

ANNEXE I

**LES CHIFFRES DU CHOMAGE DANS UNE PERSPECTIVE
INTERNATIONALE ET EUROPEENNE**

SOMMAIRE

I. LA DEFINITION DU CHOMAGE ET LES METHODES PERMETTANT DE LE MESURER SONT LARGEMENT FIXEES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPEEN	1
A. LES NORMES INTERNATIONALES ONT CONDUIT A UNE DEFINITION HARMONISEE DU CHOMAGE ET A L'ETABLISSEMENT DE TAUX DE CHOMAGE STANDARDISES	1
1. <i>La définition du chômage au sens du BIT constitue la référence internationale</i>	<i>1</i>
2. <i>Les organisations internationales ont depuis les années 1980 travaillé à l'établissement de taux de chômage standardisés</i>	<i>1</i>
B. L'INTEGRATION EUROPEENNE CONDUIT A UNE INTERPRETATION COMMUNE DES CRITERES DU BIT, A L'ENCADREMENT DE LA METHODE D'ENQUETE ET A UNE PUBLICATION PAR EUROSTAT DES CHIFFRES DU CHOMAGE	2
1. <i>Les normes européennes précisent l'interprétation des critères du BIT</i>	<i>2</i>
2. <i>Le chômage au sens du BIT est mesuré par une enquête dont les principes et les modalités sont fixés au niveau européen</i>	<i>3</i>
3. <i>Les données nationales sur le chômage sont transmises à Eurostat, qui en assure une publication mensuelle</i>	<i>3</i>
4. <i>Eurostat a continué à publier en 2007 un taux de chômage français différent en niveau du taux INSEE et s'appuyant sur l'enquête Emploi 2006</i>	<i>5</i>
II. RELATIVEMENT VARIABLES, LES PRATIQUES NATIONALES ACCORDENT UNE PLACE CROISSANTE AU CHOMAGE AU SENS DU BIT, SANS PROCEDER A UN « CALAGE » AVEC LES DONNEES ADMINISTRATIVES	8
A. LES MODALITES DE DETERMINATION DU CHOMAGE AU SENS DU BIT CONVERGENT TOUT EN LAISSANT SUBSISTER DES DIFFERENCES DE METHODE	8
1. <i>Obéissant à des principes communs, les enquêtes LFS nationales reposent néanmoins sur des modalités différentes</i>	<i>8</i>
2. <i>Les indicateurs de qualité ne font pas apparaître de situation défavorable pour l'enquête Emploi française, mais son échantillon est deux fois plus aible de celui des autres principaux grands pays</i>	<i>10</i>
3. <i>Les modalités et le rythme de publication du chômage au sens du BIT</i>	<i>12</i>
B. LES PRATIQUES NATIONALES DIVERGENT FACE A LA CO-EXISTENCE DE DONNEES ADMINISTRATIVES ET DES CHIFFRES AU SENS DU BIT, MAIS LES SOURCES SONT TOUJOURS MAINTENUES SEPARÉES	13
1. <i>Dans certains pays, les données administratives correspondent à des données d'indemnisation et ne sont pas utilisées comme un outil de mesure du chômage</i>	<i>13</i>
2. <i>Dans d'autres pays, le débat public national se focalise davantage sur le chômage mesuré par les sources administratives que sur le chômage au sens du BIT</i>	<i>14</i>
3. <i>La plupart des autres pays connaissent la co-existence des deux sources de mesure du chômage mais tendent à faire prévaloir le chômage au sens du BIT et maintiennent séparées les deux séries</i>	<i>14</i>
C. LES AUTRES PAYS CONNAISSENT EGALEMENT DES PHENOMENES DE DIVERGENCES DANS LES EVOLUTIONS MESUREES PAR LES DONNEES ADMINISTRATIVES ET PAR L'ENQUETE LFS	15
1. <i>Des divergences dans les évolutions et des différences sur les niveaux de chômage</i>	<i>15</i>
2. <i>Des différences dans la mesure du chômage enregistré dans l'enquête LFS</i>	<i>23</i>
D. LA PUBLICATION DES CHIFFRES DU CHOMAGE EST ASSORTIE DANS PLUSIEURS PAYS D'UNE TRANSPARENCE SUR LES ELEMENTS D'INCERTITUDE STATISTIQUE	24

III. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION TENDENT A RENFORCER LA FONCTION DE REFERENCE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT ET A EN ACCELERER LE RYTHME DE PUBLICATION.....	25
A. PLUSIEURS PHENOMENES CONCOURENT POUR CONTINUER DE FAIRE DE LA MESURE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT LA REFERENCE CENTRALE	25
B. EUROSTAT ET LES ETATS-MEMBRES REFLECHISSENT AUX METHODES D'ACCELERATION DE LA PRODUCTION DES DONNEES ISSUES DE L'ENQUETE LFS	26

La mesure des chiffres du chômage en France s'inscrit dans un cadre international et européen qui s'est progressivement précisé et renforcé. L'objectif majeur de ces règles tient à la volonté de disposer de données susceptibles de comparaisons internationales, dans un domaine où les organisations et les pratiques nationales divergent fortement.

Une éventuelle évolution du dispositif français ne peut en conséquence s'envisager qu'en prenant en compte ce cadre international et européen, tout comme elle peut s'inspirer de pratiques déjà en œuvre dans d'autres pays.

I. LA DEFINITION DU CHOMAGE ET LES METHODES PERMETTANT DE LE MESURER SONT LARGEMENT FIXEES AU NIVEAU INTERNATIONAL ET EUROPEEN

A. Les normes internationales ont conduit à une définition harmonisée du chômage et à l'établissement de taux de chômage standardisés

1. La définition du chômage au sens du BIT constitue la référence internationale

Les statisticiens du travail ont cherché à obtenir la définition la plus harmonisée possible de la notion de chômeur. En 1982¹, le Bureau International du Travail (BIT) a actualisé ses normes précédemment fixées en 1954. Sa définition du chômage s'appuie sur trois critères principaux : un chômeur est un individu qui :

- est totalement sans travail,
- est disponible pour travailler,
- et recherche activement un emploi.

Cette référence au chômage au sens du BIT est largement admise au niveau international même si elle ne fait pas l'objet d'une convention internationale liant juridiquement les Etats-membres.

Il semble admis que seule une enquête par sondage auprès des ménages permette de mesurer le chômage BIT, les données administratives ne permettant généralement pas d'identifier chacun des paramètres du chômage tel que défini par le BIT et étant hétérogènes d'un service public de l'emploi à un autre.

2. Les organisations internationales ont depuis les années 1980 travaillé à l'établissement de taux de chômage standardisés

Malgré leur simplicité apparente, les critères du BIT peuvent faire l'objet d'interprétations multiples dans leurs modalités de mise en œuvre, avec des implications loin d'être négligeables sur le taux de chômage. Les organisations internationales se sont donc efforcées de fixer des normes d'interprétation de ces critères.

¹ BIT (1982), « Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée à la treizième conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1982) », Genève.

L'OCDE s'est ainsi emparée du sujet après 1982 et a défini le concept de taux de chômage standardisé². Puis Eurostat a développé ses propres interprétations en la matière, et l'OCDE ne procède désormais plus à aucun ajustement interne. Elle reprend les données qui sont publiées :

- par Eurostat s'agissant de l'ensemble des pays européens (cf. infra) ;
- par les autres Etats-membres pour lesquelles des données mensuelles standardisées sont publiées : Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud. Même s'il s'agit de taux de chômage standardisés au sens du BIT et de l'OCDE, les interprétations des critères du BIT peuvent diverger pour ces pays par rapport aux normes adoptées ultérieurement par Eurostat³.

