Afin d'améliorer la fonction d'intermédiation entre les producteurs de données et les médias qui les utilisent, des réunions d'information ou de formation pourraient être organisées régulièrement avec les journalistes spécialisés pour les aider à trier, hiérarchiser, évaluer, les informations qui leur sont fournies et pour aider les nouveaux venus à prendre pied dans un domaine complexe. Il serait utile de rappeler que les indicateurs doivent surtout être interprétés en tendance et que les évolutions d'un mois sur l'autre, et même d'un trimestre à l'autre, sont peu significatives, l'évolution commentée étant souvent de moindre ampleur que la marge d'incertitude, comme l'a rappelé le Président de l'AJIS. Une certaine banalisation des chiffres mensuels, une retenue dans le commentaire, apparaissent souhaitables, comme c'est le cas par exemple en matière d'analyse et d'appréciation de la conjoncture économique.
3. Pour que les professionnels des médias puissent accomplir leur mission dans de bonnes conditions, il est essentiel, d'une part, que les règles d'embargo, fixées notamment par les institutions internationales, soient scrupuleusement respectées par tous, et que, d'autre part, les journalistes disposent du temps et de la tranquillité d'esprit nécessaires pour élaborer leurs commentaires dans les meilleures conditions, ce qui suppose que les informations leur soient communiquées par le système statistique avec un délai d'anticipation suffisant par rapport à la date et l'heure de l'embargo.
4. Afin de conforter vis-à-vis de l'opinion publique la crédibilité du système statistique, il convient de porter attention aux diverses propositions qui ont été émises afin de donner une base juridique plus nette à l'indépendance pratique effective des statisticiens.

5. Dans le même ordre d'idée, une réflexion devrait être menée sur le dispositif de sauvegarde à utiliser en cas de crise, par exemple si une statistique attendue ne peut être produite, s'avère douteuse ou victime d'un aléa.

Proposition 29

Établir un glossaire des différentes catégories et un dictionnaire des principaux indicateurs.

Proposition 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.

Conclusion

Au terme de cette réflexion, plusieurs conclusions apparaissent :

La manière de communiquer sur les indicateurs et la façon d'informer les différentes catégories de public et d'utilisateurs est aussi importante que les indicateurs eux-mêmes. Ceux-ci doivent être à la fois relativisés et confrontés les uns aux autres.

Pour mieux cerner la réalité du marché du travail, de l'emploi, du chômage, de l'inactivité et des situations intermédiaires, il est possible de progresser de manière substantielle. D'abord en utilisant mieux l'information déjà disponible dans l'Enquête emploi, comme cela vient d'être fait récemment pour le sous-emploi et le halo qui entoure le chômage, et comme cela pourrait l'être par exemple pour la connaissance des personnes en emploi souhaitant un autre emploi. Ensuite, en faisant apparaître plus nettement, à partir de différentes sources, les parcours des personnes et les transitions qu'elles connaissent sur le marché du travail, ainsi que les données sur l'ancienneté et la récurrence du chômage. C'est d'ailleurs sous cet angle qu'a été abordée la notion-valise de précarité de l'emploi.

Des travaux particuliers supplémentaires seront nécessaires pour mieux analyser les besoins de recrutement, et particulièrement les offres d'emploi qui sont difficiles à pourvoir, ainsi que les raisons de ces difficultés. Il en est de même des indicateurs régionaux et locaux. La question aujourd'hui regroupée sous le vocable de qualité de l'emploi mérite des investigations complémentaires.

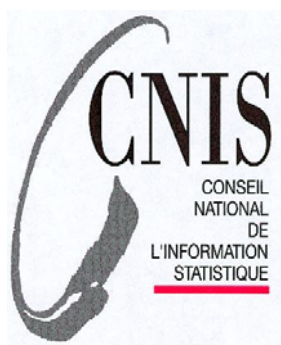
Dans le contexte d'évolution économique et sociale rapide qui est le nôtre aujourd'hui, il sera sans doute nécessaire de prévoir de renouveler l'exercice qui vient d'être mené dans un délai pas trop éloigné.

Enfin, il serait nécessaire que ces propositions soient examinées au niveau européen, discutées avec nos partenaires, et contribuent à la meilleure gouvernance de notre modèle socio-économique.

ANNEXES

Annexe I : Mandat du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi	85
Annexe II : Composition du groupe de travail et liste des personnalités invitées	87
Annexe III : État des lieux et ses annexes	89
Annexe IV : Interventions du président de l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) et de la présidente de l'Association des journalistes économiques et financiers (Ajef)	115
Annexe V : Les sources statistiques	117
Annexe VI : Les résolutions du BIT	127
Annexe VII : La qualité de l'emploi	131

Annexe I



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

Mandat (25 juin 2007)

Extrait de l'avis pris par le Bureau lors de sa réunion du 21 mars 2007 : « ... *Il considère 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. Il demande qu'un groupe de travail du Cnis précise les indicateurs que le système statistique public devra produire et réfléchisse aux modalités de leur diffusion.* »

Mandat

Afin d'améliorer l'information du grand public et de faciliter l'élaboration, le pilotage et le suivi des politiques publiques de l'emploi par l'ensemble des acteurs concernés, le groupe de travail a pour mission de proposer un ensemble d'indicateurs sur l'emploi, le chômage, le sous-emploi et la précarité de l'emploi, permettant de rendre compte des situations complexes et diversifiées des individus sur le marché du travail. Le dispositif actuel, qui ne porte à l'heure actuelle que sur la métropole, donne une place prépondérante au suivi mensuel du taux de chômage au sens du BIT tel qu'il est estimé. Ce suivi est établi à partir du nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois et d'une estimation de la population active. Le taux de chômage est calé une fois par an sur les résultats de l'enquête emploi. A partir d'un état des lieux, le groupe de travail fera des propositions permettant de le compléter, afin d'apprécier le continuum des situations sur le marché du travail ainsi que leurs évolutions. Il s'appuiera notamment sur les résolutions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), et tiendra compte des besoins français et européens, ainsi que des études et pratiques des autres pays.

Le fonctionnement du marché du travail sera au cœur des travaux du groupe. Après avoir dressé un bilan de l'existant en France et à l'étranger, et en s'appuyant sur les définitions de l'OIT, le groupe définira dans chaque domaine d'intérêt (emploi, chômage, sous-emploi, précarité de l'emploi...) la nature des phénomènes à appréhender, ce qui permettra de définir les indicateurs à construire. Devraient 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 », l'instabilité et l'insécurité de l'emploi... Chaque fois que cela sera possible, des indicateurs devront permettre une approche dynamique des phénomènes étudiés et des situations individuelles, et autoriser des comparaisons avec d'autres pays.

Certains domaines connexes n'ayant pas un lien direct avec le fonctionnement du marché du travail ne font pas en tant que tels partie du champ de travail du groupe (salaires et revenus, conditions de travail, relations professionnelles, situation des individus au sein de leur ménage). Ils pourront être examinés si nécessaire, étant rappelé que ces domaines ont déjà fait l'objet de propositions dans le cadre plus large du rapport du Cnis sur les inégalités.

Les indicateurs proposés seront en nombre limité dans chaque champ d'étude pour en faciliter la lisibilité tout en éclairant au mieux les différents domaines d'intérêt. Ils devront faciliter l'élaboration de diagnostics synthétiques. Le groupe s'attachera à bien séparer les propositions qui pourraient être mises rapidement en application de celles qui nécessiteront plus de temps. Dans ce second cas, le groupe proposera les axes de réflexion autour desquels devraient s'orienter les études et les recherches méthodologiques, et définira des priorités. La formation Emploi-revenus du Cnis assurera ensuite le suivi de la mise en œuvre de ces travaux.

Le groupe proposera ainsi des indicateurs qu'il conviendrait de publier régulièrement, en précisant la source à utiliser (enquête emploi, recensement de la population, DADS, autre enquête ou source administrative...), le champ concerné, l'objectif précis, la définition de l'indicateur et le degré de précision associé. La fréquence de publication de chacun des indicateurs sera également étudiée en fonction des besoins des utilisateurs, de la pertinence de la mesure, et des capacités et délais de mise en œuvre. Le groupe de travail fera également des propositions sur la meilleure façon de mettre à disposition ces indicateurs et d'en faciliter la lecture, afin de contribuer à la qualité du débat public.

Composition du groupe

Président : Jean-Baptiste de FOUCAULD, Inspecteur général des finances.

Rapporteurs : Marie REYNAUD, sous-directrice de l'emploi et du marché du travail - Dares
Michel CÉZARD, chargé de mission, département Emploi et revenus d'activité - Insee

Le groupe de travail est ouvert aux organismes représentés au bureau du Cnis ou qui participent habituellement à la formation Emploi-revenus. Chaque organisme désignera son représentant au sein du groupe. Le Président pourra faire appel à d'autres organismes ou personnes pour participer ou contribuer aux travaux du groupe.

Calendrier des travaux

Le groupe fournira les premiers éléments de ses travaux à l'interformation « Statistiques sociales » de novembre 2007. Il remettra son rapport à la formation Emploi, revenus du printemps 2008.

Annexe II

1) Composition du groupe de travail

ALEXANDRE	Hélène	APEC
AUBERT	Patrick	Insee DSDS
AVENTUR	François	ANPE
BERTHE	Sébastien	CNIDFF
BESNARD	Jean-Louis	UNSA
BIACABE	Jean-Luc	CCIP
BLOUARD	Jean-Paul	Unédic
BOSSARD	André	Cerc
BOURLES ¹	Ludovic	ACDC
CEZARD	Michel	Insee DSDS
CONCIALDI	Pierre	ACDC
DEBAUCHE	Etienne	Dares
DONEDDU	Jacqueline	CGT
DUSSERT	Françoise	Insee Cnis
FOUCAULD (de)	Jean-Baptiste	IGF
FREYSSINET	Jacques	CEE
GAUVIN	Annie	ANPE
GILLES ²	Christel	CAS
GUENANTEN	Jean-Pierre	MNCP
JANIN ³	Christian	CFDT
KIEFFER	Annick	CNRS Centre Maurice Halbwachs
LAGARDE	Sylvie	Insee
LAGARENNE	Christine	Dares
LAVERNEE (de)	Gérard	Medef
LEGENDRE	Nadine	Insee Cnis
LOPEZ	Alberto	Céreq
MENNETEAU	Odile	Medef
PADIEU	René	SFDS
PASSET ⁴	Olivier	CAS
PRENE ⁵	Séverin	CFDT
PROKOVAS	Nicolas	CGT
RALLE	Pierre	CEE
RENARD	Yvonick	Medef Fim
REYNAUD	Marie	Dares
SAGLIO	Sophie	CGT FO
SANTELMANN	Paul	AFPA
UZAN CHOMAT	Sylvette	FSU
VINCENT	François	CFE-CGC

¹ A siégé à la place de Pierre Concialdi lors d'une séance du groupe.

² A remplacé Olivier Passet.

³ Remplacé par Séverin Prené.

⁴ Remplacé par Christel Gilles.

⁵ A remplacé Christian Janin.

2) Liste des personnes invitées lors d'une séance du groupe de travail

LANDRÉ	Marc	AJIS	27 juin 2007
CROUIGNEAU	Françoise	Ajef	10 septembre 2007
THIÉBAUT	Dominique	Ajef	10 septembre 2007
PLASSART	Philippe	Ajef	10 septembre 2007
MARIANNA	Pascal	OCDE	10 septembre 2007
DURIEUX	Bruno	IGF	8 octobre 2007
MESNIL DU BUISSON (du)	Marie-Ange	Igas	8 octobre 2007
MARCHAND	Olivier	Insee	11 février 2008
JOUHETTE	Sylvain	Eurostat	17 mars 2008

Annexe III

Etat des lieux et ses annexes

Etat des lieux établi fin septembre

Annexe 1 : les définitions et conventions internationales, les résolutions de l'OIT, leurs interprétations

Annexe 2 : méthodologie de l'enquête Emploi

Annexe 3 : Construction des séries d'emploi à partir des sources administratives

Éléments pour un premier « état des lieux »

(chômage, emploi, sous-emploi, précarité de l'emploi, clivages sur le marché du travail)

préparés par Marie Reynaud et Michel Cézard

pour le groupe de travail « Définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi », présidé par Jean-Baptiste de Foucauld.

I Chômage

Le chômage est apparu avec le sens que nous lui donnons aujourd'hui au début du XXème siècle (voir Salais, Baverez, Reynaud, "L'invention du chômage", 1986 ; Topalov, "Naissance du chômeur, 1880-1910", 1994). Les premières mesures du chômage ont été faites lors des recensements de la population, puis avec les enquêtes Emploi (à partir de 1950) et en parallèle en utilisant les données sur les chômeurs secourus et les demandes d'emploi non satisfaites (DENS), disponibles dans les bureaux de main-d'œuvre du ministère du Travail, pour avoir des données conjoncturelles. D'emblée, il y a eu donc deux approches possibles, par les enquêtes (recensement et enquêtes Emploi, qui donnent des informations plutôt structurelles), et par les sources administratives, qui fournissent des informations plus fréquentes et plus rapides.

A/ Vers une définition de référence (voir Dominique Goux, [une histoire de l'enquête Emploi](#), 2003)

A partir des recensements et des enquêtes, il y avait plusieurs concepts pour appréhender l'activité et le chômage. Dans les recensements de 1954 à 1975, les personnes recensées se classaient elles-mêmes dans une grille, qui permettait de distinguer les personnes ayant un emploi (actives occupées), puis celles n'ayant pas d'emploi et en recherchant un (population disponible à la recherche d'un emploi, PDRE). Les enquêtes Emploi étaient à l'époque conçues notamment pour actualiser les informations sur l'emploi et le chômage entre deux recensements ; elles utilisaient donc une grille identique. Mais la population active occupée et la PDRE y étaient complétées par des catégories frontières : les personnes qui ne se déclaraient pas spontanément actives occupées mais indiquaient cependant qu'elles avaient travaillé formaient la population active marginale ; les personnes qui ne se déclaraient pas spontanément comme sans emploi et en recherchant un mais l'indiquaient dans la suite de l'entretien constituaient la population marginale disponible à la recherche d'un emploi (PMDRE). On disposait donc à l'enquête d'une palette large pour analyser l'emploi et le chômage, mais la multiplicité des définitions possibles était source de confusion ; ces définitions ne s'appuyaient pas sur des critères factuels ; les données recueillies ne permettaient pas des comparaisons avec d'autres pays. A partir de 1975, la définition du chômage dite « au sens du Bureau international du travail » (BIT) a été introduite dans les enquêtes¹. Ceci a nécessité l'introduction ou l'adaptation de questions sur la disponibilité pour travailler et sur la recherche effective d'emploi et les modes de recherche. Très vite, la définition BIT est devenue la référence dans la description du chômage. Au cours des années 80, les notions de PDRE et PMDRE ont été abandonnées. Depuis 2003, afin de rendre rigoureusement comparables les données d'un pays à l'autre, les enquêtes Emploi des pays de l'Union européenne commencent toutes par les mêmes questions permettant de classer les personnes au regard des

¹ Cette définition conserve la priorité de l'emploi sur le chômage et du chômage sur l'inactivité, et y ajoute une conception extensive de l'emploi : toutes les personnes ayant travaillé ne fût-ce qu'une heure au cours d'une semaine de référence sont classées parmi les actifs occupés au sens du BIT (ceci correspond en gros à une inclusion de l'ancienne population active occupée marginale, mais sur une base plus précise). Pour le chômage, la définition BIT adopte une conception restrictive mais factuelle ; pour être classé comme chômeur, il faut ne pas avoir travaillé plus d'une heure la semaine de référence, être disponible pour reprendre un emploi dans un délai de 15 jours et avoir effectué des démarches de recherche d'emploi au cours des quatre semaines précédant l'enquête. La plupart des personnes ayant trouvé un emploi qui commence ultérieurement sont également considérées comme chômeuses. Voir en annexe 1 la résolution du BIT sur les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous emploi (lien avec le site du BIT).

critères du BIT, et la question synthétique de classement posée au début du questionnaire (travaille, au chômage...) a été déplacée.

L'interprétation des critères du BIT a conduit Eurostat à retenir une définition plus restrictive du chômage que celle utilisée par la France (voir Olivier Chardon et Dominique Goux, "[La nouvelle définition européenne du chômage BIT](#)"). Il en résulte un écart en niveau de près d'un point entre les taux de chômage calculés par Eurostat pour la France métropolitaine et ceux publiés par l'Insee, qui a gardé son ancienne définition afin d'assurer l'homogénéité de la série du chômage BIT sur longue période². La question de la comparabilité des données entre pays n'est pas propre à l'Union européenne, une comparaison entre les Etats-Unis et les autres pays (Canada notamment) montre également le poids de conventions de classement différentes. Voir Constance Sorrentino, "[International unemployment rates: how comparable are they?](#)"

Bien que n'appliquant pas les définitions du BIT, faute de poser la palette de questions nécessaires, les recensements continuent d'apporter sur la mesure du chômage des informations précieuses, notamment à des niveaux géographiques fins. Jusqu'à 1999, ils étaient exhaustifs mais à intervalles espacés. Depuis 2004, le recensement a lieu tous les ans de manière tournante, sur la base d'un cycle de cinq ans. Ses premiers résultats complets seront disponibles à la fin de l'année 2008. En attendant, les données partielles recueillies lors d'une enquête annuelle de recensement ou en cumul sur les premières années fournissent des indications robustes. Concernant le chômage, les évaluations tirées du recensement sont nettement plus élevées que celles correspondant à la définition BIT (11,7% début 2005 contre 10,1% d'après l'enquête Emploi à la même période). Voir Olivier Marchand, "[Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006](#)", Insee-première n°1117, janvier 2007, notamment l'encadré « une mesure spécifique de l'emploi et du chômage dans les enquêtes de recensement ».

B/ La difficile coexistence des données administratives et des données d'enquête

En 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) a été créée et a repris les compétences des anciens bureaux de main-d'œuvre. L'extension progressive de son activité entre 1968 et 1975 a conduit les statisticiens à calculer une série des DENS « corrigée de la dérive », qui coexistait avec la série brute, et retraçait mieux, au mois le mois, l'évolution du chômage.

L'augmentation du chômage à partir de 1975 a conduit les gouvernements successifs à mettre en place des politiques d'aide à l'emploi (plans Barre en 1977-1979, développement de stages, création des travaux d'utilité collective en 1985, puis de diverses formes de stages et contrats aidés) et d'incitation au départ des plus âgés (préretraites, garantie de ressources, congés de conversion...). Le classement des personnes relevant de ces divers dispositifs dans les catégories traditionnelles d'actif occupé, de chômeur ou d'inactif est devenu problématique, et a suscité des interrogations. En parallèle, des analyses détaillées confirmaient le non recouvrement entre chômeurs BIT dans les enquêtes et chômeurs d'après les demandes en fin de mois dans les fichiers de l'ANPE : des chômeurs ne s'inscrivent pas auprès de l'ANPE, des inscrits ne cherchent pas d'emploi (Marchand, Thélot, 1983)³.

En 1986, face aux controverses et interrogations sur les statistiques de l'emploi et du chômage, le gouvernement a demandé un rapport à Edmond Malinvaud, alors directeur général de l'Insee⁴. Ses conclusions mettaient en avant quatre principes : se référer aux conventions internationales (définitions du BIT), demander au BIT des précisions pour classer les situations intermédiaires (entre emploi, formation, chômage, inactivité), affiner la connaissance d'une part en analysant mieux les créations et disparitions d'emploi, d'autre part en étudiant le devenir des personnes, diversifier les informations transmises au grand public⁵. Il faisait ensuite des propositions pour un constat annuel : renseigner sur le sous-emploi et l'emploi-formation, mettre l'accent sur le bouclage population active-emploi-chômage, présenter très tôt (mai) des premiers résultats de l'enquête emploi de mars. A propos des statistiques mensuelles, il préconisait de publier un taux de chômage mensuel, établi à partir des

² En mars 2002, il y avait 2 068 000 chômeurs en France métropolitaine selon un calcul effectué à l'Insee à partir de la définition Eurostat et 2 341 000 selon la définition Insee. Mais l'écart ne se retrouve pas dans les données qui sont publiées, car les taux de chômage d'Eurostat (9,7% en 2005) incluent les Dom, contrairement aux taux Insee (9,8% en 2005).

³ Cf. "Le nombre des chômeurs", Economie et statistique n°160, novembre 1983. Une actualisation de l'analyse des recouvrements entre DEFM et chômage BIT figure dans un encadré de l'article de Christine Gonzales-Demichel et Emmanuelle Nauze-Fichet, "Les contours de la population active : aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité". Le lien vers cet article figure plus loin dans le texte (voir I-C).

⁴ En 1984, l'Association de recherches internationales économiques et sociales (ARIES), dirigée par Lionel Stoleru, critiquait les chiffres officiels du chômage, considérant qu'ils reflétaient le traitement social du chômage et le traitement politique des statistiques.

⁵ Plutôt qu'un seul indicateur, source inévitable de controverses, et dont la conscience collective ne se satisfait plus, il préconise de donner des informations sur des catégories intermédiaires, personnes présentes sur le marché du travail, n'ayant pas d'emploi de type usuel mais ne se trouvant pas non plus dans une situation de véritable chômage.

sources disponibles (surtout statistiques de demandeurs d'emploi), révisé annuellement avec l'enquête emploi⁶, de privilégier la série des demandeurs d'emploi de catégories 1, 2 et 3, de compléter avec les bénéficiaires de divers dispositifs (jeunes en formation, dispensés de recherche d'emploi...), de toiletter les procédures de construction de la statistique des demandeurs d'emploi.

Malgré le non recouvrement entre chômage BIT et DEFM, les décalages temporels entre les deux séries étaient assez mineurs, jusqu'en 1986 ; c'est pourquoi la proposition de publier un taux de chômage mensuel combinant les deux était logique. Mais à partir de cette date, les deux séries ont commencé de diverger. De 1986 à 1990, les demandes d'emploi ont continué de croître légèrement tandis que le chômage BIT baissait, en phase avec l'amélioration conjoncturelle de cette période. En mars 1991, le rapport sur les statistiques mensuelles du chômage rédigé par Paul Dubois (Insee) et Michel Lucas (IGAS) pointait la forte augmentation des inscrits auprès de l'ANPE non chômeurs BIT. Tout en affirmant que la liste des demandeurs d'emploi (catégories 1,2,3) ne peut être un indicateur précis du chômage au sens du BIT, il proposait cependant de fiabiliser, autant que possible, les fichiers de l'Agence de manière à ce qu'ils puissent être utilisés à des fins statistiques.

C'est dans ce contexte qu'en 1991, le gouvernement a voulu mieux connaître l'évolution trimestrielle de l'emploi et du chômage, et a demandé à l'Insee la création d'un instrument ad hoc. Totalement indépendante des données de l'ANPE, l'enquête trimestrielle Emploi, basée sur un échantillon de petite taille, n'a pas donné de résultats suffisamment fiables sur le chômage pour concurrencer les taux de chômage mensuels tirés des DEFM (voir encadré dans l'article de Dominique Goux sur l'histoire de l'enquête Emploi, cité ci-dessus en I-A avec un lien vers cet article).

