



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

Ne pas diffuser avant	
15 h 30	11 JUN 2008
EMBARGO	

Juin 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'Unédic	
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 Etats-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, Unédic, 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 « chômeuse » 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 ordonner 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 désagrégé 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 inscrits 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 pluri-annuelles 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 complexes¹.

¹ 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 mensuels¹.

- 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

¹ 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 2007² ; 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 (Etudes et résultats), de l'ANPE (Essentiels), de l'Unédic (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

² 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'Unédic, 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 habituels³.

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

³ 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) Eviter 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 l'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 réunis 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 coûteuses, 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 XIXème 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 (Assédic) et (au plan national) l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic). 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'Etat ; 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'Unédic 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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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 Etats-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		C2-1 Travailleurs découragés**
				C2-2 Travailleurs empêchés**
	Non disponible	Recherche active		C2-3 Travailleurs actuellement sans recherche
				C3 Personnes non disponibles cherchant un d'emploi
		Pas de recherche active		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 ***	C5 Sous emploi
		Pas de recherche active		C6 Sous emploi
	Non disponible	Recherche active		C7 Sous-emploi ?
		Pas de recherche active		C8
<p>* 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).</p> <p>** La distinction entre travailleurs découragés et travailleurs empêchés repose sur les raisons de non recherche effective d'emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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). <p>*** 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.</p> <p>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.</p>				

Afin d'apprécier la robustesse des indicateurs de halo, il serait utile de vérifier (par des analyses annuelles ou pluri-annuelles) 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 précisaient 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 Etats-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 généraux, 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'Unédic et l'Etat 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'Etat, 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-Unédic, 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'Unédic 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 Etats-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 Etats-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'Unédic), 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 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.

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 Unédic, 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'Acoss 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	Unédic	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 métropo- litaine		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	Unédic	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 que 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 inexistant...) 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, elle 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'Unédic⁵.

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	Unédic	Ensemble	Métropole	CVS	Mensuelle
Demandeurs d'emploi inscrits accomplissant des actes positifs de recherche d'emploi indemnisés	Unédic	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	Unédic	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).

- Evolution 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) :

Evolution du nombre de personnes employées

Variable retenue	Source	Champ sectoriel	Désagrégation privilégiée	Champ géographique	Périodicité
Evolution de l'emploi salarié	Données administratives	Secteurs concurrentiels	Ensemble, Secteurs d'activité	Métropole	Trimestrielle
Evolution de l'emploi salarié et non salarié	Données administratives	Ensemble	Secteurs d'activité, départements, zone d'emploi, sexe	Métropole France	Annuelle
A terme :					
Evolution de l'emploi salarié	Données administratives	Ensemble de l'emploi salarié	Ensemble, Secteurs d'activité et départements	Métropole	Trimestrielle
Evolution 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 Etats-Unis retiennent une ancienneté de 15 semaines. Ces données pourraient 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 4⁹ 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'Acoss sur les déclarations unique d'embauche (DUE) soient expertisées par l'Acoss 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 différences 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
Equation comptable entre les variations du nombre de demandeurs d'emploi et la différence des entrées et des sorties	STMT	Ensemble des DEFM123678	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

Elaborer 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

Etudier 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

• Evolution de l'emploi salarié

La publication actuelle de la Dares « Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre au ...trimestre ... Résultats Provisoires » 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 désagrégations, 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.

- **Evolution 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'oeuvre

La Dares publie tous les ans un bilan des mouvements de main-d'oeuvre, 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

Etablir 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.