B. L'intégration européenne conduit à une interprétation commune des critères du BIT, à l'encadrement de la méthode d'enquête et à une publication par Eurostat des chiffres du chômage

Au sein de l'Union européenne, les institutions communautaires et les Etats-membres ont décidé d'aller plus loin dans l'harmonisation des règles et des pratiques nationales, afin d'accompagner une intégration économique croissante et le développement d'une stratégie européenne pour l'emploi.

1. Les normes européennes précisent l'interprétation des critères du BIT

Dès les années 1980, les pays européens se sont accordés, sous l'égide d'Eurostat, sur une interprétation commune des critères du chômage au sens du BIT :

- l'absence de travail effectué implique de n'avoir pas travaillé, même une heure, au cours d'une semaine dite de référence ;
- la disponibilité pour travailler s'apprécie dans un délai de deux semaines ;
- la recherche active suppose d'avoir entrepris des démarches spécifiques pour trouver un emploi au cours des quatre semaines précédant la semaine de référence.

Face à la subsistance de différences assez sensibles entre Etats-membres, la législation européenne a apporté en 2000 des précisions complémentaires dans l'interprétation des critères du BIT⁴. Le règlement 1897/2000 introduit notamment une liste des actes pouvant être considérés comme constitutifs d'une recherche active d'emploi⁵.

Les Etats-membres se sont progressivement adaptés à cette nouvelle définition, certains ayant d'abord préféré conserver leurs pratiques nationales pour assurer la continuité des séries, avec des différences parfois significatives en niveau de chômage. La Suède va par exemple se mettre en conformité avec la définition européenne à l'automne 2007, principalement sur la question de l'emploi des étudiants, ce qui va occasionner un passage de son niveau de chômage au sens du BIT au niveau national de 3,9% à 6%.

² C'est par exemple sous l'égide de l'OCDE qu'une recommandation a en 1983 demandé aux Etats-membres de fixer la période de référence de la recherche d'emploi à 4 semaines, alors qu'auparavant les pays utilisaient des périodes allant d'une semaine à deux mois (Constance Sorrentino "International Unemployment Rates: How Comparable are They?", *Monthly Labor Review*, June 2000, pp. 3-20).

³ Constance Sorrentino "International Unemployment Rates: How Comparable are They?", *Monthly Labor Review*, June 2000, pp. 3-20.

⁴ Olivier Chardon et Dominique Goux, La nouvelle définition européenne du chômage BIT, *Économie et Statistique*, n° 362, 2003.

⁵ Il précise par ailleurs qu'une personne ayant trouvé un emploi ultérieur dans un délai supérieur à trois mois ne doit pas être considérée comme étant au chômage si elle ne conduit pas des recherches actives.

Mais même dans les cas où des différences d'interprétations subsistent, Eurostat dispose de l'ensemble des micro-données lui permettant de publier au niveau européen des chiffres de chômage nationaux correspondant à la définition européenne, même s'ils s'écartent de ceux publiés nationalement. C'est le cas en particulier pour la France.

2. Le chômage au sens du BIT est mesuré par une enquête dont les principes et les modalités sont fixés au niveau européen

Au sein de l'Union européenne, le chômage au sens du BIT est mesuré grâce à l'enquête européenne sur la force de travail (*Labour Force Survey*- LFS), qui est une « enquête ménages » conduite dans tous les Etats-membres sur la base de définitions et d'une méthodologie pour l'essentiel communes. La mise en place d'une telle enquête n'est pas nouvelle, puisque la première a été organisée dès 1960 et qu'une harmonisation et une synchronisation des enquêtes nationales s'observent déjà dans les années 1970⁶. Mais c'est à partir de 1983 que cette enquête se base directement sur le concept de chômage défini par le BIT en 1982 et prend le nom de « forces de travail ».