C/ Des indicateurs de chômage plus complets, travaux Insee 1986-2003

Les travaux sur le halo du chômage (1986, 1991) ont exploré la marge chômage-inactivité en analysant 1-le cas des personnes cherchant du travail mais qui ne satisfont pas aux critères du BIT de disponibilité et de recherche d'emploi, et 2-celui des personnes qui se déclarent au chômage mais ne cherchent pas ou plus d'emploi⁷. Cette deuxième catégorie augmente beaucoup de 1986 à 1991 ; elle comprend des inactifs ayant renoncé à chercher (surtout des personnes âgées, leur renoncement est souvent définitif) et des personnes qui n'ont pas commencé à chercher (raisons familiales, stages). En 1996, une analyse analogue est reprise par Danielle Guillemot sur un champ plus large, celui de l'ensemble de la population active, (la population active, une catégorie statistique difficile à cerner, Economie et statistique n°300). Elle regarde notamment les chômeurs découragés, dont le nombre a fortement augmenté. Elle souligne que les classements BIT rendent mal compte de la montée de nouvelles marges de l'activité liées à la crise et au chômage massif et durable, et fait référence à des indicateurs alternatifs proposés par le *Bureau of Labor Statistics* (voir ci-après F-) et par l'OCDE.

Des travaux voisins ont été repris au début des années 2000, en élargissant la perspective. Voir Christine Gonzales-Demichel et Emmanuelle Nauze-Fichet, "[Les contours de la population active : aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité](#)", et également Olivier Chardon, "[De moins en moins d'inactifs entre la fin des études et l'âge de la retraite](#)", Insee-première n° 872, décembre 2002. Dans ce dernier article figurent une recension des divers types d'inactifs (y compris ceux qui n'ont jamais travaillé en raison d'une incapacité permanente), et une description plus précise des inactifs en lien potentiel avec le marché du travail, notamment ceux qui souhaitent travailler (avec mention des raisons pour lesquelles ils ne se présentent pas effectivement sur le marché du travail).

Depuis la mise en place de l'enquête Emploi en continu, il n'est plus possible de partir des définitions « spontanées » de l'emploi et du chômage⁸ ; cependant, des analyses sur les frontières du chômage demeurent

⁶Après avoir examiné les possibilités de traitement trimestriel des enquêtes Emploi, le rapporteur considère comme plus raisonnable de caler les DEFM sur le chômage de l'enquête. Le commentaire du BIT, en annexe du rapport, marque son désaccord et aurait souhaité pour la France une enquête Emploi trimestrielle ou même mensuelle « comme dans beaucoup d'autres grands pays ».

⁷En 1986, le numéro spécial d'Economie et statistique "Emploi et chômage : l'éclatement" apportait une approche multi-dimensionnelle qui ne se limitait pas au halo, avec notamment des articles sur le « bouclage », les contrats à durée déterminée et les autres emplois précaires, les stages, la recherche d'un autre emploi, le sous-emploi, le temps partiel, les carrières féminines, les jeunes, les préretraites, l'emploi régional...

⁸Cependant, il reste une déclaration spontanée de la situation vis-à-vis de l'activité, qui se trouve maintenant dans la dernière partie du questionnaire : partie K, calendrier mensuel rétrospectif d'activité. Dans cette partie il est demandé de déclarer la situation principale au mois le mois pour les 12 derniers mois à partir du mois d'enquête (« Quelle est ce mois-ci votre situation principale ? ») en 9 modalités : à son compte ou aide familial ; salarié pour une durée non limitée ; salarié en CDD, intérim, apprentissage, travail saisonnier ; chômage ; élève, étudiant, stage non rémunéré ; militaire du contingent (!!!) ; retraité, préretraité, retiré des affaires ; femme ou homme au foyer ; autre inactif. Ces questions ne sont posées qu'en première interrogation. En raison d'erreur de « filtrage », elles sont inexploitable de 2002 à 2004. L'Insee envisage d'étendre ce questionnement à chaque interrogation. En phase de ré-interrogation, on aurait la situation déclarative pour chacun des trois derniers mois. Ce questionnement pourrait être déplacé après la première partie (position sur le marché du travail) qui

possibles et souhaitables, comme l'indiquaient en 2003 Didier Blanchet et Olivier Marchand, "[Mesurer l'emploi et le chômage, nouvelle enquête, débats anciens](#)".

D/ La situation actuelle : les publications mensuelles et le calcul des taux de chômage mensuels avec l'enquête Emploi en continu

Les publications actuelles

Actuellement, les publications mensuelles sur le chômage de l'ANPE, de l'Insee et de la Dares fournissent certaines séries de DEFM et la série du chômage au sens du BIT. Toutes ces statistiques ne concernent que la France métropolitaine. Ces données sont en général corrigées des variations saisonnières.

La publication de l'Insee relative au chômage ne fournit des données que sur le chômage au sens du BIT ; elle comporte :

- l'effectif de chômeurs au sens du BIT ;
- le taux de chômage global ainsi que par sexe et classe d'âge.

http://www.insee.fr/fr/indicateur/indic_conj/donnees/doc_idconj_16.pdf

La publication de l'ANPE et la Dares sur le marché du travail se focalise sur le chômage au sens du BIT et sur les DEFM de catégories 1 et 1+6. En effet, elle fournit en première page :

- les DEFM de catégorie 1 et 1+6 ;
- l'effectif de chômeurs au sens du BIT ;
- le taux de chômage au sens du BIT.

Les pages suivantes fournissent

- le détail par sexe et classe d'âge des DEFM de catégorie 1 ainsi que par régions ;
- des données sur les effectifs de chômeurs de longue durée ;
- les DEFM des catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 avec une décomposition pour les trois premières catégories permettant d'isoler les personnes n'ayant pas eu du tout d'activité réduite ;
- les flux d'entrées et de sorties de la liste des DEFM de catégorie 1 avec une décomposition par motifs. Tous les motifs ne sont pas disponibles en données corrigées des variations saisonnières (notamment pour les sorties, les absences au contrôle et les radiations administratives) ;
- les offres d'emploi ;
- les effectifs de chômeurs indemnisés et de dispensés de recherche d'emploi ;
- les évolutions trimestrielles de l'emploi salarié des secteurs principalement marchands ;
- les taux de chômage au sens du BIT provenant d'Eurostat pour les pays de l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis ;

http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/Pi_0707_internet-2.pdf

Hormis les données figurant en première page, la mise à disposition de l'ensemble de ces données est peu connue des journalistes sociaux et du public.

Le taux de chômage au sens du BIT

Comme l'enquête Emploi ne fournit pas d'évaluation du taux de chômage au sens du BIT à un rythme mensuel, on recourt à une estimation économétrique du type de celle qui avait été préconisée dans le rapport Malinvaud. En cours d'année, l'Insee estime le nombre de chômeurs au sens du BIT à partir essentiellement des demandeurs d'emploi de l'ANPE des catégories 1, 2, 3 hors activité réduite, regroupement proche du concept du chômage au sens du BIT : à ce stade, les évolutions mensuelles du chômage au sens du BIT et celles des DEFM 123 hors activité réduite sont parallèles par construction⁹.

Les estimations passées sont recalées sur les résultats annuels de l'enquête Emploi, une fois ceux-ci disponibles : en moyenne annuelle, le nombre de chômeurs au sens du BIT de la statistique mensuelle doit être égale à l'estimation annuelle fournie par l'enquête Emploi. L'écart entre l'estimation annuelle provisoire et le résultat annuel de l'enquête Emploi est réparti sur chaque mois de l'année de la façon la plus lisse possible. Ce calage est effectué normalement au cours du premier trimestre de l'année suivante, avec une publication en mars.

Début 2007, l'Insee a repoussé le calage sur l'enquête Emploi à l'automne

permet d'appréhender l'activité au sens du BIT et comporter 6 modalités : emploi, chômage, formation, retraite, femme au foyer, autre inactif.

⁹Il s'agit d'une approximation car pour les jeunes hommes et les jeunes femmes, l'intérim joue également dans l'évaluation mensuelle du nombre de chômeurs BIT.

L'origine du problème rencontré en 2006 sur les chiffres du chômage réside dans l'incohérence entre les résultats de l'enquête Emploi sur le chômage et l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi enregistrés à l'ANPE. Lors de la séance du 8 mars de la formation Emploi-revenus du Conseil national de l'information statistique (Cnis), l'Insee a mis en avant des raisons supplémentaires expliquant le report de la publication des résultats de l'enquête et du calage de la série mensuelle de chômage au sens du BIT, telles que des fragilités structurelles de l'enquête Emploi et des difficultés spécifiques à 2006.

- Un écart important s'est ouvert entre les statistiques des demandeurs d'emploi et le résultat de l'enquête Emploi en 2006 en moyenne annuelle. Selon les données de l'ANPE, le marché du travail enregistre depuis la mi-2005 une amélioration très importante : après avoir atteint 9,8% en 2005, le chômage au sens du BIT aurait diminué à 9,1% en moyenne annuelle en 2006. En revanche, selon l'enquête Emploi, il serait resté au même niveau en 2005 et en 2006, ce qui conduit à un écart entre les deux estimations de 0,7 point, soit près de 200 000 chômeurs. Un tel écart n'avait jamais été enregistré dans le passé : sur les dernières années, l'écart est resté inférieur à 0,2 point ; il s'est élevé jusqu'à 0,5 point au milieu des années 1990 (+0,5 point en 1993, +0,4 point en 1994 et 0,5 point en 1996), dans un contexte où le dispositif d'estimation mensuelle provisoire du chômage était plus fruste qu'aujourd'hui.
- L'Insee a mis en avant d'autres raisons expliquant le report de la publication de l'enquête Emploi et du calage des données mensuelles de chômage. Il s'agit d'une part de fragilités structurelles de l'enquête Emploi en continu et d'autre part, de difficultés propres à 2006.
Selon l'Insee, les problèmes statistiques rencontrés dans l'enquête Emploi renvoient tout d'abord à des fragilités récurrentes liées au processus de collecte qui est, il est vrai, complexe. De plus, comme toute enquête par sondage, les résultats de l'enquête sont affectés d'une imprécision liée à la taille de l'échantillon ($\pm 0,42$ point pour le taux de chômage trimestriel, soit $\pm 120\,000$ personnes).
L'Insee a en outre avancé trois sortes de difficultés particulières à 2006 :
 - une baisse des réponses au cours des trois premiers trimestres de 2006 dans certaines régions, dont l'Ile de France (baisse de 6 à 7 points au cours des 3 premiers trimestres 2006) : cette baisse localisée a pu avoir un impact sur l'estimation du chômage ;
 - une incohérence avec les données administratives disponibles par ailleurs sur l'emploi ;
 - une incohérence avec les données de l'enquête annuelle de recensement de janvier 2006 : ces enquêtes annuelles de recensement permettent de mesurer un taux de chômage « spontané » en janvier de chaque année. Ce concept est plus extensif que celui du chômage au sens du BIT. Malgré la différence de définition, en évolution l'Insee considère que les enquêtes de recensement fournissent des résultats relativement solides sur l'évolution du chômage. Entre janvier 2005 et janvier 2006, cette enquête fait apparaître une évolution du chômage proche de celle retracée dans la série mensuelle établie à partir des DEFM 123 hors activité réduite, et donc très différente de celle de l'enquête Emploi.

Des facteurs liés à des modifications du service public de l'emploi ont par ailleurs affecté les statistiques de l'ANPE

La Dares a présenté, lors de la séance du CNIS du 8 mars, une analyse de l'évolution récente des statistiques de l'ANPE, notamment des sorties des listes de demandeurs d'emploi. Elle évalue notamment l'effet de deux mesures sur le niveau des DEFM 1+6, la mise en place de la Convention de reclassement personnalisé (CRP) et la modification du calendrier de relance des demandeurs d'emploi.

Les personnes qui bénéficient d'une mesure de CRP sont classées en catégorie 4 pendant huit mois avant d'être classées en catégorie 1 alors que les licenciés étaient classés en catégorie 1 beaucoup plus rapidement. L'effet de cette modification aurait conduit à diminuer le niveau des DEFM de 20 000 à 25 000 personnes fin 2006.

Tous les demandeurs d'emploi qui n'ont pas actualisé leur situation mensuelle dans les premiers jours du mois suivants (« qui n'ont pas pointé ») sont destinataires d'une relance. Or, les délais de relance ont été réduits, ce qui a conduit à une augmentation des absences au contrôle. Certaines personnes se réinscrivent rapidement, d'autres non, notamment si elles ne sont pas indemnisées. L'effet sur le niveau des DEFM provient des radiations qui ne sont pas suivies d'une réinscription. Il a été estimé aussi à -20 000 à -25 000 personnes.

D'autres facteurs ont été cités mais non chiffrés : les classements plus systématiques en catégories 5 et le fait que les entretiens sont devenus mensuels à partir du 4^{ème} mois de chômage pour tous les demandeurs d'emploi. La mensualisation des entretiens conduit à augmenter les absences aux entretiens, en particulier si la personne n'est

pas indemnisée, ce qui entraîne un accroissement des radiations. La Dares a mentionné également que d'autres facteurs encore ont pu aussi jouer, le chiffrage de leurs impacts étant impossible à ce stade.

Face à cette situation, le Bureau du Cnis a demandé que des avertissements renforcés accompagnent les publications faites sur l'emploi et le chômage par le système statistique public, notamment la série du chômage au sens du BIT, afin que chacun puisse prendre connaissance des incertitudes affectant les données actuellement publiées. Le Bureau considère indispensable de rendre compte des situations complexes et diversifiées du marché du travail par une batterie d'indicateurs sur le chômage, le sous emploi et la précarité de l'emploi. Il demande qu'un groupe de travail du Cnis précise les indicateurs que le SSP devra produire.

La note de conjoncture de l'Insee de juin 2007 fournit, dans la [fiche thématique chômage](#), des éléments complémentaires d'analyse de l'écart entre les données trimestrielles des enquêtes Emploi et les données ANPE pour la période récente. En août 2007, la Dares a publié un document d'études (n°128) "[Analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à 1 fin 2006](#)", rédigé par Etienne Debauche, Thomas Deroyon, Fanny Mikol, Hélène Valdelièvre. Ce document analyse l'impact de modifications dans la gestion des demandeurs d'emploi mises en œuvre depuis 2005 par le Service public de l'emploi, et ses principales conclusions sont reprises dans l'encadré 4 (page 11) du Premières synthèses "[Le marché du travail au second semestre 2006](#)" consacré à la présentation des dernières données sur le marché du travail.

E/ Le débat sur les indicateurs de chômage (hors du système statistique)

A la fin des années 80, la CGT a publié un indicateur ajoutant aux chômeurs proprement dit (DEFM et chômeurs en formation) les bénéficiaires de dispositifs de politique d'emploi (préretraités et jeunes en insertion sous le statut de stagiaires de la formation professionnelle). En 1999, la CGT a proposé deux mesures élargies du chômage : la première, qu'elle appelait « sous-emploi », correspondait à la somme des ressources en main-d'œuvre inutilisées, chômeurs BIT, chômeurs découragés, temps partiels contraints, préretraites liées à des suppressions d'emploi (cette mesure présente une forte parenté avec l'indicateur U-6 du BLS dont on parlera plus loin) ; la seconde, les exclus économiques du travail salarié réunissait les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (catégories 1 à 8 sauf 5), des bénéficiaires des dispositifs de la politique de l'emploi (DRE, préretraités, demandeurs d'emploi en stage, autres catégories du type CES) et les bénéficiaires du RMI (non déjà comptés comme inscrits à l'ANPE). Au total près de 5,2 millions de personnes fin 2005¹⁰.

En 1997, l'association Connaissance de l'emploi, des revenus et des coûts (Cerc-association) publiait un dossier "Chiffrer le chômage, des enjeux de société". Ce dossier confirmait l'évolution divergente du chômage BIT et des DEFM depuis 1986. Il soulignait les perturbations et dérives de la mesure du chômage à partir des données de l'ANPE, mais considérait que la définition BIT du chômage était restrictive et ne donnait pas une image fidèle de la dégradation du marché du travail. Plutôt qu'un indicateur unique, le rapport proposait la publication d'une batterie d'indicateurs sur les personnes privées d'emploi¹¹, et effectuait, à partir de données ANPE, un premier chiffrage, conduisant à un total de cinq millions de personnes en 1995¹².

La même année, le commissariat général du Plan, présidé par Henri Guaino, estimait le nombre de personnes touchées par le chômage à sept millions, en ajoutant aux chômeurs BIT les personnes travaillant en temps partiel subi (c'est à dire une partie du sous-emploi), les emplois précaires (y compris les emplois aidés dans le cadre des politiques de l'emploi), les personnes en formation qui cherchent du travail, les préretraités, les personnes classées inactives qui ne peuvent pas chercher du travail (notamment pour des raisons de santé) et celles qui n'en cherchent plus (travailleurs découragés).

Fin 2006, le collectif « Autres chiffres du chômage » (ACDC) a publié une note intitulée "[Les chômages invisibles](#)". Centrée sur les données de l'ANPE, cette note montrait que les DEFM de catégorie 1 (chiffre officiel), ne représentaient que la moitié des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Parmi les chômeurs invisibles figuraient les chômeurs des DOM, les demandeurs d'emploi temporaire ou à temps partiel, les dispensés de recherche d'emploi, les chômeurs en activité réduite, les demandeurs d'emploi non immédiatement disponibles.

¹⁰ Informations figurant dans Jacques Freyssinet, "Controverses sur les chiffres du chômage", note Lasaire n°11, février 2007

¹¹ En conclusion, Cerc-association écrivait : « Cette proposition ne vise pas à prôner la diffusion d'un « vrai chiffre » du chômage, car il n'y a pas de « vérité » unique en la matière, mais à suggérer l'élaboration d'une batterie d'indicateurs lisibles et fiables, à la signification largement reconnue, et qui puisse permettre au débat social de se poursuivre sur des bases plus saines et mieux informées ».

¹² Chômeurs inscrits (DEFM et DRE) + chômeurs en formation et conversion + personnes en TUC, CES ou assimilés + préretraités.

Le même collectif a publié début 2007 une note précisément ciblée sur la question des indicateurs alternatifs du chômage, du sous-emploi et de l'emploi inadéquat, intitulée "[Pour en finir avec « le chiffre du chômage »](#)" (voir ci-après, partie sous emploi et emploi inadéquat).

Un document récent (largement utilisé dans cet état des lieux) est une note du Laboratoire social d'action, d'innovation, de réflexion et d'échanges (Lasaire), rédigée par Jacques Freyssinet en février 2007. Cette note, intitulée "[Controverses sur les chiffres du chômage](#)", distingue quatre questions :

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

L'auteur rappelle que l'Insee a depuis 1986 peu ou prou appliqué les recommandations du rapport Malinvaud, mais regrette qu'il n'ait jamais accepté de publier des indicateurs alternatifs (au chômage BIT) qui auraient permis de mesurer le chômage selon des définitions plus ou moins larges. Les éléments de calcul « sont disponibles sur les sites de l'Insee ou de la Dares, mais le travail reste à faire et, en l'absence d'un débat sur l'adoption de définitions communément acceptées, chacun peut faire ses propres choix et publier ses évaluations... l'Insee n'a pas mis à la disposition des utilisateurs non experts les chiffres pertinents et fiables qui sont un socle nécessaire au débat démocratique ». Dans la suite du document, l'auteur cite plusieurs tentatives pour élaborer des mesures élargies du chômage ou du sous-emploi (reprises ci-dessus). Surtout, il souligne que l'écart croît en longue période entre mesure étroite et mesures larges, sous l'effet des transformations des structures d'emploi et du développement des politiques d'emploi. Cet écart accroît l'enjeu du débat sur les indicateurs du chômage.

Très récemment se sont tenus des [Etats généraux des chiffres du chômage et de la précarité](#), à l'initiative d'organisations syndicales de l'Insee, de l'ANPE, du ministère de l'Emploi et du Centre d'études de l'emploi, ainsi que des associations de chômeurs et précaires et du collectif ACDC. Ces Etats généraux ont convergé sur deux propositions : placer l'enquête Emploi au cœur du dispositif de mesure, élargir la palette des indicateurs statistiques.

F/ Des indicateurs alternatifs du chômage à l'étranger

Aux Etats-Unis, des indicateurs alternatifs de mesure du chômage existent depuis 1976 et permettent de diversifier les approches du marché du travail. Ces indicateurs ont été légèrement modifiés à la suite de changements du questionnaire du *Current Population Survey*. Un article américain, "[BLS introduces new range of alternative unemployment measures](#)", paru dans la *Monthly Labor Review* en octobre 1995 retrace la genèse et les modifications de ces indicateurs¹³. L'indicateur U-3 correspond à la définition du chômage au sens du BIT (6,1% de la population active civile en 1994). Deux indicateurs sont plus restrictifs : U-1 correspond aux chômeurs au chômage depuis 15 semaines ou plus (2,2%), U-2 aux chômeurs à la suite d'un licenciement ou de la perte d'un emploi temporaire (2,9%). Trois indicateurs emboîtés sont plus larges que le chômage au sens du BIT, U-4 inclut les travailleurs découragés (au numérateur et au dénominateur : 6,5%), U-5 l'ensemble des *marginally attached workers*, inactifs cherchant un emploi, disponibles, mais qui ne recherchent pas actuellement (7,4%). Moins liés au marché du travail que les travailleurs découragés, ils représentent cependant une ressource de travail potentielle. Enfin, U-6 comprend également les personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons économiques ; cet indicateur représente 10,9% de la population active civile plus les *marginally attached workers*. L'indicateur U-6 complète ainsi le chômage BIT à la fois du côté des inactifs et du côté des actifs.

Un autre article américain, de Constance Sorrentino, "[International unemployment indicators, 1983-1993](#)" montre l'intérêt de ces indicateurs alternatifs, dans une perspective de comparaison internationale. Sur la période 1983-1993, le Japon, dont le taux de chômage est faible, a un pourcentage élevé de travailleurs découragés, tandis que la Suède a beaucoup de personnes qui travaillent à temps partiel pour des raisons économiques. Une comparaison élargie relativise donc les performances jugées uniquement à l'aune du seul chômage au sens du BIT.

Aujourd'hui, les indicateurs U-1 à U-6 sont disponibles sur le site internet du *Bureau of Labor Statistics* ([série A12](#)), et tous les éléments nécessaires à leur calcul figurent, sur une base mensuelle parmi les statistiques issues du *Current Population Survey* (CPS).

¹³ Article cité dans Jacques Freyssinet, "Controverses sur les chiffres du chômage", note Lasaire n°11, février 2007
 CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE
 Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi,
 de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi - N° 108 - septembre 2008

Un article récent d'un statisticien du Center for Economic and Policy Research, John Schmitt "[Is the "Real" US Unemployment Rate 15 Percent?](#)" nous a été signalé par Jacques Freyssinet. Cet article est fondé sur la méthodologie que le Mac Kinsey Global Institute avait appliquée à l'analyse du chômage en Suède ; si le taux de chômage « large » en Suède en 2004 est compris entre 15 et 17% (pour un taux de chômage BIT officiel de 5,3%), une mesure voisine appliquée aux Etats-Unis donne pour la même année entre 13 et 15% (taux de chômage BIT 5,5%). L'intérêt de l'article n'est pas seulement son résultat (triple du taux BIT), mais aussi l'examen des catégories rassemblées pour aboutir à cette mesure large. Pour les Etats-Unis, elles incluent les catégories des indicateurs du BLS (U-4 à U-6) mais vont plus loin.

Autre indication sur une catégorie frontière, celle donnée dans Insee-première n°670 en août 1999, par Marie-Annick Mercier et Philip Lee, à l'occasion d'une comparaison entre "[Le marché du travail en France et au Royaume-Uni](#)". Si le chômage stricto sensu est plus faible au Royaume-Uni qu'en France, la frontière-chômage inactivité y est moins nette : les personnes disponibles et souhaitant travailler mais ne recherchant pas sont six fois plus nombreuses qu'en France, les personnes qui cherchent ou souhaitent du travail mais ne sont pas disponibles deux fois et demi plus.

Il n'y a pas à Eurostat d'approche systématique sur ces indicateurs, car ce domaine ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de l'union européenne. Néanmoins une mesure standard de la « réserve d'emploi » a été proposée en 2001-2002, et des données descriptives sont publiées annuellement sur les personnes voulant travailler mais inactives (donc la même marge que celle analysée dans la comparaison France Royaume-Uni citée ci-dessus). Voir "[Statistiques en bref](#)", notamment le tableau de la page 6. Les lignes directrices de l'emploi utilisent une définition très proche (indicateur *labour reserve*).

L'OCDE a contribué il y a plus de dix ans à élargir au delà de la définition officielle du chômage l'examen des statistiques, afin d'apprécier le degré de sous utilisation de la main-d'œuvre : cf. le chapitre 2 de l'édition 1995 des Perspectives de l'emploi (disponible sur le site internet en anglais sous le titre "[Supplementary measures of labour market slack: an analysis of discouraged and involuntary part time workers](#)"). L'étude porte sur les pays qui disposaient des statistiques correspondantes. Sur la base de l'expérience américaine, l'OCDE analyse deux catégories, les travailleurs découragés et les personnes travaillant involontairement à temps partiel (y compris les personnes en chômage partiel mais ordinairement à temps complet). Outre une évaluation de leur nombre, l'étude cherchait à apprécier leur proximité avec le marché du travail. Les travailleurs découragés sont en général assez éloignés du marché du travail : ils ont perdu leur emploi il y a plusieurs années, et ont une faible probabilité d'y retourner. Ils sont intermédiaires entre les chômeurs de longue durée et les inactifs. Concernant les temps partiels involontaires, l'étude montre que dans certains pays ils sont très nombreux parmi les personnes poursuivant parallèlement des études. Les données statistiques correspondantes proviennent des enquêtes nationales sur la population active et, pour les pays de l'union européenne, de l'enquête harmonisée sur les forces de travail depuis 2003. Sauf dans ce dernier cas, on observe parfois des différences de concepts entre pays, et des ruptures de série.

Dans un article récent (signalé par l'OCDE), deux auteurs australiens examinent le taux d'utilisation de la main-d'œuvre dans divers pays, dont l'Australie. Cet article est intitulé "[Workforce Participation Rates - How Does Australia Compare?](#)" Pour réaliser leur analyse, ils pointent des différences entre les statistiques des différences pays, qui affectent de façon quelquefois non négligeable leur classement selon le taux d'emploi, indicateur actuellement très regardé¹⁴, et ils passent en revue des catégories frontières du chômage, les travailleurs sous-employés et les personnes à la marge du marché du travail (*marginally attached persons*). Concernant le sous-emploi, leur définition est classique et reprend la définition du BIT. Pour les *marginally attached persons*, ils considèrent d'une part les personnes inactives souhaitant travailler et ayant entrepris des démarches en ce sens, mais non disponibles au cours de la semaine de référence (avec une sous catégorie pour les personnes disponibles mais seulement d'ici quatre semaines), et d'autre part les personnes inactives souhaitant travailler qui ne cherchent pas activement du travail mais seraient disponibles pour travailler sous quatre semaines. Cette seconde catégorie inclut les travailleurs découragés, ceux qui pensent qu'ils ne trouveraient pas de travail pour des raisons liées au marché du travail. Pour calculer un taux de sous utilisation de la main-d'œuvre élargie, le bureau australien de statistiques retient l'ensemble des personnes en sous-emploi, et parmi les *marginally attached persons*, seulement les travailleurs découragés, et les personnes inactives qui cherchent activement du travail, ne sont pas disponibles la semaine de référence mais pourraient commencer à travailler d'ici quatre

¹⁴Il y a des différences significatives entre les pratiques statistiques des différents pays et ces écarts affectent la comparabilité des données publiées. Pour donner une meilleure base de comparaison, cet article corrige l'impact de la saisonnalité des données (août versus moyenne annuelle), ajoute les forces armées mais exclut la population vivant en institution, corrige les données des 65 ans et plus (versus 65-74 ans) et des 15-19 ans (versus 16-19), exclut les femmes en congés de maternité. La définition du chômage (disponibilité la semaine de référence versus d'ici deux semaines) et le traitement des résidents temporaires sont également une cause d'écart.

semaines. Ces deux catégories ne représentent que 13,6% des marginally attached persons, mais elles ont un lien fort avec le marché du travail.

Remarque : par rapport aux catégories américaines U-4 à U-6, qui recensent seulement les personnes disponibles pour travailler (ou travailler plus dans le cas des personnes involontairement à temps partiel), la définition australienne des marginally attached persons inclut les personnes en recherche active d'emploi mais non disponibles. Elle ne comprend pas les personnes inactives souhaitant travailler qui ne sont ni disponibles ni en recherche active d'emploi (encore plus éloignée du marché du travail, ces personnes ne satisfont pas deux des critères du BIT nécessaires pour être compté chômeur).

Au Royaume-Uni, deux articles de Milena Simic, "[Underemployment and overemployment in the UK](#)" et "[Volume of underemployment and overemployment in the UK](#)" ont été publiés en août et octobre 2002 par la revue Labour Market Trends. Ces articles proposent des mesures du sous-emploi, en nombre de personnes et en volume, et également des estimations du sur-emploi (personnes qui souhaitent travailler moins).

L'estimation du sous-emploi vise à mesurer les situations de manque partiel de travail, et à compléter ainsi les statistiques du chômage. Pour déterminer les personnes en sous-emploi, le premier article, suivant les recommandations d'un groupe de travail d'Eurostat, considère l'ensemble des personnes qui souhaitent travailler plus d'heures, (1) en ajoutant un emploi à celui qu'elles ont déjà, (2) en voulant un autre emploi comportant plus d'heures de travail à la place de l'actuel, ou (3) en voulant augmenter le nombre d'heures exercées dans le cadre de leur travail actuel. A ces personnes (près de 2,4 millions à l'automne 2001), on applique d'abord un critère de disponibilité (sous deux semaines), qui élimine 250 000 personnes, puis un seuil de durée du travail la semaine de référence (40 heures pour les femmes et 45 heures pour les hommes), les 290 000 personnes qui travaillent plus sont également éliminées. Restent 1 850 000 personnes sous-employées. Bien qu'en légère diminution, le sous-emploi représente plus de 5% de la population active, et touche surtout les personnes travaillant à temps partiel, les jeunes, les métiers les moins qualifiés et les moins payés.

Remarques : il y a donc, en plus du sous-emploi proprement dit, calculé selon les recommandations du BIT (relayées ici par Eurostat), une marge de personnes qui souhaitent travailler plus mais ne satisfont pas aux critères du sous-emploi, soit qu'elles travaillent déjà à temps plein (au dessus du seuil retenu en l'occurrence), soit qu'elles ne soient pas disponibles sous deux semaines. Par ailleurs, la mesure du sous-emploi dans ces deux articles n'isole pas les personnes en chômage partiel, habituellement à temps plein mais ayant travaillé moins la semaine de référence pour des raisons économiques (contrairement à l'étude de l'OCDE de 1995 citée ci-dessus).

Données chiffrées sur les travailleurs découragés et le sous-emploi, comparaison par pays (source, OCDE) Mesure de sous utilisation de la main d'œuvre, 2005

	Chômage	Sous emploi	Travailleurs découragés	Taux de chômage	Taux de sous utilisation de la main d'œuvre	Taux de travailleurs découragés	Taux de sous emploi	
	(Milliers de personnes)			(Pourcentage)		(Pourcentage)		
Australie	537	769	63	5.1	9.3	0.6	3.6	Australie
Canada	1173	806	31	6.8	9.2	0.2	2.3	Canada
Danemark	138	95	1	4.8	6.5	0.0	1.7	Danemark
France	2717	923	38	9.8	11.6	0.1	1.7	France
Allemagne	4575	1432	103	11.1	13.1	0.2	1.7	Allemagne
Irlande	86	24	1	4.3	4.9	0.0	0.6	Irlande
Italie	1890	1145	844	7.7	13.1	3.3	2.3	Italie
Japon	2930	3620	1110	4.4	8.7	1.6	2.7	Japon
Espagne	1913	748	298	9.2	12.2	1.4	1.8	Espagne
Suède	361	135	100	7.7	11.0	2.1	1.4	Suède
Royaume-Uni	1361	487	35	4.6	5.5	0.1	0.8	Royaume-Uni
Etats-Unis	7589	4161	435	5.1	6.7	0.3	1.4	Etats-Unis

Note : voir aussi l'impact de l'inclusion des travailleurs découragés dans "[Taux de chômage dans les pays de l'OCDE](#)", Emmanuelle Nauze-Fichet, notes bleues de Bercy (graphique 1).

G/ Au-delà de la définition et de la mesure des populations touchées par le chômage, des indicateurs relatifs à la situation des chômeurs : indemnisation et récurrence de la situation de chômage

Indemnisation du chômage et minima sociaux

Les publications régulières sont relativement nombreuses, en provenance tant du système statistique public que de l'Unedic.

Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés est publié tous les mois dans la publication de la Dares et de l'ANPE « Le marché du travail en ... » : il y a dans cette publication un tableau intitulé « chômage indemnisé » qui fournit le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés en fin de mois par le régime d'assurance chômage d'une part et par le régime de solidarité d'autre part. Le nombre de personnes indemnisées et dispensées de recherche d'emploi figure également ainsi que le taux de couverture des deux régimes par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories 123678 augmenté du nombre de DRE. Le mois sur lequel portent les statistiques d'indemnisation est le mois précédant le mois sur lequel portent les statistiques du chômage (les données sur l'indemnisation du mois de mars 2007 sont publiées en même temps que le chômage d'avril 2007).

Par ailleurs, à un rythme en général annuel, la Drees et la Dares publient des analyses sur l'indemnisation du chômage et sur les minima sociaux. On peut citer les bilans annuels du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité (ASS essentiellement), réalisés par la Dares, dans lesquels les caractéristiques des personnes indemnisées, ainsi que l'évolution du taux de couverture en lien avec la conjoncture sont décrites.

De son côté, la Drees réalise des bilans annuels sur les neuf minima sociaux. Six d'entre eux concernent des personnes d'âge actif. Ils sont donc susceptibles de concerner des personnes au chômage ou appartenant aux franges du chômage, de l'emploi et de l'inactivité. Par ailleurs, la Drees a publié une analyse des passages dans les dispositifs des minima sociaux. Ce type d'étude se rapproche de celles qui sont réalisées sur la récurrence du chômage. Un autre document de la Drees analyse l'aspect territorial : "[La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales](#)". A propos du suivi du nombre de personnes au RMI, la Drees publie des données trimestrielles.

<http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/2006.11-47-1.pdf>

<http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/2006.04-17.1.pdf>

<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er539/er539.pdf>

<http://www.sante.gouv.fr/drees/etude-resultat/er536/er536.pdf>

En dehors du système statistique public, l'Unedic publie un grand nombre de documents.

Tous les mois, l'Unedic publie un communiqué de presse fournissant le nombre de chômeurs indemnisé du mois, en distinguant l'assurance chômage et la solidarité. Il en est de même pour les entrées dans les dispositifs de cessation anticipée d'activité. En outre, l'Unedic produit à un rythme trimestriel des analyses sur l'évolution du chômage indemnisé et non indemnisé (caractéristiques de bénéficiaires, évolution du taux de couverture, lien avec la conjoncture, montant des indemnités). L'Unedic publie également tous les trimestres le montant des indemnités de chômage ainsi qu'un certain nombre d'indicateurs de dispersion, à la fois sur les salaires qui étaient perçus et sur les prestations de chômage.

Le bulletin mensuel de l'Unedic reprend l'ensemble des statistiques sous forme de tableau.

<http://info.assedic.fr/unistatis/travail/documents/cpalloc200704.pdf>

<http://info.assedic.fr/unistatis/travail/documents/deni20064.pdf>

http://info.assedic.fr/assurance_chomage/travail/documents/bm200705.pdf

La Dares et la Drees ont publié à plusieurs reprises des études plus ponctuelles sur les mécanismes d'intéressement (possibilité de cumuler temporairement un revenu d'activité avec une allocation perçue antérieurement à la reprise d'emploi) et la sortie des minima sociaux vers l'emploi. Voir Mathilde Clément et Bérengère Junod, "[Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS](#)", Dares PS n°26.3 juin 2006. Les auteurs fournissent les caractéristiques des bénéficiaires d'une mesure d'intéressement (13% des allocataires du RMI et de l'ASS) au 31 décembre 2003. Ils sont plus jeunes que l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux, ont alterné plus souvent emploi et chômage et occupent en majorité des emplois précaires. Selon les auteurs, les emplois repris dans le cadre de l'intéressement semblent faciliter l'insertion dans l'emploi à moyen terme. Voir également "[Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi](#)", Drees Etudes et Résultats n°567 avril 2007. Cette publication fournit de premiers résultats de l'enquête menée en 2006 auprès des bénéficiaires des minima sociaux. Selon

cette enquête, la reprise d'emploi est le premier motif de sortie du RMI et de l'ASS et le manque de formation la principale raison mise en avant par les enquêtés pour expliquer la persistance du chômage. Ces études seront poursuivies.

Deux études portent sur les comparaisons des proportions de la population concernées par les différents minima sociaux en Europe. Un chiffrage a été produit par l'OCDE, dans Perspectives de l'emploi 2003, "[Prestations et emplois : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives](#)". Cette publication montre (notamment) que les taux de chômage entre pays s'accompagnent de taux de prestations sociales bien plus resserrés. Une autre étude a été réalisée à la Drees par Patrick Horusisky, Katia Julienne, et Michèle Lelièvre, "[Panorama des minima sociaux en Europe](#)", Dossiers solidarité et santé n°3, 2005, pages 67 à 100. Comme la publication précédente, cette étude montre que le taux de bénéficiaires de minima sociaux est souvent plus élevé quand le taux de chômage est bas.

Par ailleurs, les articles de recherche sur le domaine de l'indemnisation du chômage sont nombreux depuis longtemps.

Une analyse de la réforme de l'indemnisation mise en place en 2000 a été publiée par l'Ires dans un document de travail : Jacques Freyssinet, "[La réforme de l'indemnisation du chômage en France \(mars 2000-juillet 2001\)](#)".

La plupart des travaux de recherche portent sur l'impact de l'indemnisation sur la sortie du chômage et la reprise d'emploi, un consensus semblant exister sur le fait que l'indemnisation aurait un effet sur la durée du chômage plus que sur son niveau.

Récurrence des situations de chômage

Aucune statistique sur la récurrence des situations de chômage n'est publiée de façon habituelle. En revanche, les études et les articles de recherche sont assez nombreux. Il apparaît d'abord qu'il n'y a pas de définition consensuelle de la récurrence du chômage, ce qui renvoie à la notion connexe d'instabilité de l'emploi, chaque auteur adoptant sa définition, en fonction des données dont il dispose.

Les travaux sont de plusieurs types : des typologies qui montrent la diversité des cas mais ne permettent pas de déterminer les liens de causalité, des travaux sur les évolutions des taux de transition entre emploi, chômage et inactivité et des modélisations visant à mettre en évidence les causes des phénomènes de récurrence.

On peut indiquer les références suivantes :

- sur les classifications de chômeurs :
"L'inscription à l'Anpe et après : itinéraires de chômeurs" : Geneviève Canceill et Hervé Huyghues-Despointes Dares PI / PS n°37.1 – 99.09.
"Classification of recurring unemployed workers and unemployment exits" : Marie Cottrell and Patrice Gaubert - European Journal of Economic and Social Systems 14 – n°1 (2000)-53-68.

- sur les transitions emploi, chômage, inactivité

Un certain nombre de travaux étudient les transitions à une date donnée entre les différents états possibles, ce qui ne donne pas d'élément sur la récurrence (qui doit être étudiée à partir du devenir de cohortes de personnes entrées au chômage à une date donnée).

S'agissant de travaux sur données de panel, on peut citer l'article de 1992 de Fougère et Kamionka ("Mobilité et précarisation sur le marché français du travail : une analyse longitudinale pour les années 1986 à 1988", *Economie et Prévision*, 1-2) qui vise à quantifier les proportions d'individus qui restent dans une situation stable (toujours en emploi, ou toujours au chômage, toujours inactifs) et celle des travailleurs qui alternent emploi et chômage.

Egalement l'article de Stefan Lollivier ("[Récurrence du chômage dans l'insertion des jeunes : des trajectoires hétérogènes](#)", *Economie et statistique*, n°334, 2000-4) établi à partir du panel européen. Cet article examine les insertions au cours de la période 1993-1998, et constate que la récurrence du chômage va de pair avec l'occupation d'emplois précaires, peu qualifiés et mal payés.

D'autres travaux, dont le but est différent de la description du marché du travail, cherchent à évaluer les politiques mises en œuvre par le service public de l'emploi dans le but de réduire la récurrence. Il en est ainsi de Crépon B., M. Dejemeppe and M. Gurgand (2005) : "Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?" IZA Working Paper n°1796

<http://www.crest.fr/pageperso/crepon/CounselingtheUnemployed.pdf>

Dans cet article, les auteurs estiment l'impact des prestations intensives fournies par l'ANPE sur la récurrence du chômage et sa durée.

Dans le même esprit que l'article précédent sur les prestations, Crépon, Ferracci et Fougere étudient l'impact des formations sur la récurrence au chômage et sur la durée du chômage. Crépon B., M. Ferracci and D. Fougere (2006) : "Training the Unemployed in France : Impact on Unemployment and Recurrence"

II Emploi

A/ Les évaluations portant sur les stocks d'emploi

Comme pour le chômage, il y a pour l'emploi deux approches possibles, par des enquêtes (enquête Emploi essentiellement) et par des sources administratives. Ces approches se distinguent par plusieurs aspects. D'abord, l'enquête Emploi, menée auprès des ménages, fournit une évaluation du niveau de l'emploi en nombre de personnes physiques alors que dans les sources administratives, l'emploi est abordé à partir des postes de travail déclarés par les entreprises. Il s'agit donc d'un comptage a priori en nombre de postes de travail et non en personnes physiques. Les indices d'évolution d'emploi tirés de ces sources administratives sont ensuite appliqués aux niveaux d'emploi en personnes physiques issus du recensement de la population de 1999. De ce fait, on retrouve une estimation d'emploi en personnes physiques mais en faisant l'hypothèse que la multi-activité est restée constante depuis 1999 dans tous les secteurs et dans toutes les régions, ce qui est une hypothèse assez forte. Lorsqu'un individu est interrogé à l'enquête emploi, on lui demande de déclarer son activité principale (qu'il va définir lui-même) puis éventuellement de déclarer d'autres activités secondaires. L'emploi résultant de l'enquête emploi sera de facto évalué en nombre de personnes physiques. Lorsqu'on compare l'emploi issu de l'enquête emploi et celui issu des estimations d'emploi, il serait intéressant d'apporter des éléments descriptifs sur la multi-activité et sur la façon dont elle évolue dans le temps : quelle intensité, dans quels secteurs, sur quel type d'emploi, pour quel volume de travail... Les DADS devraient permettre d'apporter des éléments d'information réguliers sur ce sujet, pour les salariés.

Ensuite, la condition de durée pour être considéré comme employé ou actif occupé n'est pas la même dans les deux types de sources. Dans l'enquête Emploi, le classement en actif occupé est extensif au regard de la durée de travail nécessaire : il suffit en effet, comme il a été dit plus haut, d'avoir travaillé une heure dans la semaine de référence. Dans les sources administratives, le niveau de l'emploi est évalué à un moment donné, en fin de trimestre ou en fin d'année à partir du nombre de postes occupés. Les emplois de très courte durée échappent vraisemblablement à ces statistiques. Enfin, l'enquête Emploi fournit une évaluation de l'emploi en moyenne sur l'année (ou sur le trimestre) alors que les sources administratives se rapportent au niveau de l'emploi en fin de période. Cette différence est importante car les fluctuations au sein de la période (année ou trimestre) sont prises en compte dans l'enquête Emploi mais non dans les sources administratives.

Les données administratives

Les statistiques les plus précoces sont trimestrielles. Il s'agit des niveaux d'emploi salarié en fin de trimestre. Le système mis en place pour tirer partie des données administratives est complexe car il incorpore progressivement une information de plus en plus complète. C'est l'INSEE qui synthétise l'ensemble de ces informations de provenances très diverses (voir en annexe le détail de la construction de ces séries). L'emploi non salarié est évalué à un rythme annuel. Voir Magali Beffy, "[Moins d'artisans, des professions libérales en plein essor](#)" dans France, portrait social 2006 (notamment l'encadré 1, les non-salariés dans les différentes sources).

Les séries d'emploi de la comptabilité nationale sont des séries en moyenne annuelle et non en fin d'année, ou en moyenne trimestrielle et non en fin de trimestre. Il s'agit des séries précédentes évaluées en milieu de période par demi somme des niveaux extrêmes. .

Par ailleurs, en dehors du système statistique public, l'Unedic et l'Acoess produisent leurs propres données trimestrielles et annuelles. Elles sont relatives au nombre de postes occupés par des salariés (et non au nombre de personnes). Les champs couverts et les traitements sont différents de ceux de l'INSEE. L'INSEE, la Dares, l'Unedic et l'Acoess se réunissent systématiquement pour comparer les différentes sources.

L'enquête Emploi

L'enquête Emploi fournit directement une évaluation de l'emploi total en France métropolitaine. L'information est collectée pour les ménages ordinaires et les personnes résidant en collectivité mais ayant gardé un lien avec un ménage ordinaire. Cette enquête est décrite en annexe 2 (voir lien Méthodologie de l'enquête Emploi). L'enquête Emploi fournit une évaluation de l'emploi en moyenne annuelle à partir des évaluations trimestrielles recueillies depuis que l'enquête est menée en continu (2003). Les résultats de l'enquête sont calés sur les estimations de la population annuelles (fondées sur le bilan démographique qui tient compte notamment des enquêtes annuelles de recensement). Ce n'est pas la source la plus appropriée pour mesurer le niveau de l'emploi ou son évolution, en raison notamment des fluctuations d'échantillonnage ($\pm 150\,000$ personnes). C'est en revanche une source primordiale pour analyser des phénomènes tels que les statuts d'emploi, les parcours des personnes en emploi, du fait de la richesse du questionnaire. Cette source a également l'avantage de constituer un cadre d'ensemble où 1) la cohérence est établie a priori entre la population active, l'emploi et le chômage ; 2) les données françaises sont comparables à celles des autres pays européens. C'est pourquoi elle est souvent utilisée dans les publications. Voir par exemple "[France, portrait social 2005-2006](#)", fiches thématiques 2 à 4 et 30.

Dans son rapport de 1986, Malinvaud ne fait pas de recommandation particulière sur le suivi macroéconomique de l'emploi, qui ressemblait beaucoup au dispositif actuel, même s'il était à l'époque moins complet.

B/ Les flux d'entrées et de sorties de l'emploi

Le rapport Malinvaud recommandait que les conditions de mise en place de statistiques sur les créations et les suppressions d'emploi soient étudiées et qu'un programme visant à leur production régulière soit adopté. Cette recommandation a été suivie par l'INSEE et la Dares qui publient des statistiques sur les mouvements de main d'œuvre depuis le milieu des années 1990. Ces données sont issues de deux sources statistiques complémentaires :

- Les Déclarations mensuelles de Mouvement de Main d'œuvre (DMMO) : chaque mois, les établissements de 50 salariés ou plus adressent à l'administration un relevé détaillé des contrats conclus ou résiliés durant le mois précédent. Ces déclarations sont exploitées en commun par l'INSEE et la Dares ;
- L'Enquête sur les Mouvements de Main d'Oeuvre (EMMO) : chaque trimestre, la Dares interroge par sondage les établissements de 10 à 49 salariés à l'aide d'un questionnaire comparable au formulaire déclaratif. Un peu plus d'un établissement sur cinq est interrogé. Cette année, la Dares étend l'échantillon de son enquête aux établissements de un à neuf salariés. Désormais, les établissements de toutes tailles sont donc représentés.

Le champ couvert est celui du secteur concurrentiel, à l'exception des entreprises de travail temporaire. Cependant les salariés en intérim sont pris en compte dans les établissements où ils sont affectés. Depuis 1996, la Dares publie les résultats fusionnés des deux sources. Depuis 2001, cette publication est trimestrielle alors qu'elle était semestrielle auparavant. Un bilan annuel est également publié.

http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/4retour_information_50116051_001_002.pdf

III Sous emploi et situations d'emploi inadéquat

En 1986, le rapport Malinvaud recommandait que les situations de sous-emploi fassent l'objet d'une mesure précise conforme aux recommandations internationales.

Selon la définition donnée dans le rapport Malinvaud, qui suit d'ailleurs la définition de l'OIT de 1982, « le sous emploi existe lorsque l'emploi d'une personne est insuffisant par rapport à des normes déterminées ou à un autre emploi possible, compte tenu de la qualification professionnelle (formation ou expérience de travail) de l'intéressé ». Le rapport distingue deux catégories de sous emploi : « le sous emploi « visible », seul susceptible d'être mesuré par des enquêtes, et le sous emploi « invisible » qui reflète une mauvaise répartition des ressources en main d'œuvre ou un déséquilibre fondamental entre la main d'œuvre et les autres facteurs de production et dont les symptômes pourraient être le faible revenu, la sous utilisation des compétences ou la faible productivité. »

La 16^{ème} conférence internationale des statisticiens du travail a adopté, en 1998, une résolution qui recommande que les statistiques du sous emploi et des situations d'emploi inadéquat complètent les statistiques d'emploi, de chômage et d'inactivité¹⁵. Une distinction est faite entre le sous-emploi lié à la durée du travail (antérieurement appelé « sous emploi visible ») et les situations d'emploi inadéquat. Dans cette résolution, le sous emploi fait l'objet d'une définition et les méthodes statistiques à mettre en œuvre pour sa mesure sont décrites. En revanche, ce n'est pas le cas des situations de travail inadéquat pour lesquelles les définitions et les méthodes statistiques nécessaires pour les décrire demandent encore à être développées.

A/ Sous-emploi lié à la durée du travail

Selon la définition figurant dans la résolution de 1998, « les personnes en sous-emploi lié à la durée du travail comprennent toutes les personnes pourvues d'un emploi – telles que définies dans les directives internationales en vigueur concernant les statistiques de l'emploi – qui répondent aux trois critères suivants pendant la période de référence utilisée pour définir l'emploi :

- (i) disposées à faire davantage d'heures (...)
- (ii) disponibles pour faire davantage d'heures (...)
- (iii) ayant travaillé moins qu'un seuil relatif à la durée du travail (...) »

Cette définition recouvre les personnes à temps partiel contraint ainsi que les personnes à temps complet ayant effectué un nombre d'heures inférieur à leur durée normale du travail (chômage partiel, chômage technique).

L'observation du sous emploi lié à la durée du travail nécessite des questions sur la durée du travail pendant la semaine de référence, la durée habituelle du travail hebdomadaire, les raisons de la différence entre ces deux durées, si différence il y a, pour en déterminer le caractère volontaire ou non, la recherche ou le souhait d'un travail supplémentaire et la disponibilité pour un tel travail.

Dans les années 1980 et 1990, à la suite du rapport Malinvaud, le sous emploi a fait l'objet de publications épisodiques¹⁶. Une étude sur les travailleurs pauvres, qui sont souvent des personnes en sous emploi, a été publiée en 2000 (voir Christine Lagarenne et Nadine Legendre, "[Les travailleurs pauvres](#)", 2000). En 2000 également, un Insee-première a retracé l'évolution du sous-emploi au cours de la décennie 90¹⁷.

Actuellement, l'Insee publie une évaluation du sous-emploi à partir de l'enquête Emploi en continu. Cette publication ne porte que sur les personnes en temps partiel « subi », les personnes à temps plein ayant travaillé moins que d'habitude n'étant pas étudiées. Des tableaux figurent dans les publications annuelles. Une analyse du sous-emploi en 2004 (avec un tableau rétrospectif sur plusieurs années) a été publiée dans Insee-première en octobre 2005 (voir le lien ci-après).

http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc_frame.asp?doc_id=1480&analyse=1&path=/fr/ffc/docs_ffc/IP1046.pdf

Des données sur le sous-emploi sont élaborées aussi dans d'autres pays (Etats-Unis, Royaume-Uni par exemple) et rassemblées par l'OCDE et Eurostat. Voir ci-dessus, I-F.

B/ Situations d'emploi inadéquat

Dans la résolution de 1998, il est distingué trois types de situation d'emploi inadéquat :

- (i) l'emploi inadéquat lié aux qualifications,
- (ii) l'emploi inadéquat lié aux revenus, résultant d'une organisation du travail, ou d'une faible productivité, d'un outillage, d'un équipement ou d'une formation insuffisants,
- (iii) l'emploi inadéquat lié au nombre d'heures de travail trop élevé.

Les personnes dans les deux premières catégories peuvent être comprises comme incluant toutes les personnes qui, durant la période de référence, désiraient ou cherchaient à changer leur situation de travail actuelle de façon à utiliser pleinement leurs qualifications professionnelles, ou de façon à accroître leurs revenus limités par les facteurs évoqués ci-dessus et étaient disponibles pour le faire. Les personnes dans la troisième catégorie cherchent à faire moins d'heures de travail, dans leur emploi ou dans un autre, que celles qu'elles avaient faites dans la période de référence avec une réduction correspondante de revenu.

¹⁵Voir en annexe 1 la résolution concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat (lien avec le site du BIT).

¹⁶Notamment Claude Thélot, "Le sous-emploi a doublé en quatre ans", Economie et statistique n°193-194, octobre-novembre 1986.

¹⁷Hélène Kontchou et François Brunet, "Baisse du sous-emploi après 8 ans de hausse », Insee-première n°693, janvier 2000.

La conférence appelle à poursuivre les travaux visant à développer les concepts et les définitions relatifs aux indicateurs sur les situations d'emploi inadéquat.

Le système statistique public n'élabore pas de données sur le champ de l'emploi inadéquat. Cependant, des travaux ont été menés sur le déclassement, qui peut d'un certain point de vue s'apparenter à l'emploi inadéquat lié aux qualifications. En effet, au delà du chômage et du temps partiel subi, le déclassement peut constituer une autre forme de sous-utilisation des compétences humaines sur le marché du travail. Le déclassement à l'entrée de la vie active peut être traité sous l'angle de la qualification du poste occupé au regard du diplôme obtenu, dans une optique de correspondance normative entre les deux, ou bien sous l'angle de la rémunération offerte. L'article de Gérard Forgeot et Jérôme Gautié ("Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement", *Economie et statistique* n°304-305, 1997) illustre la première approche, tandis qu'Emmanuelle Nauze-Fichet et Magda Tomasini, ("[Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches professionnelle et salariale du déclassement](#)", *Economie et statistique* n°354, 2002) utilisent plutôt l'approche salariale. Une troisième possibilité est de s'appuyer sur le sentiment de la personne interrogée d'être (ou non) déclassée ; voir à ce titre Marceline Bodier et Emmanuelle Crenner, "Adéquation entre formation et emploi : ce qu'en pensent les salariés", *Insee-première* n°525, juin 1997. Une mise en perspective du risque de déclassement des jeunes figure (avec d'autres informations passionnantes) dans Michèle Mansuy, Yvette Grelet, "[L'entrée sur le marché du travail, un système d'observation et des analyses en évolution](#)" (journées d'études Cereq-Lasmas-IdL, Caen, 2003), § 2.1 page 467 et suivantes.

Autre aspect ayant un lien avec l'emploi inadéquat, les horaires de travail jugés excessifs. Dans l'*Insee-première* citée ci-dessus à propos du sous-emploi, Séverine Arnault évalue à 685 000 en 2004 le nombre d'actifs qui souhaiteraient réduire leurs horaires de travail. Au Royaume-Uni (voir ci-dessus, I-F), en 2001, près de trois millions de personnes auraient accepté d'être moins payées pour pouvoir effectuer moins d'heures de travail.

Le collectif ACDC a présenté dans sa note n°4 de mars 2007 une typologie de l'emploi inadéquat et un chiffrage du nombre de personnes qui sont dans de telles situations¹⁸. Selon cette organisation, l'emploi inadéquat possède quatre dimensions (qui ne sont pas exclusives) :

- (i) les bas salaires qui ne permettent pas de vivre décemment,
- (ii) les contrats précaires qui ne permettent pas de construire l'avenir,
- (iii) le sous emploi qui ne permet pas l'utilisation des qualifications et des capacités des personnes,
- (iv) les emplois insoutenables qui ne préservent pas la santé de ceux qui les occupent.

Ces quatre indicateurs figurent dans le tableau de synthèse des indicateurs alternatifs de chômage et de précarité proposé par le collectif. Celui-ci appelle à un débat sur ces questions.

IV Précarité de l'emploi

La précarité de l'emploi se définit en fonction du statut de l'emploi : un emploi est précaire si le contrat de travail est un contrat à durée déterminée (CDD) ou un contrat d'intérim. Les contrats aidés sont inclus en général dans les CDD. Le suivi des trajectoires, de l'enchaînement des emplois est au moins aussi important que l'analyse statistique de l'emploi occupé pour bien comprendre l'apparition de situations d'exclusion sociale ou de chômage.

Dans les recensements (et du coup dans l'enquête Emploi jusqu'en 1981), les seules situations spécifiques de statut de l'emploi isolées étaient l'apprentissage et le travail à domicile. A la fin des années 1970, un groupe de travail du CNIS a recommandé d'approfondir la connaissance des formes particulières d'emploi. Une enquête complémentaire sur ce thème a été ajoutée à l'enquête Emploi en 1980, ce qui a donné lieu à deux publications, l'une dans « Archives et Documents de l'INSEE », l'autre dans *Economie et Statistique* en 1982. Les stocks et les flux d'intérim et de contrats à durée déterminée y étaient mesurés. A partir de 1982, des questions relatives au statut de l'emploi ont été introduites (et sont toujours présentes) dans le questionnaire de l'enquête Emploi. Des questions sur les stages et les contrats aidés y figurent également.

¹⁸Ce chiffrage repose sur une évaluation normative des personnes concernées, sans référence à des critères de recherche ou de souhait d'un autre emploi, ni au critère de disponibilité.

A/ Analyse statistique des emplois occupés par types de contrats

Cette analyse doit porter sur les stocks de personnes en emploi et sur les flux d'entrées et de sortie de l'emploi.

L'information sur les stocks provient actuellement de l'enquête Emploi. A terme, et si l'expertise menée actuellement le permet, les DADS pourront être une source importante d'information dans ce domaine. En effet, l'INSEE est en train d'introduire de nouvelles variables sur les conditions d'emploi, dont la nature du contrat de travail.

S'agissant des résultats de l'enquête Emploi, la répartition des salariés par statut (incluant le type de contrat) figure dans toutes les publications annuelles de l'enquête, avant comme après 2003.

Les statistiques de flux proviennent des DMMO-EMMO. Elles fournissent la répartition des embauches par type de contrat. La répartition des sorties par motifs permet d'appréhender le turnover de la main d'œuvre des entreprises. Sont ainsi décrites les entrées par types de contrats (CDI, CDD, recours à l'intérim), les sorties par motifs (fin de CDD, démissions, licenciement économique, autres licenciements, fin de période d'essai, retraite). CNE ? Ces données fournissent ainsi une mesure de l'instabilité de l'emploi (qui est le fait de quitter ou perdre son emploi).

Ces statistiques sont publiées trimestriellement et annuellement par la Dares, comme il a été dit plus haut.

La confrontation de ces deux types de sources met en évidence la dualité du marché du travail français : 9 salariés sur 10 ont un CDI en même temps que 7 embauches sur 10 se font sur contrat court, les fins de CDD étant prépondérantes dans les sorties des entreprises. En d'autres termes, la très grande majorité des salariés (neuf sur dix) a un emploi stable, en CDI, tandis qu'une minorité (un sur dix) a « tourne » rapidement sur des emplois précaires, CDD et intérim.

Pour compléter, la Dares a mené deux enquêtes auprès des entreprises sur les embauches en CNE. Les résultats ont été publiés en juin 2006 et en mars 2007. Cette enquête sera renouvelée à l'automne prochain auprès des entreprises. Par ailleurs, une enquête sera réalisée auprès des salariés. Ces deux enquêtes viennent de recevoir un avis favorable du CNIS.

B/ Suivi des trajectoires

L'enquête Emploi a permis d'analyser le devenir des salariés en intérim, sous CDD, ou ayant d'autres formes d'emplois précaires au cours des deux dernières décennies. Voir notamment Michel Cézard et Jean-Luc Heller, "Les formes traditionnelles d'emploi salarié déclinent", *Economie et statistique* n°215, novembre 1988 ; Laurence Bloch et Marc-Antoine Estrade, "Les formes particulières d'emploi en France : un marche-pied vers les emplois stables ?", *France portrait social 1998-1999*, Insee ; "[Les contrats courts, source d'instabilités mais aussi tremplin vers l'emploi permanent](#)", *Premières synthèses* n°14-1, avril 2003, Dares, et aussi Pauline Givord, "[L'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004](#)", *Insee-première* n°1061. Ce dernier article s'appuie sur des transitions trimestrielles tirées de l'enquête Emploi en continu.

L'enquête Emploi en continu fournit aussi des données sur les transitions d'une cohorte de personnes entre les différentes situation sur le marché du travail, emploi, chômage, inactivité. Elles permettent d'évaluer l'insécurité de l'emploi (le fait de quitter ou de perdre son poste pour devenir chômeur). L'INSEE a publié un tableau décrivant les transitions trimestrielles entre emploi, chômage et inactivité en 2005.

Par ailleurs, l'ANPE, l'INSEE et la Dares travaillent à un rapprochement des fichiers de demandeurs d'emploi et des DADS qui permettrait de suivre une cohorte de personnes de 1999 à 2004 entre l'emploi (DADS) et le chômage, en décrivant les types de contrats de travail et les catégories de demande d'emploi (avec ou sans activité réduite). Cet ensemble de données sera mis à la disposition de chercheurs habilités.

La transformation des CDD en CDI est une question importante qui a été étudiée ponctuellement. A partir du panel européen des ménages, la Dares a évalué les probabilités de passer d'un CDD à un CDI trois ans plus tard. Cette analyse pourrait peut-être être poursuivie à partir du panel DADS.

<http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/etudes-recherche/publications-dares/les-documents-etudes/2006-117-cdd-un-tremplin-vers-cdi-dans-deux-tiers-casmais-pas-pour-tous-3490.html>

Précarité, ou stabilité des relations d'emploi de long terme

En contrepoint des analyses de la précarité de l'emploi, on trouve une étude de l'Organisation internationale du travail (OIT) qui montre qu'une relation de long terme se maintient dans un grand nombre de pays (dont la France) entre employeurs et salariés (cette étude a été citée par le président lors de la réunion du 11 juin 2007). En effet, la durée moyenne en emploi des personnes au travail à un moment donné s'est accrue depuis 10 ans (elle est passée de 11 à 12 ans). Ce n'est pas de la précarité. Mais en même temps, quand on prend les deux bouts, pour les jeunes, la durée moyenne est passée de 2 ans à 1 an, et pour les seniors elle a baissé de 7 ans à 5 ans. Il y a donc des personnes qui alternent chômage récurrent et emplois courts, tandis que d'autres sont très stables. Voir Peter Auer and Sandrine Cases, "The Resilience of the long-term Employment Relationship", *International Labour Review*, vol.139 n°4, 2000-4, et ["Employment stability in an age of flexibility, Evidence from industrialized countries"](#), International Labour Office, Geneva, 2003. Cet ouvrage reprend la thématique de l'article précédent, et l'enrichit de quatre chapitres (écrits chacun par des auteurs différents) sur le Danemark (Per Kongshøj Madsen), la France (Bénédicte Galtier et Jérôme Gautié), le Japon (Olivier Passet) et les Etats-Unis (Paul Osterman).

Faut-il mettre des indicateurs là-dessus, cela introduit (indirectement) la question des clivages sur le marché du travail.

V Les clivages sur le marché du travail

A/ Les jeunes et les seniors sur le marché du travail

Avec l'augmentation du chômage depuis le milieu des années 1970, deux catégories de la population, les jeunes et les seniors, se sont trouvées confrontées à des difficultés particulières : des statuts à la frontière de l'inactivité, du chômage et de l'emploi ont été créés pour eux. L'insertion des jeunes sur le marché du travail s'est faite de plus en plus difficilement : à la sortie de leur formation initiale, l'accès à un emploi durable s'est de plus en plus réalisé après un parcours où alternaient périodes de stage de formation, emploi aidé, chômage. De façon analogue, la sortie des seniors de la vie active est devenue moins tranchée qu'auparavant. Pour eux aussi, un « sas » a été créé avec la forte augmentation des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi. Dans les deux cas, le statut d'activité est ambigu.

Les jeunes en emploi formation

Le rapport Malinvaud recommande que les situations d'emploi-formation fassent l'objet d'une mesure, compte tenu du développement de ces dispositifs pour lutter contre le chômage.

Un tableau de la situation des jeunes de 16 à 25 ans avait été établi pour la première fois en 1985 pour mars 1983 et mars 1984. Il a été pérennisé et produit chaque année à l'automne. Ce tableau rassemblait diverses sources dont le cadrage était assuré par l'enquête Emploi. L'effectif de ces générations était réparti en actifs ayant un emploi, chômeurs et inactifs, chaque catégorie étant éventuellement subdivisée :

Actifs ayant un emploi :	Emploi formation (selon les différentes mesures d'aide à l'emploi)
	Service national
	Autres emplois
Inactifs :	Scolarisés
	Dispositifs de formation à l'emploi
	Autres inactifs

Ces données provenaient de l'enquête Emploi et de sources administratives, ce qui conduisait à certaines incohérences, rendues apparentes dans une ligne « solde ». Le rapport Malinvaud préconisait que ces évaluations soient généralisées à d'autres tranches d'âge, en reconnaissant toutefois que l'établissement de ces statistiques aurait un coût élevé.

Par ailleurs, la Cour des comptes a demandé, dans son rapport sur les mesures d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi de 2007, que soit publiée la proportion de jeunes chômeurs rapportée à l'effectif de la classe d'âge, « en même temps et au même rythme que les taux de chômage ».

Actuellement, un tel tableau rassemblant dans un document unique toutes ces informations n'existe ni pour les jeunes ni pour les plus âgés. Cependant, des données très riches sont disponibles à la fois sur le site de l'INSEE, dans les « bilans Formation Emploi », et sur le site de la Dares. Un Insee-première a été publié en janvier 2006 à propos de l'insertion des jeunes sur le marché du travail : cf. Pauline Givord, "L'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004", Insee-première n°1061 (article déjà cité en IV-B ci-dessus). Des études menées à l'occasion des bilans emploi formation figurent dans deux numéros spéciaux d'Economie et statistique, en 2004 (n°378-379, "Bilan emploi formation - de l'école à l'emploi : parcours", présentation par Michèle Mansuy et Olivier Marchand) et 2005 (n°388-389, "Bilan emploi formation - formation et qualité des emplois occupés", présenté par Marc Gurgand et Jérôme Gautié).

<http://www.insee.fr/fr/ffc/bfe/accueil.htm>
<http://www.travail.gouv.fr/etudes-recherche-statistiques/statistiques/politique-emploi-formation-professionnelle/84.html>
<http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/2007.02-07.3.pdf>

Les bilans Formation Emploi mis sur internet fournissent notamment des données sur la place des jeunes dans l'emploi et leur insertion dans la vie active. Ils sont élaborés par l'INSEE en partenariat principalement avec le Cereq, la Depp, et la Dares. Un ouvrage de la collection « Références de l'INSEE » sera publié en 2008. Cet ouvrage a vocation à être triennal et les tableaux seront mis à jour sur internet tous les ans.

Une répartition des jeunes de 16 à 25 ans dans les mesures de politique d'emploi selon les différentes mesures de la politique d'emploi est disponible sur le site de la Dares (données annuelles et mensuelles). Par ailleurs, la Dares publie tous les ans un « Premières Synthèses » relatifs à la situation des jeunes sur le marché du travail. Cette publication fournit les statistiques décrites dans le rapport Malinvaud à l'exception des dispositifs de formation postérieurs à la formation initiale, sans toutefois les inscrire ensemble dans un tableau de synthèse. Prochainement, la Dares publiera pour la première fois des statistiques relatives à la formation des jeunes chômeurs (dispositifs de formation à l'emploi).

La proportion des jeunes au chômage au sein de leur classe d'âge ne figure pas dans la publication mensuelle de la Dares sur le marché du travail.

Les sorties du marché du travail des seniors

Les personnes en préretraites ou en dispense de recherche d'emploi sont en principe classées comme inactives, comme cela est indiqué dans le rapport Malinvaud et confirmé dans les commentaires du BIT. Cependant, le BIT signale qu'il est possible que certaines de ces personnes soient engagées dans des activités salariées ou non salariées ou qu'elles soient à la recherche d'un emploi. Dans de telles circonstances, on pourrait être conduit à les classer dans l'emploi ou dans le chômage, selon les cas. Cette information ne peut pas être déduite des données administratives, seule une enquête pouvant la fournir. C'est bien ainsi que les préretraites et les DRE sont traitées en France, grâce à l'enquête Emploi.

L'information sur les DRE indemnisés par l'Unédic figure dans la publication mensuelle de la Dares sur le chômage.

Le collectif ACDC mentionne dans son tableau des indicateurs alternatifs de chômage et de précarité, trois catégories de personnes qui forment un groupe de personnes écartées prématurément du marché du travail :

- les préretraités,
- les dispensés de recherche d'emploi,
- les chômeurs découragés (personnes qui ont perdu leur emploi et ont cessé d'en rechercher un mais qui ne sont pas retraités).

On a vu qu'une partie des deux premières catégories était malgré tout restée sur le marché du travail, les effectifs concernés pouvant être mesurés par l'enquête Emploi. Le cas des chômeurs découragés avait été envisagé dans le rapport Malinvaud : Celui-ci ne préconisait pas de réaliser une mesure des chômeurs découragés, en se fondant sur l'expérience américaine selon laquelle le lien entre les travailleurs découragés et le marché du travail est faible. Il était en outre ajouté que la notion était difficile à cerner car elle supposait implicitement une situation de référence virtuelle dans laquelle le marché du travail aurait été tel que le travailleur n'aurait pas été découragé. Il paraissait difficile de définir cette situation virtuelle sans arbitraire. Il serait sans doute nécessaire de rechercher les études dans ce domaine en France et à l'étranger.

B/ Les hommes et les femmes sur le marché du travail

Des données statistiques sur ce sujet sont disponibles sur le site « [Égalité entre les hommes et les femmes](#) » du Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité. Une note mensuelle présente des chiffres sur le [chômage des femmes \(mai 2006\)](#) ; une brochure présente les "[Chiffres clés 2006 sur l'égalité entre les femmes et les hommes](#)". Un accès à une [documentation classée](#) (par auteur ou source de publication) figure aussi sur le site.

Le modèle dominant d'activité féminine au cours des années 50 et 60 reposait sur l'interruption d'activité des femmes au moment de la naissance de leurs enfants et la reprise d'activité une fois ceux-ci élevés. Progressivement, ce modèle s'est estompé au profit d'un modèle d'activité plus continue (qui caractérisait plutôt les pays nordiques). Depuis le milieu des années 60, le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans s'est élevé de manière régulière, malgré l'augmentation du chômage à partir de 1975. Voir l'ouvrage "[Femmes et hommes - Regards sur la parité](#)" édité en 2004, notamment les pages 74 à 84 où figurent des données sur l'activité, l'emploi et le chômage.

L'évolution de la structure des emplois (moins de manuels, plus de cols blancs) leur est favorable, même s'il y a toujours des métiers surtout masculins et des métiers surtout féminins. Voir dans *Données sociales 2006* l'article de Monique Meron, Mahrez Okba et Xavier Viney, "[Les femmes et les métiers : vingt ans d'évolutions contrastées](#)".

Cependant, elles sont plus touchées que les hommes par le chômage, et les emplois qu'elles occupent sont de plus en plus souvent à temps partiel. Un article récent de Cédric Afsa et Sophie Buffeteau, paru dans *Economie et statistique* n°398-399, mars 2007, fait le point sur "[L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir ?](#)". Les auteurs indiquent (dans une note) que l'allocation parentale d'éducation (APE), mesure introduite pour faciliter l'interruption d'activité des mères de jeunes enfants, a eu un effet visible sur le comportement des générations concernées, dont le taux d'activité a baissé de près de deux points. Ils soulignent qu'en tenant compte du temps partiel et du chômage, le volume de l'activité féminine n'a guère augmenté malgré la croissance du nombre des actives.

Les femmes se retrouvent plus que les hommes dans les catégories-frontières, en sous-emploi pour beaucoup de celles qui sont à temps partiel (cf. ci-dessus), ou dans la « réserve de main-d'œuvre » pour les inactives qui souhaitent travailler mais soit ne cherchent pas effectivement, soit ne sont pas disponibles. L'évolution de cette réserve de main-d'œuvre en fonction de la conjoncture a donné lieu à de nombreuses études sur la flexion des taux d'activité, et les résultats correspondants sont intégrés aux prévisions de ressources en main-d'œuvre.

Un article de Magaret Maruani et Danièle Meulders, "Chômage, sous emploi et précarité" (dans [Femmes, genre et société : l'état des savoirs](#) – Ed. La Découverte, 2005) apporte des éléments de compréhension des statistiques sur les formes de chômage non conventionnel des femmes, sur leurs situations particulières aux frontières du marché du travail (chômage découragé, chômage révélé, inactivité contrainte, sous-emploi et temps partiel). Autres références du même auteur, Margaret Maruani, "Travail et emploi des femmes", Collection Repères, La Découverte, 3^{ème} édition, 2006 (une mine de renseignements sur le travail des femmes et l'évolution de la société féminine) ; "[Ravages cachés du sous-emploi](#)", Le Monde diplomatique, 2003 ; "[Les mécomptes du chômage](#)" (note de lecture) 2002.

Peu de choses à dire concernant les hommes, sinon que le taux d'activité des 25-49 ans a tendance à baisser, ce qui montre l'existence d'une catégorie croissante de personnes à l'écart du marché du travail (handicaps ou problèmes de santé, découragement, marginalisation ?), qu'il conviendrait de cerner de manière plus précise. Voir notamment l'article d'Olivier Chardon sur les inactifs en âge de travailler, cité ci-dessus en I- C.

C/ Le clivage du marché du travail par origine nationale

Il y a plusieurs façons d'appréhender ce type de clivage. On peut raisonner sur les étrangers ou sur les immigrés. La première fiche thématique de l'ouvrage "[Les immigrés en France](#)" explicite ces définitions, et leur recouvrement partiel. Ensuite, les pages 68 à 92 de cet ouvrage montrent les formes de la participation des immigrés au marché du travail. Globalement, leur taux de chômage est plus fort que celui des non-immigrés, sans que l'écart puisse être attribué à la structure des emplois occupés (ou susceptibles d'être occupés) par les uns et les autres. La situation des enfants de migrants est plus difficile que celle des jeunes des mêmes âges (taux de chômage de 30% en moyenne, et même de 40% pour ceux dont les parents sont originaires du Maghreb).

Un article de Chloé Tavan porte sur les trajectoires professionnelles : "[Migrations et trajectoires professionnelles, une approche longitudinale](#)", Economie et statistique n°393-394, novembre 2006.

Une étude de la Dares précise les effets de la nationalité et du quartier dans les difficultés des étrangers face à l'emploi : "[Les difficultés des étrangers sur le marché du travail : effet nationalité, effet quartier ?](#)", Premières synthèses n°17.3, avril 2005, Dares.

En termes de secteurs et de métiers, les immigrés travaillent surtout dans le bâtiment, l'industrie (automobile notamment), les services domestiques. Ils sont souvent ouvriers non qualifiés. Ils sont nombreux à exercer les métiers les plus durs physiquement ou les plus répétitifs.

Un article plus ancien "Les étrangers : une main-d'œuvre à part ?" écrit par Eric Maurin (Economie et statistique n°242, avril 1991) dresse un panorama de l'emploi et du chômage des étrangers (le champ des étrangers est différent de celui des immigrés ; cf. ci-dessus).

D/ Les différences régionales du marché du travail

Les taux d'activité, les taux d'emploi et les taux de chômage sont très différents d'une région à l'autre. Les données sur l'emploi et le chômage figurent dans un Insee-résultats : "[L'emploi départemental et sectoriel 1989-2005 - le chômage départemental 1981-2006](#)". Ce document est très complet et comprend les données des Dom. Attention, les données sur le chômage concernant 2006 sont provisoires (cf. ci-dessus, I-D). Un Insee-première plus ancien porte sur les taux de chômage des régions métropolitaines : Ludovic Bourlès, "[Seules neuf régions résistent à la hausse du chômage](#)", n°888, mars 2003.

Les données tirées des enquêtes Emploi permettent des comparaisons entre pays et régions en Europe grâce à l'harmonisation de ces enquêtes (enquête forces de travail, Labour Force Survey). Elles figurent sur le site internet d'Eurostat et sur le site internet de l'Insee pour les régions métropolitaines de la France. Les données correspondantes pour les Dom figurent sur les sites internet de la direction inter-régionale Antilles Guyane (Dirag) et de la direction régionale de la Réunion. Au moment de la création d'une enquête annuelle Dom¹⁹, un Insee-première a été publié. Voir Guy Audric, Jean-Pierre Colliez, Monique Meron, "Emploi et chômage dans les Dom en 1993", Insee-première, avril 1994. Les taux de chômage dans les Dom étaient et demeurent nettement plus élevés que ceux des régions métropolitaines.

Des données peuvent aussi provenir des recensements de la population, mais avec des définitions différentes, qui ne sont pas celles du BIT (voir ci-dessus, I- A). L'analyse des dynamiques locales des marchés du travail part souvent des recensements. Voir par exemple Claire Warzée, "[L'évolution des marchés locaux du travail de 1962 à 1999 : quatre grands types de zones d'emploi](#)", Insee-première n°908, juillet 2003. L'auteur distingue des zones à démographie et emploi dynamiques et à migrations favorables (régions du bassin parisien autour de l'Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, littoral atlantique), des zones à forte pression démographique touchées par les mutations économiques (Nord, Lorraine, intérieur des Pays de la Loire...), des zones de dépression démographique (du Morvan aux Pyrénées), des zones attractives (Midi de la France et grande couronne parisienne) mais où la dynamique de la population dépasse celle de l'emploi, d'où chômage accru ou déplacements domicile travail plus importants.

Les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent une « maille » plus fine. Contrairement aux zones d'emploi, elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire, mais des territoires définis par les pouvoirs publics en 1996 pour être les cibles prioritaires de la politique de la ville. Entre 1990 et 1999, le chômage y a fortement progressé. Voir Jean-Luc Le Toqueux et Jacques Moreau, "[Les zones urbaines sensibles ; forte progression du chômage de 1990 à 1999](#)", Insee-première n°835, mars 2002.

Une analyse territoriale originale, spécifique à l'Ile-de-France, a été signalée par Paul Santelmann (Afp). Elle porte sur "[Les mobilités professionnelles des Franciliens](#)". Co-produite par l'Insee et l'Observatoire régional emploi-formation de l'Ile-de-France, cette étude comprend trois articles (le premier emploi des jeunes, le parcours professionnel des jeunes, et la mobilité professionnelle). La mobilité professionnelle des Franciliens est vue sous différents angles : changements de qualification, de secteur d'activité, d'entreprise, ou de lieu de résidence. En effet, les évolutions de l'emploi et du chômage résultent de très nombreux mouvements d'entrées-sorties dans les entreprises. Si une partie de ces mouvements transite par l'ANPE, la plupart s'effectuent

¹⁹Voir en annexe 2 la méthodologie des enquêtes Emploi

directement d'une entreprise à l'autre, d'un établissement à l'autre, voir au sein du même établissement, par promotion interne par exemple.

Remarque : un encadré du premier article, Mesure des mobilités professionnelles et géographiques, propose des configurations-types de période d'emploi et de chômage, qui sont ensuite utilisées pour présenter les statistiques de l'enquête Génération 98 du Cereq dans le tableau figure 6, mobilité sur le marché du travail selon le niveau de diplôme. Ces configurations pourraient être utilisées ou transposées pour élaborer des indicateurs de transition sur le marché du travail et de récurrence du chômage (cf. ci-dessus, I-G).

E/ Le marché du travail et les qualifications

Le diplôme protège du chômage. Cet effet garde sa valeur malgré l'accroissement quantitatif du chômage. C'est vrai au moment de l'insertion des jeunes dans leur premier emploi (cf. ci-dessus V- A, les jeunes en emploi-formation). Ensuite ce facteur joue moins, dans la mesure où la qualification repose de plus en plus sur l'expérience acquise, qui s'ajoute à la formation initiale. Les mouvements de mobilité (professionnelle, inter-entreprises, sectorielle) sont susceptibles d'accroître cette expérience professionnelle. Cependant, cette expérience ne constitue pas toujours un capital transférable d'une entreprise à une autre ; la qualification acquise sur le tas est souvent spécifique à une entreprise, et rend le salarié plus vulnérable en cas de licenciement.

Thomas Amossé, "[Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle](#)", Insee-première n°921, septembre 2003 oppose la mobilité interne, qui offre des perspectives de carrière et concerne surtout les cadres du privé et l'ensemble des salariés du secteur public (au sens large), et la mobilité externe, qui représente la majeure partie des mouvements de main-d'œuvre, mais sur des postes peu qualifiés et plutôt en début de carrière, et qui est très fréquente dans l'hôtellerie-restauration, le bâtiment et le commerce. Cependant le poids de la mobilité externe par rapport à la mobilité dans son ensemble tend à s'accroître et, malgré le lien très fort entre mobilité externe et développement des emplois précaires, la mobilité externe augmente de façon significative les chances de promotion.

L'évolution des métiers fait apparaître un clivage important entre métiers en expansion et métiers en déclin. La situation des métiers non qualifiés s'avère difficile : voir Thomas Amossé et Olivier Chardon, "[Les travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ?](#)", Economie et statistique n°393-394, novembre 2006.

Des travaux sur les familles professionnelles sont menés à la Dares depuis une dizaine d'années (cf. Données sociales 1996, article de François Jeger-Madiot, "L'emploi et le chômage par famille professionnelle"). Ces travaux se sont poursuivis dans le cadre du plan (groupe prospective des métiers et des qualifications). Une publication élaborée par le département des métiers et des qualifications de la Dares fait le point sur les recompositions par familles professionnelles : "[Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002](#)", Premières synthèses n°43.2, octobre 2004, Dares.

Parallèlement, des analyses sont faites par la Dares et l'ANPE sur les métiers en tension, ceux pour lesquels les offres d'emplois se développent beaucoup par rapport aux demandes enregistrées. Voir notamment "[Les emplois difficiles à pourvoir : cinq métiers en exemple](#)", Premières synthèses n°50.2, décembre 2004, Dares et "[Les tensions sur le marché du travail au 4ème trimestre 2006](#)", Premières informations n°15.3, avril 2007, Dares-ANPE.

*
* *

Conclusion : le bouclage de la population active, du chômage et de l'emploi²⁰

La question du « bouclage » est née il y a une vingtaine d'années lors de la préparation du rapport Malinvaud, qui l'évoque abondamment. Elle est aussi présentée de façon approfondie dans un article méthodologique²¹ du numéro spécial d'Economie et Statistique sur "Emploi et chômage : l'éclatement", de novembre 1986. Même si, depuis lors, les éléments du bouclage ont été revus, ces deux textes restent toujours des références à l'heure actuelle.

²⁰Cette conclusion s'inspire fortement d'une note d'Olivier Marchand aux membres du groupe de travail du 15 juin 2007.

²¹Olivier Marchand et Claude Thélot : "Population active emploi, chômage : des évolutions pas toujours compatibles", Economie et Statistique, n° 193-194, novembre-décembre 1986.

Peu d'articles ont ensuite été publiés sur ce thème. A partir du milieu des années 1990, l'exercice de « bouclage de la population active, emploi, chômage » est devenu récurrent dans les notes de conjoncture. Il a été réalisé pour la première fois dans le dossier qui figure dans la note de conjoncture de mars 1995 (B. Ernst).

Se livrer à un tel exercice, c'est en fait dresser le bilan annuel des variations de la population active, de l'emploi et du chômage et dégager une interprétation d'ensemble des évolutions survenues. Comme on le constatait déjà clairement sur la période 1975-1985, ces évolutions sont rarement compatibles ce qui rend difficile d'en donner même de simples ordres de grandeur et conduit à en tirer plutôt des enseignements d'ordre qualitatifs.

Aujourd'hui, en dépit des améliorations intervenues dans le dispositif d'observation du marché du travail, les difficultés sont les mêmes concernant l'évolution réelle de la population active, le suivi de l'emploi au sein duquel se sont développées des formes atypiques et des secteurs mal couverts, ou encore la prise en compte des effets des mesures de politique d'emploi et des changements dans la gestion des statistiques administratives de chômage.

Dans les années 1980 comme actuellement, il existe en fait deux types d'exercices qui ne sont pas fondés sur les mêmes statistiques : un bouclage précoce et un bouclage final. La différence entre la période actuelle et la période antérieure réside dans la prise en compte actuellement, dans le bouclage final d'un certain nombre de phénomènes non directement observés mais estimés, comme l'effet de flexion (impact sur la population active de l'évolution de l'emploi) ou l'effet des différentes mesures affectant le marché du travail (politique de l'emploi, retraits d'activité...). La différence concernant le bouclage précoce provient de l'estimation du chômage : dans les années 1980, l'évolution du chômage était celle des DEFM tandis qu'actuellement, le chômage au sens du BIT est estimé à partir de l'évolution des DEFM (et de l'intérim pour les jeunes).

Dans la note de conjoncture de l'INSEE, le bouclage est présenté en glissement semestriel. Une prévision pour le semestre suivant est fournie à la suite de la chronique décrivant les quatre années passées (8 semestres) : la prévision de l'évolution du chômage est réalisée à partir de la prévision du glissement de la population active et de celui de l'emploi. Alors que le défaut de bouclage est la règle sur les données relatives au passé, il est par construction nul sur le futur.

Il apparaît donc que l'exercice a changé de nature : dans les années 1980, le bouclage et le « défaut de bouclage » qui apparaissait de façon normale, compte tenu de la diversité des situations sur le marché du travail, des sources pour les décrire et des hypothèses retenues, étaient un moyen de se poser des questions sur l'évolution même des phénomènes. C'est bien cette vertu que Malinvaud trouvait à cet exercice de « bouclage de la population active ». Actuellement, cet exercice est mobilisé pour prévoir l'évolution du chômage.

Annexes

Annexe 1 : les définitions et conventions internationales, les résolutions de l'OIT, leurs interprétations

Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée par la treizième Conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1982)

D'après Pascal Marianna, de l'OCDE (cf. diaporama présenté à la réunion du 10 septembre 2007) est classée au chômage au sens du BIT une personne qui, au cours de la période de référence, est soit :

- sans emploi (ou ayant travaillé moins d'une heure),
- disponible pour travailler dans un emploi (salarié ou non),
- à la recherche d'un emploi : a entrepris une (ou plusieurs) démarche(s) active(s) pour trouver un emploi au cours d'une période récente,

soit : sans emploi, disponible et ayant trouvé un emploi qui commence à une date ultérieure à la période de référence.

Définitions opérationnelles :

- Période de référence = semaine de référence de l'enquête
- Disponibilité : dans les deux semaines qui suivent la semaine de référence (UE) ou dans la semaine de référence (autres pays OCDE)
- Recherche active au cours des quatre dernières semaines, incluant la semaine de référence.

Méthodes de recherche active

- Inscription à un bureau de placement public ou privé
- Candidature auprès d'employeurs
- Démarches sur les lieux de travail: contact direct, examen, entretien...
- Insertion ou réponse à des annonces dans les journaux
- Recherches par relations personnelles
- Recherche de terrain, locaux, machines pour créer une entreprise personnelle
- Démarches pour obtenir des ressources financières, des permis et licences, etc.

Définition européenne du chômage BIT

- Couverture : personnes âgées de 15 à 74 ans
- Contacter (ou être contacté par) un bureau public de placement est une méthode de recherche active, mais y rester inscrit en renouvelant seulement une inscription antérieure ne l'est pas
- les personnes sans travail, à la recherche d'un emploi, mais non disponible suite à une maladie de courte durée sont exclues du décompte du chômage
- Sont incluses les personnes ayant trouvé un emploi qui commence dans moins de trois mois

Déviations par rapport aux critères retenus dans d'autres pays de l'OCDE

- Etudier des annonces dans les journaux est un mode de recherche passif (US)
- Les personnes mises à pied temporairement sont classées au chômage (US)
- Les travailleurs familiaux non rémunérés ayant travaillé moins de 15 heures la semaine de référence ne sont pas considérés comme pourvus d'un emploi (US)
- Les personnes sans travail, à la recherche d'un emploi, mais non disponible suite à une maladie de courte durée sont exclues du décompte du chômage
- Emploi qui commence à une date ultérieure, limite fixée en général à moins d'un mois.

Résolution concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat, adoptée par la seizième Conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1998)

Toujours d'après Pascal Marianna, de l'OCDE, la résolution du BIT sur la mesure du sous-emploi lié à la durée du travail considère les personnes qui sont :

- Disposées ou disponibles à faire davantage d'heures durant la période de référence
- Qui travaillent moins qu'un seuil relatif à leur durée du travail

→ indicateurs analytiques, taux de sous-emploi et volume (en heures) de sous-emploi lié à la durée du travail

→ pratiques internationales : OCDE, mesure inspirée des indicateurs du type U-6 du BLS (US) : travailleurs à temps partiel involontaire et travailleurs à temps complet travaillant moins d'heures pendant la période de référence pour motifs économiques

→ pratiques nationales : Australie, travailleurs à temps partiel souhaitant travailler davantage d'heures ; France, ajout du critère recherche d'emploi ou disponibilité pour travailler davantage

Annexe 2 : méthodologie de l'enquête Emploi

Comme cela est expliqué dans la première partie de cette note (cf. I- A, vers une définition de référence), l'enquête Emploi, annuelle de 1968 à 2002, est organisée en continu depuis 2003. Elle couvre la France métropolitaine.

Méthodologie de l'enquête Emploi en continu

Pour les départements d'outre-mer, des enquêtes sur l'emploi et le chômage ont été faites de manière irrégulière et avec des questionnaires ad hoc, en 1971, 1978, et 1986-1987. Depuis 1993, l'enquête est effectuée selon un protocole voisin de celui de l'enquête de métropole, et a lieu annuellement. Voir Monique Meron, "Une enquête emploi dans les Dom", *Courrier des statistiques* n°65, mars 1993. En 2001, l'enquête a été refondue et le questionnement antérieur sur le chômage a été remplacé par le module BIT préconisé par Eurostat. Cependant, tout en intégrant les nouvelles questions de l'enquête européenne forces de travail, l'enquête Emploi dans les Dom est restée à un rythme annuel. Chaque année, l'enquête porte sur 21 000 logements, soit environ 40 000 personnes de 15 ans ou plus. L'échantillon est renouvelé par tiers, la collecte a lieu en face à face (avec micro-ordinateur portable) pour le tiers entrant, par téléphone pour les deux autres tiers. L'enquête se déroule sur trois mois, du 15 mars au 15 juin. Les données sont publiées par les directions régionales des Dom.

Annexe 3 : Construction des séries d'emploi à partir des sources administratives

La première estimation d'un trimestre, disponible 45 jours après la fin du trimestre, est fondée sur les résultats provisoires de l'enquête Acemo de la Dares et des statistiques de l'Unedic pour l'intérim. Bien que la source principale soit une enquête, les séries sont homogènes à des données administratives car les résultats de l'enquête sont calés sur les données administratives annuelles quand elles deviennent disponibles. Seuls les secteurs principalement marchands sont couverts²². L'emploi salarié dans les entreprises de moins de 10 salariés est estimé, l'enquête Acemo ne couvrant que les entreprises de 10 salariés et plus. Les données sont détaillées en quatre secteurs (industrie, construction, tertiaire, intérim).

La deuxième estimation d'un trimestre, disponible 75 jours après la fin du trimestre, est fondée soit sur les statistiques provisoires de l'Unedic, soit sur les résultats définitifs de l'enquête Acemo, soit sur les statistiques provisoires de l'Acoss (Epure). Cette dernière source fournit une information directe sur l'emploi salarié dans les entreprises de moins de 10 salariés. Les secteurs concurrentiels sont couverts, c'est à dire que les entreprises privées des secteurs principalement non marchands sont ajoutées au champ sur lequel porte la première estimation. Les séries sont disponibles dans un plus grand niveau de détail (36 secteurs).

La troisième estimation d'un trimestre, disponible 135 jours après la fin du trimestre, diffère de la précédente par la prise en compte des résultats définitifs d'Epure. C'est la seule différence par rapport à l'estimation précédente.

Tous les ans, une estimation de l'emploi total est réalisée : l'emploi public, l'emploi non salarié, l'emploi agricole et l'emploi dans les Dom sont couverts. Il s'agit d'une évaluation en fin d'année. Cette estimation est publiée en septembre. C'est encore l'occasion d'améliorer les estimations précédentes. Les résultats définitifs (exhaustifs) de l'Unedic sont pris en compte ainsi que des données provenant des Urssaf, de la MSA, des grandes entreprises nationales ainsi que des données sur les personnels de l'Etat.

En mars de l'année suivante, ces données sont encore une fois révisées.

L'ensemble de ces données sont calées sur le recensement de 1999.

Il est à noter que le dispositif fondé sur les données administratives continuera de s'améliorer en 2008 et 2009 avec une meilleure couverture des salariés des particuliers (prise en compte de leur multi-activité fréquente), des non salariés et des agents de la Fonction Publique. L'emploi agricole sera aussi suivi en données trimestrielles.

²²L'agriculture est exclue de ce champ.

Annexe IV

Interventions du président de l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) et de la présidente de l'Association des journalistes économiques et financiers (Ajef)

1) Intervention de Marc Landré, président de l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) devant le groupe de travail, le 27 juin 2007.

Marc Landré indique que les journalistes sociaux ont du mal à trouver rapidement l'information relative au chômage. Il y a une focalisation politique sur le chiffre des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie 1 inscrits auprès de l'ANPE. Ce n'est pas le seul indicateur, l'AJIS l'a bien perçu lors d'une table ronde sur [le décryptage des chiffres du chômage](#) organisée en janvier 2007. L'évolution mensuelle des DEFM ne veut rien dire car l'évolution commentée est de moindre ampleur que la marge d'incertitude. En revanche, l'évolution tendancielle sur plusieurs mois, un an par exemple, est intéressante.

Marc Landré considère qu'il y a un problème sur les catégories 4 et 5 de demandeurs d'emploi dont l'association s'est inquiétée : leur variation va à l'encontre de celle des autres catégories de demandeurs (augmentation de 50% de la catégorie 5 contre baisse de 10% de la catégorie 1). L'AJIS a fait une [lettre au ministre](#) pour demander de disposer de l'évolution des catégories 4 et 5 dans la même publication que celle des autres catégories.

L'AJIS demande également des informations sur les sorties des demandeurs d'emploi du stock comptabilisé en fin de mois. Tous les mois, 40 à 50 000 demandeurs d'emploi sortent du stock. L'Association souhaiterait connaître le détail des motifs de sortie, en distinguant les radiations des sorties administratives.

Marc Landré fait état d'une autre demande des journalistes sociaux : disposer de données sur le stock de demandeurs d'emploi qui le restent plus longtemps que la moyenne nationale.

Marc Landré fait ensuite une description des modalités de diffusion des chiffres du chômage par le ministère de l'emploi : il indique que l'embargo est régulièrement rompu par le ministre au cours de petits déjeuners avec quelques journalistes de la sphère sociale. Cet embargo est maintenant fixé à 19 heures (contre 20 heures auparavant selon Marc Landré). Les journalistes reçoivent l'information par un mél du cabinet du ministre entre 18h20 et 18h40, ce qui ne laisse pas de temps pour réagir, compléter son information, etc. Selon le président de l'AJIS, ce délai très court est une stratégie politique destinée à limiter le commentaire du journaliste à chaud. Il y a en effet peu de chances qu'on revienne sur le chiffre le jour d'après, une fois qu'il a été communiqué. Par ailleurs, l'AJIS se bat contre l'inégalité de traitement qui résulte de la rupture de l'embargo et elle a pris position contre les petits déjeuners informels réservés à certains journalistes.

Marc Landré conclut en disant que les journalistes sociaux aimeraient avoir un tableau de bord du chômage en France, avec les DEFM de catégorie 1, mais aussi les DEFM de catégories 4 et 5 ainsi que le stock des demandeurs dont la durée de chômage est supérieure à la durée moyenne, l'évolution de la durée moyenne de chômage, etc. Des données relatives à l'emploi seraient également souhaitables. Le rythme d'une telle publication pourrait être trimestriel. Ainsi, les journalistes auraient le temps de revenir dessus.

2) Intervention de Françoise Crouigneau, présidente de l'Association des journalistes économiques et financiers (Ajef), assistée de Philippe Plassart et Dominique Thiébaud, devant le groupe de travail, le 10 septembre 2007.

Françoise Crouigneau indique que, sur beaucoup de points, l'Ajef est d'accord avec l'Ajis. Elle rappelle combien les chiffres de l'emploi et du chômage sont sensibles pour l'opinion publique et pour

le personnel politique. Les journalistes économiques sont particulièrement attentifs aux données sur l'emploi qui caractérisent, comme le Pib, la vitalité économique d'un pays alors que les journalistes sociaux le sont davantage aux données sur le chômage. Au-delà de cette légère différence, l'ensemble des journalistes considèrent qu'une batterie de données permettrait de mieux cerner la réalité : ils souhaiteraient disposer : de données sur les différentes catégories de demandeurs d'emploi ; sur les motifs de sortie des listes de l'ANPE, en particulier les absences au contrôle et les radiations ; sur les différents types d'emploi (par exemple sur le développement éventuel des services à la personne, l'emploi dans les petites entreprises, l'emploi non marchand) ; sur le bouclage de la population active ; sur la perception du chômage par les ménages ; sur les heures travaillées. Ils souhaiteraient que les données des autres pays soit plus facilement accessibles pour réaliser des comparaisons internationales, qui sont de plus en plus importantes et nécessaires. Ils estiment important que les marges d'erreur figurent dans les publications ainsi que les raisons des éventuelles révisions des données. D'un point de vue pratique, les journalistes aimeraient que les données d'emploi et de chômage soient facilement accessibles sur internet en série longue sous format tableur.

S'agissant de la diffusion, les journalistes de l'Ajef estiment que les données doivent être diffusées de manière indépendante, sans l'intervention des « politiques », faute de quoi le risque est grand que le débat soit pollué et que des soupçons de manipulation existent. A cet égard, ils critiquent le fait que l'heure de publication des chiffres du chômage ait été récemment avancée de 8h45 à 19h la veille. Ils indiquent que, si cela permet au Ministre de s'exprimer au « 20 heures » à la télévision, cela ne leur laisse pas le temps de travailler pour faire une présentation qui convienne. La présidente de l'Ajef estime que la crédibilité du chiffre mensuel du chômage en a été diminuée.

Par ailleurs, la Présidente s'est fait la porte-parole de journalistes de l'association qui souhaitent que l'ensemble des producteurs des chiffres du chômage « apprennent à communiquer » après le « printemps calamiteux ».

L'Ajef signale enfin que l'association met en place des réunions avec des directions de Bercy pour permettre aux journalistes qui interviennent sur de nouveaux domaines d'approfondir leurs connaissances. Une initiative avec les directions statistiques pourrait s'envisager, en lien avec l'AJIS. Philippe Plassart souligne que les journalistes économiques et les statisticiens partagent le même souci de la crédibilité de leurs informations.

Annexe V

Les sources statistiques

a) Les enquêtes Emploi

Depuis 2003, l'enquête Emploi est trimestrielle ; sa collecte a lieu en continu. Le taux de chômage au sens du BIT est publié tous les trimestres depuis décembre 2007. A l'horizon 2011-2012, des taux correspondant à des taux trimestriels glissants pourraient être publiés tous les mois.

L'harmonisation européenne a été très poussée, l'intitulé des principales questions et leur ordre ont été définis par Eurostat, de manière à assurer la meilleure comparabilité possible des concepts d'emploi et de chômage. Ainsi, les définitions du BIT sont interprétées de la même manière dans tous les pays de l'union européenne¹. L'enquête est faite auprès d'un échantillon d'aires géographiques, de 20 logements environ. 60 000 ménages sont interrogés tous les trimestres, et chaque ménage est interrogé six trimestres de suite. Les première et sixième interrogations ont lieu en face à face, les autres par téléphone. Le questionnaire est très complet. L'échantillon est représentatif des ménages ordinaires. L'échantillon des enquêtes Emploi est beaucoup plus gros que celui de toutes les autres enquêtes nationales (si l'on excepte le recensement de la population) ; il est cependant moins gros que celui des enquêtes homologues dans plusieurs grands pays européens. Il est prévu de l'accroître de 50%, de manière progressive, en 2009.

La fiabilité des données des enquêtes Emploi est d'ores et déjà satisfaisante, mais il est nécessaire de prendre des précautions d'interprétation du fait des erreurs aléatoires (inhérentes au sondage) et des effets de grappe (liés au tirage d'aires). A cet égard, les critiques contenues dans le rapport IGF-IGAS n'ont fait que confirmer, en l'accentuant, ce qui a toujours été affirmé à propos de l'utilisation des enquêtes Emploi. La relative imprécision des données de l'enquête a toujours été indiquée², et continue de l'être³. Il vaut mieux utiliser les résultats en les situant dans une tendance, sur plusieurs années quand l'enquête était annuelle, maintenant sur plusieurs trimestres. Concernant la précision des enquêtes, l'article de base reste celui de Jean-Claude Deville et Nicole Roth, « La précision des enquêtes Emploi », *Economie et statistique*, novembre-décembre 1986. Dans le dernier numéro d'*Informations rapides* sur les taux de chômage établis à partir de l'enquête Emploi, il est précisé que l'estimation du taux de chômage est à +/- 0,4 point près, et son évolution d'un trimestre à l'autre à +/- 0,3 point près (intervalle de confiance à 95 %). Cependant, au sein de cet intervalle, il n'y a pas d'équiprobabilité. La vraie valeur a plus de chances d'être vers le centre de la distribution que proche de ses marges puisqu'il s'agit d'une distribution gaussienne. En outre, une analyse sur moyenne période est d'autant plus solide, car l'imprécision résulte d'aléas qui jouent tantôt dans un sens, tantôt dans un autre.

¹ Rappelons que selon l'interprétation européenne des définitions du BIT, pour être considéré comme chômeur, trois critères doivent être remplis : il faut ne pas travailler, ne serait-ce qu'une heure pendant la semaine de référence, être disponible dans les 15 jours pour prendre un emploi, et faire au moins une démarche active de recherche d'emploi.

Depuis l'installation du groupe de travail, l'Insee a adopté l'interprétation européenne du concept de démarche active de recherche d'emploi, qui est plus restrictive, se mettant ainsi en cohérence avec l'interprétation d'Eurostat et celle des autres pays européens. Désormais, la simple inscription à l'ANPE n'est plus considérée comme une démarche active de recherche d'emploi. Il faut cependant noter qu'actuellement, maintenir son inscription à l'ANPE implique un certain nombre de démarches comme rencontrer un conseiller, répondre à des annonces... Comme ces démarches sont considérées comme des démarches actives, il résulte que les personnes qui maintiennent leur inscription feront de fait des démarches actives en raison du respect des obligations que ce maintien implique.

² « Les enquêtes sur l'emploi, donnent des informations essentiellement structurelles. ... Seule l'étude des tendances à moyen terme peut être valablement abordée, à partir d'un nombre suffisant d'observations » (Enquête Emploi, méthodes et définitions, division Emploi, Insee, 1987, page 3). Un avertissement semblable figure encore dans les publications récentes.

³ Cf. dans la Note de conjoncture, Insee, mars 2008, le dossier « Emploi, chômage, activité : du constat à la prévision ». Sous un titre qui indique que l'enquête Emploi s'interprète plus facilement en tendance sur plusieurs trimestres, le texte précise : « ...en raison de l'erreur inhérente à tout échantillonnage, les estimations tirées de l'enquête Emploi sont soumises à un 'bruit' qui rend l'interprétation des variations trimestrielles délicates : il est ainsi plus pertinent d'interpréter des tendances avérées sur plusieurs trimestres, plutôt que de se focaliser sur certains 'points' isolés. »

L'enquête Emploi permet de publier des données nationales, et Eurostat utilise et publie aussi quelques variables régionales. L'enquête est la seule source permettant de calculer le chômage au sens du BIT (et d'éventuelles définitions complémentaires ou alternatives en lien avec cette définition du chômage). Jusqu'en 2006, les résultats ont été donnés en moyenne annuelle. Depuis la fin de 2007, des résultats trimestriels sont produits.

A partir de l'enquête, les possibilités théoriques de traitement sont très variées. Pour analyser les transitions trimestrielles, il est possible d'utiliser les ré-interrogations pour créer des pseudo-panels, moyennant quelques précautions qui vont être examinées ci-après ; pour analyser des transitions annuelles, on peut aussi utiliser les questions rétrospectives posées lors de la première interrogation. Certains traitements complexes nécessitent encore une expertise.

L'enquête Emploi pourrait aussi servir d'instrument de cohérence et donner de manière coordonnée l'emploi, le chômage et d'autres grandeurs utiles à l'analyse du marché du travail. C'est ce qui est fait quelquefois quand des comparaisons sont en même temps établies avec d'autres pays européens (voir en ce sens *France, portrait social* de 2006). En règle générale, il est plus logique et plus efficace d'utiliser pour chaque sujet la source la meilleure (par exemple pour l'emploi d'autres sources que l'enquête Emploi), et de confronter ensuite les résultats. Cet exercice était dénommé « bouclage » population active emploi chômage ; il est maintenant inclus de manière permanente dans la note de conjoncture de l'Insee. Les diverses causes d'écart y sont analysées, en incluant dans ces causes les différences liées au champ et aux méthodologies différentes des sources utilisées.

L'enquête Emploi dans les départements d'outre-mer

Pour les départements d'outre-mer, des enquêtes sur l'emploi et le chômage avaient été faites de manière irrégulière et avec des questionnaires ad hoc, en 1971, 1978, et 1986-1987. Depuis 1993, l'enquête était effectuée selon un protocole voisin de celui de l'enquête de métropole, et avait lieu annuellement⁴. En 2001, l'enquête a été refondue et le questionnement antérieur sur le chômage a été remplacé par le module BIT préconisé par Eurostat. Cependant, tout en intégrant les nouvelles questions de l'enquête européenne forces de travail, l'enquête Emploi dans les Dom est restée à un rythme annuel. Chaque année, l'enquête porte sur 21 000 logements, soit environ 40 000 personnes de 15 ans ou plus. L'échantillon est renouvelé par tiers, la collecte a lieu en face à face (avec micro-ordinateur portable) pour le tiers entrant, par téléphone pour les deux autres tiers. L'enquête se déroule sur trois mois, du 15 mars au 15 juin. Les données sont publiées par les directions régionales de l'Insee des Dom.

A terme rapproché, l'enquête emploi Dom sera effectuée tous les trimestres, et ses résultats pourront être agrégés à ceux de l'enquête métropolitaine.

b) D'autres enquêtes statistiques

1) L'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV)

Cette enquête est la partie française du système communautaire European Community-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), destiné à prendre la suite du Panel européen, dont la dernière vague a eu lieu en 2001. Ce dispositif s'articule en deux : une composante transversale, sous forme d'enquête traditionnelle annuelle, et une composante longitudinale sous forme de panel. En France, l'ensemble de l'enquête et du panel s'appelle « Statistiques sur les ressources et les conditions de vie » (SRCV).

SRCV vise d'abord à obtenir des indicateurs structurels pour le rapport de synthèse annuel dans le domaine de la répartition des revenus, du nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, et de la composition de ce groupe social dans les Etats membres. Cette source va aussi fournir aux chercheurs des micro-données sur les revenus et les conditions de vie, pour mener des études sur les inégalités.

Les thèmes permanents reconduits chaque année sont : la composition du ménage et des données biographiques de base des personnes du ménage ; le revenu disponible, le revenu brut et ses composantes, le revenu courant ; l'épargne et l'endettement ; le logement, son équipement et son environnement ; les diplômes, le suivi éventuel d'une formation ; l'emploi, le salaire et l'horaire courant pour les salariés, la recherche de travail ; la santé. Outre ces thèmes permanents, un thème

⁴ Voir Monique Meron, « Une enquête emploi dans les Dom », *Courrier des statistiques* n°65, mars 1993.

complémentaire est introduit chaque année sous forme de module "ad hoc" (ainsi, en 2005, un module "transmission intergénérationnelle de la pauvreté").

L'enquête couvre les ménages ordinaires vivant en France métropolitaine. L'échantillon sélectionné pour l'enquête transversale comporte environ 16 000 logements, permettant d'obtenir environ 9 000 ménages répondants. La plupart des ménages ayant répondu à la première enquête transversale (échantillon de 8/9ème) constituent la première vague du panel, et les personnes appartenant à ces ménages (individus panels) sont interrogées jusqu'à huit années supplémentaires. Chaque année, environ 4 000 ménages sont interrogés pour la première fois dans le cadre de l'enquête transversale. Les ménages répondant intègrent alors le panel (schéma rotatif). L'enquête transversale utilise l'ensemble des interrogations et ré-interrogations de l'année en cours.

Les individus panels sont les membres de tout âge figurant dans l'échantillon initial, plus les enfants mis au monde par des femmes panels pendant la période où elles font partie du panel. Les ménages panel sont les ménages comprenant au moins un individu panel. Les co-résidents sont les membres d'un ménage panel qui ne sont pas individus panels. Tous les individus panels restant ou se déplaçant au sein de ménages sur le territoire national couvert par l'enquête font partie de l'échantillon pour toute la durée du panel. Les individus panels changeant de résidence doivent être suivis à la nouvelle adresse de leur ménage. Les co-résidents ne sont ré-interrogés que s'ils continuent à vivre dans un ménage panel. La première cohorte du panel est découpée en neuf sous-échantillons, qui sortent l'un après l'autre du panel : le premier sous-échantillon est sortant en 2005, le second en 2006... jusqu'au neuvième sous-échantillon qui est suivi neuf ans (jusqu'en 2012). Chaque année, le sous-échantillon sortant est remplacé par un sous-échantillon entrant.

2) Les enquêtes « Génération » (Céreq)

Les enquêtes Génération, réalisées par le Céreq, s'inscrivent dans le dispositif de l'Observatoire national des entrées dans la vie active (ONEVA). Elles portent sur les premières années de vie active des sortants du système éducatif une année donnée. Les premières enquêtes ont étudié les trajectoires des sortants de 1992, 1998, 2001. Ces enquêtes ont un aspect rétrospectif et un aspect panel. Lors de la première interrogation, les sortants du système éducatif décrivent, mois par mois, toutes les situations connues entre la sortie et la date de l'enquête, et en quantifient la durée. Les interrogations ultérieures (deux ans et quatre ans après la première interrogation) permettent d'analyser les parcours en début de carrière et les premières mobilités. Au total, la période d'observation couvre sept ans.

L'enquête 2004 est en cours d'exploitation. Pour cette enquête, le Céreq a interrogé, au printemps 2007, 65 000 jeunes parmi les 705 000 sortis pour la première fois de formation initiale en 2004⁵. Les premiers résultats publiés sont issus de l'exploitation d'un échantillon « national » de 35 000 individus sortis de tous les niveaux de formation, 30 000 autres individus ayant été interrogés durant l'enquête dans le cadre de demandes spécifiques de régions et de ministères.

Pour réaliser l'enquête, le Céreq a constitué une base de plus de 1,2 million d'individus présumés sortis du système éducatif en 2004, en collaboration avec l'ensemble des rectorats et des universités, ainsi que des établissements de formation ne dépendant pas du ministère de l'éducation nationale (centres de formations d'apprentis, lycées agricoles, écoles de l'enseignement supérieur...). L'interrogation a été réalisée par téléphone, avec saisie simultanée des réponses sur ordinateur. Cette opération a mobilisé 120 télé-enquêteurs durant trois mois. Pour l'échantillon national, les entretiens téléphoniques ont duré en moyenne 26 minutes.

3) L'enquête Formation et qualification professionnelle (FQP)

L'enquête FQP 2003 est la sixième version d'une enquête déjà réalisée en 1964, 1970, 1977, 1985 et 1993. Comparés aux résultats précédents, ceux de l'édition 2003 permettront d'étudier l'évolution du rendement des diplômes et de l'efficacité du système éducatif, de comprendre comment ont évolué les composantes « culturelles » et « socio-économiques » de l'origine sociale sur la réussite scolaire puis professionnelle. L'enquête permettra également d'estimer l'impact de la formation continue sur les carrières professionnelles, en terme de mobilité ou de rémunération. Elle fournira enfin des éléments permettant de comprendre pourquoi le chômage des personnes sans diplôme a augmenté dans les années quatre-vingt-dix.

Le questionnaire s'articule autour de cinq thèmes : la mobilité professionnelle, la formation initiale, la formation continue, l'origine sociale, les revenus du travail.

⁵ Voir « Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture », *Bref* n°248, Céreq, janvier 2008.

Outre la reprise à l'identique de l'ensemble du questionnement des enquêtes précédentes ce qui permettra des comparaisons temporelles sur ces différents thèmes, l'accent a été porté pour le questionnaire 2003 sur la mobilité professionnelle avec une description précise des trajectoires individuelles, mais aussi sur l'évolution du contexte organisationnel et technologique dont les salariés font l'expérience au cours de leur carrière.

Le champ couvre les personnes de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine. L'échantillon comprend environ 40 000 logements. Au sein de chaque logement, si plus d'une personne se situe dans la tranche d'âge, le questionnaire a été posé à deux personnes tirées au sort. La collecte, réalisée par l'Insee, s'est déroulée d'avril à juillet 2003. Le mode de collecte utilisé est un questionnaire administré par un enquêteur en face à face avec un micro-ordinateur portable. La durée moyenne du questionnaire est de 35 minutes.

4). Enquête transversale, enquête longitudinale

Dans une enquête transversale, on interroge les personnes sur leur situation actuelle. Si on souhaite disposer d'informations sur leur passé, on leur pose des questions rétrospectives, qui font appel à leur mémoire. Les enquêtes Formation qualification professionnelle (FQP) procèdent ainsi pour connaître la situation des personnes enquêtées cinq ans avant et le cheminement entre cette situation antérieure et leur position actuelle, de manière à analyser la mobilité professionnelle (ces enquêtes procèdent de la même manière pour connaître la situation des parents et grands parents de la personne enquêtée afin d'apprécier la mobilité sociale).

Dans une enquête longitudinale, ou en panel (comme SRCV), on interroge plusieurs fois de suite les mêmes individus et, s'ils ont déménagé, on cherche à les retrouver. On dispose donc de leurs réponses à plusieurs dates, et on peut les comparer. Les transitions entre états résultent alors d'une confrontation des réponses à ces deux dates, sans appel à la mémoire.

Cependant, même dans un vrai panel, il y a des pertes en ligne dues au fait qu'on ne retrouve pas toujours les personnes ayant déménagé (ou qu'elles refusent de répondre la deuxième fois alors qu'elles avaient accepté la première fois). C'est ce phénomène de perte en ligne qu'on appelle l'attrition.

Dans la mesure où il y a un lien entre le phénomène qu'on cherche à observer et l'attrition, celle-ci introduit un biais d'observation (si les personnes manquantes ont des caractéristiques moyennes différentes de celles qui répondent, par exemple si les personnes ayant déménagé et qu'on n'arrive pas à retrouver ont, plus que les autres, trouvé un emploi entre la date de l'enquête initiale et celle de la réinterrogation).

Dans l'enquête Emploi, lors de la première interrogation, les personnes interrogées indiquent ce qu'elles faisaient un an plus tôt et remplissent un calendrier au mois le mois qui renseigne sur leurs situations intermédiaires entre un an avant et la date de l'enquête. A partir de ces informations, il est possible de regarder notamment les transitions sur un an entre états (actifs occupés, chômeurs, inactifs).

Mais dans l'enquête Emploi, on interroge plusieurs fois de suite les mêmes ménages (ou plus précisément les mêmes logements), en sorte que les personnes seront interrogées plusieurs fois de suite et qu'il sera possible de comparer ainsi leurs situations à deux dates correspondant à deux interrogations (deux ou plus si les ré-interrogations sont plus nombreuses). Mais comme ce sont les logements qu'on ré-interroge, des personnes ou des ménages peuvent avoir déménagé ; on ne les retrouve pas et ils sont remplacés dans l'enquête par les nouveaux occupants. C'est pourquoi l'enquête Emploi n'est pas un vrai panel, mais un pseudo-panel.

c) Le recensement

Le recensement peut fournir un certain nombre de données régionales et locales mais il ne permet pas de scruter les frontières du chômage aussi précisément que l'enquête Emploi. Il donne (ou va bientôt donner) des informations tous les ans. La précision d'une enquête annuelle de recensement est bonne, les données sont très stables, année après année, pour le niveau national et pour les grandes régions ; c'est un peu moins vrai pour les petites régions. En utilisant des ratios, des indicateurs de dispersion, il est possible d'aller assez loin (départements, comparaison de l'ensemble des zones urbaines sensibles et des autres zones, etc.). En nombre, pour les niveaux géographiques fins, on devra travailler en moyenne sur plusieurs années (en principe cinq ans), ce qui permettra des études structurelles (des comparaisons entre zones géographiques), mais pas des analyses conjoncturelles.

Cependant, le questionnaire du recensement n'est pas très détaillé. La question sur l'emploi, le chômage et les autres situations possibles ne fait pas référence à une semaine ni à une date précise et il n'y a pas de questions pour les chômeurs sur les démarches de recherche d'emploi ni sur la disponibilité. C'est pourquoi le concept de chômage au recensement est plus large qu'à l'enquête Emploi.

Pour mieux cerner l'évolution du chômage régional ou départemental, le recensement pourrait donner des dispersions régionales ou départementales, qui seraient ensuite appliquées à des indicateurs nationaux tirés de l'enquête Emploi. Ces dispersions seraient obtenues à partir de moyennes sur quelques années pour les petites régions ou pour des niveaux géographiques plus fins que la région, à partir des résultats annuels pour les plus grosses régions. Des analyses complémentaires restent à mener pour apprécier la fiabilité des données obtenues, qui, à terme, pourraient peut-être servir dans le calcul des taux de chômage régionaux, en complément des données ANPE.

Le rapport IGF-IGAS a suggéré que des questions qui permettent de se rapprocher des définitions du BIT soient posées au recensement. L'Insee envisage cette possibilité, et a mené en 2007 une enquête pilote pour en apprécier la faisabilité. Le groupe de travail considère cette évolution comme très utile pour donner, en particulier, des informations régionales et locales susceptibles de compléter et d'encadrer les informations issues de l'ANPE, qui portent sur les demandeurs d'emplois et pas sur les chômeurs.

d) Les sources administratives sur l'emploi

1) Le système d'information que l'Insee et les SSM ont mis en place.

Aucune source statistique ne présente toutes les qualités souhaitables, à savoir couvrir l'intégralité du champ de l'emploi, être disponible rapidement, se décliner au niveau local aussi bien qu'au niveau national, apporter des informations précises sur les employeurs et sur les individus, faire référence à des concepts clairement définis. C'est pourquoi l'Insee produit plusieurs sources d'information sur le marché du travail, de nature parfois très différente.

Pour le suivi conjoncturel de l'emploi, exprimé en nombre de personnes, l'Insee utilise les estimations d'emploi. Cette synthèse de sources alimente la fiche « Emploi » des notes de conjoncture, et la comptabilité nationale. Les estimations d'emploi permettent de décliner l'emploi au niveau local (région et département) et de le ventiler à un niveau sectoriel fin. Ces estimations sont obtenues en prenant comme référence le niveau d'emploi dans les recensements généraux de population (le dernier ayant eu lieu en 1999) et en leur appliquant des indices annuels et trimestriels d'évolution de l'emploi issus d'une synthèse de plusieurs sources statistiques (données des Urssaf et de l'Unedic, de la Mutualité Sociale Agricole, du fichier de paie des agents de l'État, etc.).

D'autres données sur l'emploi sont publiées par l'Acosse et par l'Unedic, sur leurs propres champs (respectivement le champ des établissements cotisants au régime général de la Sécurité sociale et de l'assurance chômage). Ces séries sont régulièrement comparées aux estimations d'emploi de l'Insee afin de tester la robustesse des méthodes et des sources⁶.

A partir de la mi-2009, le calage de l'emploi sur le recensement sera abandonné ; ce sont les DADS qui serviront de référence. Elles fourniront la base d'un nouveau système d'estimation de l'emploi qui sera mis en place (projet Estimations d'emploi localisées - Estel), et dont les données trimestrielles proviendront pour l'essentiel de l'exploitation des Urssaf.

2) Le détail (des sources primaires)

- Les indicateurs de stock d'emploi (à un moment donné)

Les données administratives sont la source principale pour évaluer l'évolution conjoncturelle de l'emploi. Les statistiques les plus précoces sont trimestrielles. Il s'agit de l'emploi salarié du secteur concurrentiel pour la métropole en fin de trimestre. L'emploi public, l'emploi agricole, les non salariés et l'ensemble de l'emploi des Dom ne sont couverts que sur une base annuelle. Le système incorpore progressivement une information de plus en plus complète, et synthétise un ensemble d'informations de provenances très diverses dans ce qu'on appelle les estimations d'emploi.

⁶ D'après l'encadré 2, « Suivre le marché du travail : différentes sources pour différents usages », de l'article de Patrick Aubert et Elise Coudin, « Emploi chômage, activité : du constat à la prévision », *Note de conjoncture*, Insee, mars 2008.

45 jours après la fin du trimestre, on dispose des résultats provisoires de l'enquête Activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre (Acemo) de la Dares et des statistiques de l'Unedic pour l'intérim. Seuls les secteurs marchands (hors agriculture) sont couverts. Environ 34 000 établissements de 10 salariés et plus sont interrogés dans cette enquête. L'emploi dans les entreprises de moins de 10 salariés est estimé. Ces données sont ensuite remplacées par des données administratives.

La deuxième estimation est disponible 70 jours après la fin du trimestre. Elle est fondée sur les statistiques provisoires de l'Unedic, les résultats définitifs de l'enquête Acemo, et les statistiques provisoires tirées de l'exploitation des bordereaux Urssaf⁷ que centralise l'Acosse⁸. L'Insee retraite ces bordereaux dans le cadre d'une chaîne de traitement nommée Extension du projet Urssaf pour les revenus et l'emploi (Epure). Cette dernière source fournit une information directe sur l'emploi dans les entreprises de moins de 10 salariés. Les séries sont disponibles dans un plus grand niveau de détail (36 secteurs). Le champ est désormais le secteur concurrentiel (donc y compris le secteur non marchand privé).

La troisième estimation, disponible 135 jours après la fin du trimestre, diffère de la précédente par la prise en compte des résultats définitifs d'Epure.

Tous les ans, une estimation de l'emploi total est réalisée : l'emploi public, l'emploi non salarié, l'emploi agricole et l'emploi dans les Dom sont couverts. Il s'agit d'une évaluation en fin d'année. Cette estimation est publiée en septembre de l'année suivante. C'est encore l'occasion d'améliorer les estimations précédentes. Les résultats définitifs (exhaustifs) de l'Unedic sont pris en compte ainsi que des données provenant des Urssaf, de la MSA, des grandes entreprises nationales ainsi que des données sur les personnels de l'Etat. En mars de l'année suivante, en n+2, ces données sont encore une fois révisées, après une expertise dans chaque département, effectuée par les directions régionales de l'Insee.

L'ensemble de ces données sont calées sur le recensement de 1999.

Le dispositif fondé sur les données administratives continuera de s'améliorer en 2008 et 2009 avec une meilleure couverture des salariés des particuliers (prise en compte de leur multi-activité), et une extension des estimations trimestrielles d'emploi aux salariés de l'agriculture et de la Fonction publique. A terme, les DADS élargies serviront de base de calage annuelle pour les estimations d'emploi (annuelles mais également trimestrielles).

La détermination de l'emploi non salarié s'effectue selon le même principe que celle de l'emploi salarié, par mise à jour annuelle des niveaux issus du recensement à l'aide d'indices d'évolutions calculés à partir de sources administratives. Actuellement, ces sources ne permettent pas d'actualiser les séries à un niveau sectoriel fin : l'emploi non-salarié est établi au niveau départemental et régional pour cinq grands secteurs, agriculture, construction, industrie, commerce, services.

Plusieurs sources administratives sont utilisées :

- les données de la MSA pour les non-salariés agricoles, y compris les aides familiaux.
- les données de l'Acosse pour les non-salariés cotisants actifs à la Sécurité sociale. Le champ Acosse exclut l'agriculture et distingue les « employeurs » et les « travailleurs indépendants ».
- les données de la Canam (Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes) et celles de la Cancava (caisse d'assurance vieillesse).

A terme, la combinaison des données individuelles venant de l'Acosse et de la MSA va permettre de déterminer plus précisément le nombre des non-salariés, et, dans le cadre d'Estel, d'éliminer les doubles comptes liés à la multi-activité (personnes comptées à la fois comme salariées et non-salariées) et de passer du lieu de travail au domicile.

Les DADS sont également une source d'une très grande richesse pour les analyses sur le marché du travail. Comme on l'a vu plus haut, les DADS permettent d'appréhender l'emploi à la fois dans une approche volume de travail (nombre et caractéristiques des postes de travail, caractéristiques de l'unité employeuse) et dans une approche marché du travail (nombre de salariés en emploi en un sens proche de celui du Bureau international du travail). Les DADS sont disponibles 15 à 18 mois après l'année de référence. A partir de ces données, il est possible d'avoir les caractéristiques de l'emploi soit dans l'optique marché du travail, soit dans l'optique volume de travail : par sexe, âge, catégorie sociale, secteur d'activité, type de contrat, temps plein/temps partiel...

⁷ Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

⁸ Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

L'exhaustivité des DADS et l'information qu'elles donnent sur le site de travail et le lieu de domicile du salarié en font un instrument privilégié pour les analyses finement localisées.

Les DADS ont été considérablement enrichies en 2005 (DADS-Unifiées), notamment en matière de contrat de travail. Les DADS-U fournissent désormais des informations sur les dates et motif de début et de fin d'emploi, le type de contrat de travail (CDD, CDI, contrat de mission), sa nature (type de contrats aidés), la nature de l'activité (saisonnier, vacataire, travail à domicile etc.), la modalité des rémunérations (périodicité de la paie, paiement au forfait ou à l'acte etc.) et comprennent les éléments permettant de calculer un nombre d'heures travaillées, en plus du nombre d'heures rémunérées. La quotité de temps partiel est désormais disponible. La qualité des données est en cours d'expertise à l'Insee, en lien avec la Dares.

Dès l'exercice 2007, le champ actuel sera complété pour couvrir également la fonction publique d'Etat et les particuliers employeurs. C'est ainsi l'ensemble des employeurs et de leurs salariés qui seront couverts de façon homogène. Cette avancée permettra de prendre en compte la multi-activité et de fournir des statistiques utiles à l'analyse de la précarité.

Le groupe de travail se félicite de l'utilisation des DADS, qui permettent de disposer d'informations très riches, notamment de pyramides d'âge, et de statistiques sur les professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) à un niveau fin. Il recommande qu'elles soient exploitées encore davantage, et disponibles plus rapidement.

- Les indicateurs de flux d'emploi

Le dispositif de suivi des flux d'emploi est fondé sur les DMMO complétées par l'EMMO.

Depuis 1975, les flux d'entrées et de sorties sont suivis au travers des déclarations mensuelles des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) qui concernent les établissements d'au moins 50 salariés. A compter de 1996, ce champ a été élargi aux établissements de 10 à 49 salariés par l'enquête sur les mouvements de main-d'œuvre (EMMO).

- Les Déclarations mensuelles de Mouvement de Main-d'œuvre (DMMO) : chaque mois, les établissements de 50 salariés ou plus adressent à l'administration un relevé détaillé des contrats conclus ou résiliés durant le mois précédent. Ces déclarations sont exploitées en commun par l'INSEE et la Dares ;
- L'Enquête sur les Mouvements de Main-d'Oeuvre (EMMO) : chaque trimestre, la Dares interroge par sondage les établissements de 10 à 49 salariés à l'aide d'un questionnaire comparable au formulaire déclaratif. En 2007, la Dares a étendu l'échantillon de son enquête aux établissements de un à neuf salariés (les données sont encore en cours d'expertise). Désormais, les établissements de toutes tailles sont donc représentés.

Le champ couvert est celui du secteur concurrentiel, à l'exception des entreprises de travail temporaire. Cependant, les entreprises indiquent le nombre d'intérimaires qu'elles ont embauchés. Depuis 1996, la Dares publie les résultats fusionnés des deux sources. Depuis 2001, cette publication est trimestrielle alors qu'elle était semestrielle auparavant. Un bilan annuel est également publié.

La fusion des données EMMO-DMMO permet de connaître pour les petits (10 à 49 salariés actuellement, 1 à 49 salariés à terme) et les grands établissements (50 salariés et plus) :

- les taux d'entrée et de sortie de la main d'œuvre, le taux de rotation (demi somme des taux d'entrée et de sortie) ;
- le taux de recours à l'intérim ;
- la part des CDD et des CDI dans les embauches ;
- les sorties par motifs (fins de CDD, démissions, licenciements pour motif économique, licenciements pour motif personnel, fins de période d'essai, retraites).

Les contrats courts (moins d'un mois) ne sont pas couverts. Les données par secteur d'activité sont disponibles.

Les déclarations uniques d'embauche (DUE) permettraient de suivre les embauches de salariés dans le secteur concurrentiel.

Suite à l'instauration du CNE en août 2005, l'ACOSS publie trimestriellement les déclarations uniques d'embauche par type de contrat. L'ensemble du secteur concurrentiel est couvert à l'exception des services à la personne, à un rythme trimestriel. Les données sont disponibles par secteurs qui recrutent. Il s'agit d'intentions d'embauche qui ne se concrétisent pas forcément. Les contrats de moins d'un mois sont pris en compte.

Ces données présentent l'avantage, par rapport au dispositif DMMO-EMMO, d'être exhaustives (en termes d'établissements) et disponibles plus rapidement. De ce fait, elles permettent des analyses fines au niveau local. Cependant, avant de s'en servir pour construire un indicateur sur les flux d'embauche, il conviendrait de poursuivre l'expertise des DUE déjà entamée par l'Acoss et la Dares pour préciser quelle notion couvre précisément une DUE et dans quelle mesure ces intentions se réalisent effectivement.

e) Les données venant de l'ANPE et de l'Unédic

Les données venant de l'ANPE et de l'Unédic ne sont pas de même nature que celles issues d'enquêtes statistiques.

1) Les données venant de l'ANPE

Les données sur les demandes d'emploi et les offres d'emploi enregistrées proviennent de l'ANPE. Elles sont établies pour gérer la liste des demandeurs d'emploi et les offres reçues émanant des entreprises. Ces données sont retraitées pour pouvoir être utilisées par des statisticiens : les conventions pour traiter ces données ont été établies par l'ANPE et la Dares. Ce ne sont donc pas de simples comptages ; elles dépendent des conventions retenues.

L'ANPE publie mensuellement des données détaillées sur les demandes et les offres d'emploi, dans le cadre d'une publication commune avec la Dares. Une réforme de la publication actuelle est en préparation. Le groupe de travail a fait des propositions visant à clarifier les données publiées, et à bien préciser leur statut : dans le cas des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, il ne s'agit pas d'une mesure du chômage ou d'un comptage des chômeurs. Il faudrait dire aussi qu'au mois le mois, l'évolution commentée est de moindre ampleur que la marge d'incertitude, et que c'est seulement sur plusieurs mois qu'une tendance peut se dessiner.

Par ailleurs, il conviendrait de continuer d'expertiser les modifications susceptibles d'intervenir dans la gestion des listes de demandeurs d'emploi, et d'analyser en parallèle le processus qui amène d'anciens demandeurs d'emploi à cesser de s'inscrire alors que leur situation personnelle ne s'est pas modifiée.

Toutes les données sur les demandeurs d'emploi présentent l'avantage d'être disponibles à un niveau géographique fin (communes, départements, régions, métropole, Dom). Le découpage Zone urbaine sensible-non Zus existe aussi. .

L'ANPE a constitué aussi, à des fins d'études, un fichier complet des demandeurs d'emploi, le Fichier historique statistique (FHS). Il comprend tous les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE au cours des 10 dernières années. Pour chaque demandeur présent à une date dans le fichier, on dispose de l'historique de toutes ses demandes d'emploi. Ce fichier est donc extrêmement riche, et permet, outre des études et recherches, la constitution d'indicateurs (moyennant quelques précautions), sur l'ancienneté des demandeurs d'emploi, ainsi que sur la durée et la récurrence de leur présence sur les listes.

• Enquête Sortants

Pour apprécier correctement les sorties des demandeurs d'emploi vers l'emploi, l'ANPE et la Dares réalisent une enquête depuis 2001. Un échantillon est sélectionné parmi les demandeurs d'emploi sortis au cours du dernier mois de chaque trimestre. Ces personnes sont interrogées par téléphone sur le motif réel de leur sortie du chômage, sur les conditions de leur retour à l'emploi ainsi que sur leur situation professionnelle au moment de l'enquête, soit près de trois mois après leur sortie de la liste des demandeurs. Depuis 2007, l'échantillon couvre 15 000 personnes (il était beaucoup plus petit auparavant, 2000 chaque trimestre). Les données 2007 ne sont pas encore disponibles, mais leur publication est prévue en 2008. L'enquête couvre les personnes susceptibles d'être en reprise d'emploi (en moyenne 80% du flux de sorties) ; elle ne comprend pas les demandeurs d'emploi sortis des listes pour cause de maladie ou maternité, d'entrée en formation, de retraite ou de dispense de recherche d'emploi, de changement d'agence locale.

• Enquête Recrutement et perspectives des entreprises (REPERE, ANPE)

Cette enquête a pris en 2007 la suite de l'enquête « anticipations des entreprises » conduite par l'ANPE depuis 1999. Elle permet d'interroger chaque année les établissements sur leurs pratiques et prévisions en matière d'activité, d'emploi, de départs et de recrutements. Elle comporte un questionnaire permanent ainsi qu'un volet thématique variable (ainsi sur 2007-2008, ce volet est relatif aux difficultés de recrutement). L'enquête porte sur un échantillon de 14 500 établissements d'un salarié et plus dans le secteur marchand (le secteur public, l'agriculture, les services domestiques et le travail intérimaire ne sont pas couverts). Elle permet de produire des résultats par secteur et taille d'établissement. Elle fournit notamment des indicateurs sur la proportion d'établissements ayant l'intention d'embaucher au cours de l'année.

2) Les données venant de l'UNEDIC

Les données relatives aux demandeurs d'emploi indemnisés proviennent de l'Unédic. Elles concernent les demandes d'allocation chômage, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés⁹, le nombre d'entrées et de sorties d'indemnisation, le montant de l'indemnisation, le salaire perçu avant la perte d'emploi.

Toutes ces données sont disponibles mensuellement (hebdomadairement pour les demandes d'allocation) et sont réparties selon le type d'allocation perçue, selon les paramètres propres à la réglementation de l'Assurance chômage (durée d'affiliation, régime, filière par exemple) et selon de nombreuses autres caractéristiques sociodémographiques des allocataires.

Sont également mesurées statistiquement l'ancienneté moyenne d'indemnisation des demandeurs d'emploi et la durée moyenne d'indemnisation à la sortie.

La production de ces données s'appuie d'une part sur la centralisation d'agrégats élaborés et contrôlés par les services « Etudes et statistiques » des Assédic tous les mois et, d'autre part, sur les exploitations régulières - mensuelles trimestrielles et annuelles - du Fichier National des Assédic (FNA).

Le FNA est un fichier exhaustif de l'ensemble des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non) et des allocataires gérés par l'Assurance chômage. Il comporte l'historique complet de cette population depuis le 1er janvier 1993.

Outre la production statistique standard, le FNA permet de réaliser des études sur le parcours des demandeurs d'emploi ou sur des sous-populations particulières (intermittents du spectacle, allocataires en activité réduite, par exemple). Il est également à la base des simulations préalables aux réexamens des conventions d'Assurance chômage par les partenaires sociaux et des évaluations a posteriori des nouvelles mesures mises en œuvre.

La richesse de l'information du FNA s'avère toutefois dans certains cas insuffisante pour répondre à des questions très spécialisées des partenaires sociaux. L'Unédic procède alors, sur la base d'échantillons extraits de ce fichier, à des enquêtes complémentaires. Ces enquêtes concernent, par exemple :

- le suivi d'un panel de chômeurs indemnisables inscrits sur une période (interrogations sur leur situation après 6, 12 et 18 mois) ;
- le devenir des allocataires à la sortie de programmes de formation ;
- les caractéristiques des allocataires bénéficiaires de la mesure d'activité réduite de l'Assurance chômage.

• Enquête Besoins en main-d'œuvre (BMO, Unédic)

Afin d'apporter aux partenaires sociaux un éclairage précis sur la situation locale du marché du travail susceptible de les aider à attribuer le financement des aides à la formation (250 millions d'euros en 2007), l'Unédic a lancé en 2001 une enquête annuelle sur les besoins en main-d'œuvre auprès de l'ensemble des établissements affiliés.

Les résultats en sont redressés afin d'être représentatifs selon le secteur d'activité économique et la taille des établissements. L'objectif est de recueillir, pour chaque métier (nomenclature d'une centaine de postes compatible avec le Répertoire Opérationnel des Métiers de l'ANPE) et pour chacun des 370 bassins d'emploi, les projets de recrutement des établissements pour l'année à venir, les projets que les employeurs jugent difficiles et ceux qui sont liés à une activité saisonnière.

⁹ Il ne s'agit pas de la part des chômeurs au sens du BIT indemnisés, qui figure dans l'enquête Emploi.

L'enquête, effectuée par voie postale, est gérée de manière décentralisée par chaque service « Etudes et statistiques » d'Assédic qui veille à relancer téléphoniquement les employeurs afin de remplir des objectifs suffisants en matière de taux de réponse. En 2007, l'enquête BMO 2008 a ainsi concerné un échantillon de 355 000 établissements, soit un taux de réponse de 24%.

L'enquête est pilotée et exploitée au niveau national par le Credoc. Ses résultats font l'objet de rapports au niveau national, de chaque Assédic et par région, disponibles sur le site Internet de l'Unédic. Ce site propose aussi un outil de recherche interactif des projets de recrutements par métier et par zone géographique.

Annexe VI

Les résolutions du BIT

La deuxième conférence internationale des statisticiens du travail, convoquée par le BIT en 1925, parle pour la première fois du chômage, mais c'est la sixième conférence, tenue à Montréal en 1947, qui donne la première définition opératoire du chômage : « ...toutes les personnes qui sont à même de prendre un emploi, qui sont sans emploi un jour donné, et qui sont restées sans emploi et en quête d'un emploi pendant une période minimum n'excédant pas une semaine ». En 1954, la huitième conférence adopte une résolution concernant les statistiques de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage. Cette résolution précise que la population civile occupée rassemble les personnes qui ont effectué un travail rémunéré pendant une période spécifiée, les personnes pourvues d'un emploi qui n'ont pas travaillé, les personnes à leur compte, ainsi que les travailleurs familiaux non rémunérés qui ont travaillé au moins le tiers de la durée normale du travail pendant la période spécifiée. Les chômeurs sont les personnes sans emploi au cours d'une période spécifiée (une semaine ou un jour) et en quête de travail rémunéré, plus les personnes qui vont bientôt travailler dans un nouvel emploi, plus les personnes mises à pied sans rémunération¹. En France, ces recommandations étaient connues (Raymond Lévy-Bruhl avait participé pour l'Insee à la conférence internationale des statisticiens du travail de 1954), mais pas suivies. C'est seulement en 1974 que Robert Salais les propose, pour asseoir sur une base précise la définition du chômage². Cette position sera confirmée et étendue dans la décennie suivante (comme le montre notamment le rapport Malinvaud³).

1) La résolution de 1982

Les définitions de 1954 sont précisées et enrichies en 1982. La résolution de 1982, qui régit toujours les statistiques de l'emploi et du chômage, a été adoptée par la treizième conférence internationale des statisticiens du travail, réunie à l'initiative du Bureau international du travail. Elle s'inscrit dans la continuité des résolutions précédentes, celle de 1954 concernant les statistiques de la main-d'œuvre, de l'emploi et du chômage, et celle de 1966 concernant le sous-emploi et la sous-utilisation des ressources en main-d'œuvre.

Deux mesures de la population active sont proposées, la population habituellement active (qui se réfère à une période relativement longue, de l'ordre d'un an) et la population active du moment, ou main-d'œuvre, qui est la somme de l'emploi et du chômage, définis l'un et l'autre sur la base d'une brève période de référence spécifiée. L'emploi comprend l'emploi salarié (les personnes au travail, plus les personnes qui ont un emploi, ne sont pas au travail durant la période de référence, mais ont un lien formel avec leur emploi) et l'emploi non salarié. En pratique, « on peut interpréter la notion de travail effectué au cours de la période de référence comme étant un travail d'une durée d'une heure au moins ». Le chômage comprend les personnes sans travail (non pourvues d'un emploi, tel que défini ci-dessus), disponibles pour travailler durant la période de référence, et à la recherche d'un travail, c'est à dire ayant pris des dispositions spécifiques pour chercher un emploi au cours d'une période récente spécifiée. Les personnes sans travail et disponibles pour travailler, qui ont pris des dispositions pour occuper un emploi à une date ultérieure à la période de référence, sont considérées aussi comme chômeurs.

La résolution du BIT dresse des perspectives au-delà de l'emploi et du chômage stricto sensu. L'idée d'un halo du chômage du côté des inactifs figure dans la résolution de 1982 : « Les pays adoptant la définition standard du chômage peuvent identifier les personnes non classées comme chômeurs, qui étaient disponibles pour travailler mais qui ne cherchaient pas de travail durant la période de référence, et les classer séparément dans la population inactive du moment » (§ 12-2).

En 1982, le sous-emploi fait l'objet d'une définition très large : « Le sous-emploi existe lorsque l'emploi d'une personne est insuffisant par rapport à des normes déterminées ou à un autre emploi

¹ Voir un extrait de la résolution de 1954 dans Baudouin Seys, « Le chômage d'après l'enquête emploi d'avril 1975 », *Economie et statistique*, n° 73, 1975, page 49.

² Robert Salais, « La mesure du chômage dans l'enquête Emploi », *Economie et statistique*, n° 54, mars 1974.

³ Edmond Malinvaud, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage, rapport au Premier ministre*, la Documentation française, juillet 1986.

possible, compte tenu de la qualification professionnelle (formation ou expérience de travail de l'intéressé) ». Le sous-emploi se décompose en sous-emploi visible, qui est un concept statistique mesurable, et reflète une insuffisance du volume de l'emploi, et sous-emploi invisible, qui est un concept analytique reflétant une mauvaise répartition des ressources en main-d'œuvre. Pour calculer le sous-emploi visible, la résolution précise que ce sont les personnes qui travaillent involontairement moins que la durée normale du travail, et qui sont à la recherche d'un travail supplémentaire ou disponibles pour un tel travail.

En 1998, la conférence internationale des statisticiens du travail précisera la notion de sous-emploi visible, qui deviendra le sous-emploi lié à la durée du travail, et remplacera le sous-emploi invisible par l'emploi inadéquat, tout en soulignant la nécessité, sur ce dernier point, d'analyses et d'études complémentaires (voir ci-après).

En lien avec les définitions qu'il édicte, le BIT propose le calcul de taux. La population active peut être rapportée à la population totale (ou à la population en âge de travailler) pour calculer les taux d'activité. La population pourvue d'un emploi peut être rapportée à population en âge de travailler pour obtenir le rapport emploi-population (ce qu'on appelle aujourd'hui taux d'emploi). La population au chômage peut être rapportée à la population active pour obtenir un taux global de chômage. La possibilité de raisonner en volume de travail est mentionnée à propos du sous-emploi visible, et même en combinant chômage et sous-emploi visible : « Un taux composite du chômage et du sous-emploi visible peut être calculé comme étant le rapport entre le temps de travail inutilisé disponible pour l'emploi et le total du temps de travail utilisé ou disponible pour l'emploi » (§ 21-6).

La résolution du BIT prend aussi position à propos des sources à utiliser. Pour mesurer la population active, les recensements de la population et les enquêtes par sondage auprès des ménages ou des individus doivent être privilégiés. Les enquêtes auprès des entreprises et les fichiers administratifs peuvent donner des statistiques plus précises, plus fréquentes ou plus détaillées sur des composantes particulières de la population active, mais devraient être considérées comme complémentaires (§ 3).

2) La résolution de 1998

La seizième conférence internationale des statisticiens du travail a adopté une résolution sur le sous-emploi lié à la durée du travail et l'emploi inadéquat. L'objectif de la mesure du sous-emploi et des indicateurs de situations d'emploi inadéquat est d'améliorer l'analyse des problèmes d'emploi et de contribuer à l'évaluation de politiques, « dans le dessein de promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi... ».

La mesure du sous-emploi fait partie du cadre conceptuel applicable à la mesure de la main-d'œuvre défini dans les directives internationales en vigueur concernant les statistiques de la population active, et les indicateurs de situations d'emploi inadéquat devraient être cohérents avec ce cadre conceptuel. Conformément à ce cadre conceptuel, la mesure des indicateurs à créer « devrait être fondée principalement sur les capacités actuelles des travailleurs et leur situation de travail telle que décrite par ceux qui sont employés ».

- Le sous-emploi lié à la durée du travail fait suite au sous-emploi visible de 1982. Selon le paragraphe 8 de la résolution, les personnes en sous-emploi lié à la durée du travail sont les personnes pourvues d'un emploi qui répondent à trois critères :

- elles sont disposées à faire davantage d'heures ;
- elles sont disponibles pour le faire ;
- elles ont travaillé moins qu'un seuil relatif à la durée du travail, à choisir selon les circonstances nationales. Ce seuil peut se référer à la distinction temps complet/temps partiel, ou à des normes relatives aux heures de travail définies par la législation nationale.

- A propos des situations d'emploi inadéquat, il est dit au paragraphe 15, que « les indicateurs d'emploi inadéquat décrivent des situations de travail qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi ». Cette première définition est assez vague, et susceptible de couvrir toute une gamme de situations.

Il est précisé aussi que « dans une large mesure, les définitions et les méthodes statistiques nécessaires pour décrire de telles situations demandent encore à être développées plus avant ».

Au paragraphe 16, il est fait référence aux personnes qui « désiraient changer leur situation de travail actuelle... ou souhaitaient modifier leur activité professionnelle et/ou leur environnement professionnel ».

ou cherchaient activement à le faire, pour l'une ou l'autre d'un ensemble de raisons déterminé en fonction des circonstances nationales ».

Parmi ces raisons sont citées :

- utilisation inadéquate des qualifications professionnelles,
- revenus inadéquats dans l'emploi (les emplois) actuel (s),
- nombre d'heures de travail excessif,
- emploi(s) précaire(s).

Ces quatre raisons sont susceptibles de recevoir une traduction opérationnelle. C'est plus difficile pour la plupart des raisons indiquées ensuite :

- outillage, équipement ou formation inadéquats pour les tâches assignées,
- services sociaux inadéquats,
- difficultés de transport pour se rendre au travail,
- horaires variables, arbitraires ou malcommodes,
- arrêts de travail à répétition pour cause de délais de livraison des matières premières ou d'énergie,
- non paiement durable des salaires,
- importants retards de paiement des clients.

Ces raisons correspondent pour partie à des situations fréquentes dans les pays moins développés ou à des situations qui caractérisent le travail non salarié plutôt que le travail salarié.

Au paragraphe 17, un regroupement de ces raisons en trois ensembles est proposé :

- l'emploi inadéquat lié aux qualifications,
- l'emploi inadéquat lié au revenu,
- l'emploi inadéquat lié au nombre d'heures de travail trop élevé.

Dans ces trois cas, il est proposé de comptabiliser les personnes qui cherchent ou souhaitent changer leur situation actuelle et sont disponibles pour le faire. Ce paragraphe ne reprend pas l'emploi inadéquat lié à la précarité.

Au paragraphe 18, il est précisé qu'il sera utile de calculer des taux (en pourcentage des personnes correspondantes appartenant à la population active occupée), et d'analyser les recouvrements entre les catégories d'emploi inadéquat (dans la mesure où une personne peut appartenir simultanément à deux ou plusieurs catégories).

Annexe VII

La qualité de l'emploi

Cette annexe reprend le diaporama présenté lors de la réunion du 11 février 2008 et des compléments apportés par Olivier Marchand.

1) La qualité de l'emploi, les débats en Europe

Le thème qualité de l'emploi a émergé en Europe, et en particulier en France, à la fin des années 1990 dans un contexte d'embellie conjoncturelle. Un nouvel objectif apparaît, l'augmentation du taux d'emploi, et il englobe la réduction du chômage et celle de l'inactivité. On cherche à aller plus loin, à dépasser l'objectif quantitatif pour parler de la nature des emplois créés, d'où la notion de plein emploi de qualité. Ces débats se sont traduits au niveau européen lors du sommet de Lisbonne (mars 2000) : objectif « d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi (« more and better jobs ») et d'une plus grande cohésion sociale ». Puis la qualité de l'emploi a été « l'un des objectifs prioritaires » lors du sommet de Nice (décembre 2000), devenu « objectif transversal » à Stockholm (mars 2001). Le thème a été intégré à la stratégie européenne pour l'emploi lors de la présidence belge du 2^{ème} semestre 2001 (sommet de Laeken en décembre 2001). En liaison avec ces débats, on commence à parler d'indicateurs (et de sources statistiques pour les mesurer), mais les 10 dimensions de Laeken sont très différentes les unes des autres, et ne sont pas interprétées par tous les pays de la même manière.

Voici les dix domaines de la qualité de l'emploi définis au sommet de Laeken:

- 1- qualité intrinsèque de l'emploi,*
- 2- qualifications, éducation, formation tout au long de la vie et progression de carrière,*
- 3- égalité entre les hommes et les femmes,*
- 4- santé et sécurité au travail,*
- 5- flexibilité et sécurité,*
- 6- insertion et accès au marché du travail,*
- 7- organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée,*
- 8- dialogue social et participation des travailleurs,*
- 9- diversité et non-discrimination,*
- 10- performance économique générale et productivité.*

La qualité de l'emploi est une notion floue qui revêt, pour chacun, des réalités différentes et qui mêle des caractéristiques propres de l'emploi avec des caractéristiques de la personne qui l'occupe. La définition de la qualité de l'emploi est multidimensionnelle. Elle touche à la fois à la notion de « job quality » et à celle de « quality in work », et également à celle de qualité du travail en tant que facteur de production (dimension 10). Il y a une tentative de définir un indicateur synthétique (dimension 1). La mesure de la qualité de l'emploi combine des indicateurs-clés et des indicateurs de contexte touchant à 8 des 10 domaines. Enfin, la discussion a révélé des enjeux très politiques.

Dans la première dimension, qualité intrinsèque de l'emploi, il y a l'idée de bâtir un indicateur synthétique, soit à partir d'indices de satisfaction (mais ils apparaissent peu discriminants), soit en privilégiant l'aspect rémunération (ce qui suscite l'opposition très forte de certains pays). D'où la définition d'indicateurs clés et d'indicateurs de contexte : ces derniers permettent de mesurer une progression pays par pays sans les comparer entre eux, tandis que les indicateurs clés servent à comparer les pays et nécessitent pour les mesurer des sources statistiques harmonisées, comme le sont les enquêtes Emploi (Labour Force Surveys = enquêtes Forces de travail), les panels européens et les comptes nationaux. Au total, huit des dix domaines sont couverts par des indicateurs (à l'exception de dialogue social et participation et de diversité et non-discrimination). Au moment de l'établissement de ces indicateurs, le comité de l'emploi, instance politique dépendant de la commission de Bruxelles, a dépêché au groupe (technique) sur les indicateurs des personnes en vue de l'influencer dans le sens de leur représentation de la question de la qualité de l'emploi.

La « mise en sommeil » de la dimension qualité de l'emploi est liée au retournement conjoncturel de 2001-2002. A partir de 2003, les priorités sont recentrées (jobs, jobs, jobs...) et les 24 lignes directrices adoptées ne concernent pas que l'emploi. Il y a alors une révision progressive de la stratégie européenne pour l'emploi, visant plus à la « quantité » qu'à la qualité et « recentrant les priorités sur la croissance et l'emploi ». Les lignes directrices pour l'emploi sont intégrées dans une stratégie plus globale. Enfin, il y a la montée du thème de la « flexicurité ».

La flexicurité a remplacé la qualité. C'était l'un des dix domaines de la qualité de l'emploi ; c'est devenu un thème omniprésent dans les réflexions du comité de l'emploi et de son groupe indicateurs. La flexicurité englobe aujourd'hui des domaines comme la formation tout au long de la vie, la conciliation vie familiale- vie professionnelle, la santé et la sécurité au travail, la sécurisation des parcours professionnels... Ce faisant, on a introduit dans l'analyse une dimension plus dynamique, d'où la nécessité de construire des indicateurs décrivant les trajectoires suivies et plus seulement les situations à un moment donné. La flexicurité est une reprise du thème flexibilité développé par l'OCDE au cours de la décennie 90. Elle est apparue aux Pays-Bas, et devient un thème majeur pour l'Europe en 2006 ; cette approche a (de fait) remplacé celle de la qualité. Du coup, la réflexion sur les indicateurs se poursuit dans quatre directions :

- 1-législation sur la protection de l'emploi, y compris organisation du travail, temps de travail et modulation des horaires ;
- 2-politiques actives du marché du travail, accompagnement et suivi des demandeurs d'emploi, développement des emplois aidés pour favoriser le retour à l'emploi, intéressement ;
- 3-formation tout au long de la vie ;
- 4-systèmes modernes de sécurité sociale, protection sociale étendue (et dispositions fiscales associées) pour les personnes en emploi et celles qui ont perdu leur emploi.

2) La qualité de l'emploi et les travaux du BIT

Le thème de la qualité de l'emploi est aussi analysé (en parallèle) par le BIT, qui est passé de l'emploi « inadéquat » au travail « décent » et à la qualité de l'emploi. Vu par le BIT, le thème qualité de l'emploi a plus de cohérence dans le temps. L'emploi inadéquat fait suite au sous emploi qualitatif (ou invisible) des années 80. Puis le travail décent devient à la fin des années 90 un concept phare au BIT, au niveau mondial (donc y compris lutte contre le travail forcé et celui des enfants). Progressivement, le travail décent s'est rapproché des problématiques déjà traitées par la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, et une réflexion de long terme associe l'UNECE (commission économique des Nations-Unies pour l'Europe, qui comme l'OCDE, comprend d'autres pays, Etats-Unis, Canada...) , la Commission européenne (dont Eurostat) et la Fondation de Dublin. Le périmètre de la réflexion est plus large que celui de l'Europe, il englobe le travail forcé et le travail des enfants.

Sur les dimensions et le choix des indicateurs, il y a des difficultés liées aux choix et stratégies politiques nationales ; les indicateurs en particulier suscitent de nombreuses discussions. Par exemple, sur les conflits du travail, l'indicateur repose sur l'idée que moins de conflits est un indicateur de qualité de l'emploi, ce qui est discutable. Autre exemple, au Royaume-Uni, un indicateur de flexibilité est le pourcentage de personnes qui travaillent plus de 48 heures par semaine, alors qu'en France c'est en principe interdit par le code du travail. Ainsi, il n'y a pas de modèle unique à propos de la flexicurité.

3) Les domaines et les indicateurs de la qualité de l'emploi

Cette réflexion avait abouti à proposer 11 dimensions et 50 indicateurs de la qualité de l'emploi, qui avaient été adoptés en avril 2007.

Les 11 domaines de la qualité de l'emploi au sens du BIT étaient :

- 1- accès à l'emploi,
- 2- travail des enfants et travail forcé,
- 3- revenus liés à l'emploi,
- 4- développement des compétences et formation tout au long de la vie,
- 5- horaires de travail et aménagement du temps de travail,
- 6- flexicurité,
- 7- équilibre vie au travail - vie hors travail,

- 8- « *Fair Treatment in Employment* »,
 9- *sécurité du travail*,
 10- *protection sociale liée à l'emploi*,
 11- *dialogue social*.

Cette liste a ensuite été revue par le comité directeur du groupe d'étude, qui propose de classer les grandes dimensions en fonction d'une notion générale voulant que le travail ait pour but de combler les besoins fondamentaux des êtres humains, puis d'autres besoins moins fondamentaux (en s'inspirant de la pyramide de hiérarchie des besoins de Maslow). Dans cette perspective, la liste des dimensions de la qualité de l'emploi est la suivante :

- Sécurité et éthique de l'emploi
 - Sécurité de l'emploi
 - Travail des enfants et travail forcé
 - Traitement équitable en emploi
- Revenu et avantages retirés de l'emploi
 - Revenu
 - Avantages pécuniaires non liés au salaire
- Heures de travail et conciliation travail et loisirs
 - Heures de travail
 - Modalités de travail
 - Conciliation vie professionnelle et vie personnelle
- Stabilité et sécurité au travail et protection sociale
 - « Flexicurité »
 - Protection sociale
- Dialogue social et relations en milieu de travail
 - Dialogue social
 - Relations en milieu de travail
- Perfectionnement des compétences et apprentissage continu
- Nature intrinsèque du travail

Cette liste ne comporte pas la dimension d'accès à l'emploi, car, de l'avis du comité directeur, les indicateurs qui en découlent, taux d'emploi, taux de chômage, taux d'activité, portent plutôt sur la quantité que sur la qualité de l'emploi.

Ce travail se poursuit en 2008-2009 : la « Task Force » sur la qualité de l'emploi mise en place en juin 2007 présentera un rapport d'étape lors de la 18^{ème} conférence internationale des statisticiens du travail de novembre-décembre 2008. Un séminaire conclusif sur la mesure de la qualité de l'emploi est prévu au printemps 2009.

Liste des sigles et acronymes

ACCRE : aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise
 ACDC : (collectif) autres chiffres du chômage
 Acemo : (enquête) activité et conditions d'emploi de la main-d'œuvre
 Acoess : agence centrale des organismes de sécurité sociale
 Afpa : association pour la formation professionnelle des adultes
 AJIS : association des journalistes de l'information sociale
 Ajef : association des journalistes économiques et financiers
 ANPE : agence nationale pour l'emploi
 Apec : association pour l'emploi des cadres
 ARE : allocation de retour à l'emploi
 AREF : allocation d'aide au retour à l'emploi en formation
 Aries : association de recherches internationales économiques et sociales
 ASS : allocation de solidarité spécifique
 Assédic : associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
 BIT : bureau international du travail
 BLS : Bureau of Labor Statistics
 BMO : (enquête) besoins en main-d'œuvre
 Canam : caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles
 Cancava : caisse autonome nationale de compensation d'assurance vieillesse artisanale
 CAS : centre d'analyse stratégique
 CCIP : chambre de commerce et d'industrie de Paris
 CDD : contrat à durée déterminée
 CDI : contrat à durée indéterminée
 CEE : centre d'études de l'emploi
 Cerc : conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
 Céreq : centre d'études et de recherches sur les qualifications
 CES : contrat emploi solidarité
 CES : confédération européenne des syndicats
 CFDT : confédération française démocratique du travail
 CFE-CGC : confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadres
 CGT : confédération générale du travail
 CGT-FO : confédération générale du travail Force ouvrière
 CJO : correction pour jours ouvrables
 CNE : contrat nouvelles embauches
 CNIDFF : centre national d'information sur les droits des femmes et des familles
 Cnis : conseil national de l'information statistique
 CNRS : centre national de la recherche scientifique
 Colter : (enquête) collectivités territoriales
 Credoc : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
 CRP : convention de reclassement personnalisé
 CVS : corrigé des variations saisonnières
 DADS : déclarations annuelles de données sociales
 Dares : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (travail et emploi)
 DEFM : demandes d'emploi en fin de mois
 DENS : demandes d'emploi non satisfaites
 Depp : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (éducation nationale)
 DMMO : déclarations des mouvements de main-d'œuvre
 Dom : départements d'outre-mer
 DRE : (personnes) dispensées de recherche d'emploi
 Drees : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (santé et protection sociale)
 DSDS : direction des statistiques démographiques et sociales (insee)
 DUE : déclaration unique d'embauche
 EEC : enquête Emploi en continu
 EI : emploi insatisfaisant
 EMMO : (enquête) mouvements de main-d'œuvre

EPCV : enquête permanente sur les conditions de vie
 Epure : extension du projet Urssaf pour les revenus et l'emploi
 Estel : estimations d'emploi localisées
 ETP : équivalent temps plein
 Eurostat : European Statistical office (office statistique des communautés européennes)
 FHS : fichier historique statistique
 Fim : fédération des industries mécaniques
 FNA : fichier national des assedic
 FQP : (enquête) formation et qualification professionnelle
 FSU : fédération syndicale unitaire
 IDL : institut du longitudinal
 Igas : inspection générale des affaires sociales
 IGF : inspection générale des finances
 Insee : institut national de la statistique et des études économiques
 Ires : institut de recherches économiques et sociales
 Lasmas : laboratoire d'analyse secondaire et de méthodes appliquées à la sociologie du CNRS
 Lolf : loi organique relative aux lois de finances
 Medef : mouvement des entreprises de France
 MNCP : mouvement national des chômeurs et des précaires
 MSA : mutualité sociale agricole
 OCDE : organisation de coopération et de développement économique
 OIT : organisation internationale du travail
 Oneva : observatoire national des entrées dans la vie active
 PCS : professions et catégories socioprofessionnelles
 PDRE : population disponible à la recherche d'un emploi
 PMDRE : population marginale disponible à la recherche d'un emploi
 PNAI : plan national d'action pour l'inclusion sociale
 PSERE : population sans emploi à la recherche d'un emploi
 PUF : presses universitaires de France
 RAC : régime d'assurance chômage
 Repere : (enquête) recrutement et perspectives des entreprises
 RMI : revenu minimum d'insertion
 RP : recensement de la population
 RSA : revenu de solidarité active
 SFDS : société française de statistique
 Silc : Statistics on Income and Living Conditions
 SPE : service public de l'emploi
 SRCV : statistiques sur les revenus et les conditions de vie
 SSM : services statistiques des ministères
 STMT : statistique du marché du travail
 Sumer : (enquête) surveillance médicale des risques
 Tuc : travaux d'utilité collective
 UE : union européenne
 Unsa : union nationale des syndicats autonomes
 UK : United Kingdom (Royaume-Uni)
 Unece : United Nations Economic Commission for Europe (commission économique des nations-unies pour l'europe)
 Unédic : union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
 Urssaf : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
 US : United States (Etats-Unis)
 Zus : zone urbaine sensible