L'enquête européenne fait l'objet d'un encadrement juridique depuis 1991, le règlement européen n°3711/91 prévoyant l'organisation d'une enquête nationale chaque année au printemps. Les règles européennes vont ensuite évoluer en deux temps vers l'organisation d'une enquête en continu :

- en 1998, le règlement n° 577/98 privilégie l'organisation d'enquêtes en continu donnant des résultats trimestriels et annuels, tout en laissant la possibilité de poursuivre la pratique d'une enquête annuelle de printemps ;
- en 2002, le règlement n°1991/2002 consacre l'obligation d'enquêtes nationales en continu, n'accordant que des dérogations temporaires à l'Italie (jusqu'en 2004) et à l'Allemagne (en 2005).

Ce passage à une enquête en continu a été très encouragé non seulement par Eurostat, mais aussi par ses « utilisateurs » (Banque centrale européenne, Commission européenne, OCDE, etc.). La France et plus encore l'Allemagne se sont montrées longtemps réticentes à cette évolution.

3. Les données nationales sur le chômage sont transmises à Eurostat, qui en assure une publication mensuelle

Le règlement européen impose à chaque Etat-membre de produire et de transmettre chaque trimestre les données issues de l'enquête nationale sur les forces de travail.

Il n'existe en revanche pas de réglementation européenne sur la production et la publication de données mensuelles sur le chômage. Mais Eurostat publie tous les mois des taux de chômage harmonisés suivant la définition BIT, en s'appuyant sur des données mensuelles qui lui sont transmises par les Etats-membres sur la base d'un « *gentlemen's agreement* »⁷. Selon les pays, il peut s'agir de données administratives (chômage enregistré par le service public de l'emploi) ou de données mensuelles issues de l'enquête sur les forces de travail.

Cette publication mensuelle, portant sur des chiffres décrits comme provisoires, s'appuie sur un calcul effectué par Eurostat consistant, le plus souvent, en un « calage » (« *benchmarking* ») des données administratives mensuelles sur les enquêtes trimestrielles LFS. Ceci permet de respecter les résultats de l'enquête LFS en niveau et en évolution en trimestriel et/ou en annuel, tout en fournissant une évolution mensuelle plausible du chômage BIT. Ce calcul diffère cependant selon la nature et la périodicité des données nationales transmises, comme en témoigne le tableau suivant.

⁶ Dominique Goux, Une histoire de l'Enquête Emploi, *Économie et Statistique*, n° 362, 2003.

⁷ Seules l'Italie et la Grèce ne transmettant aucune donnée mensuelle.

Tableau 1 : Mode de calcul des chiffres mensuels du chômage publiés par Eurostat

	Taux mensuel du chômage BIT calculé par Eurostat sur la base :	Pays
Utilisation de données administratives sur une base provisoire	- de l'enquête LFS trimestrielle et des données administratives mensuelles	Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Espagne, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Slovaquie
	- de l'enquête LFS trimestrielle (en moyenne annuelle glissante) et des données administratives mensuelles	France, Autriche, Chypre, Malte
Utilisation de la seule enquête LFS	- de l'enquête LFS trimestrielle et de données mensuelles de l'enquête LFS	Finlande, Suède
	- de l'enquête LFS trimestrielle et de données mensuelles de l'enquête LFS (en moyennes mensuelles glissantes sur 3 mois)	Royaume-Uni, Pays-Bas
	- d'une enquête mensuelle spécifique et provisoire conforme à la définition du BIT	Allemagne (enquête téléphonique jusqu'en avril 2007) ⁸
	- de l'enquête LFS trimestrielle seule, en l'absence de données mensuelles complémentaires	Grèce, Italie

Source : Eurostat⁹

Quelques pays sont donc en mesure de fournir directement à Eurostat des données mensuelles de chômage au sens du BIT, en ayant recours à des méthodes différentes :

- la Suède et la Finlande disposent d'une enquête LFS exploitée mensuellement ;
- les Pays-Bas et le Royaume-Uni établissent à partir de leur enquête en continu des moyennes mensuelles glissantes sur 3 mois, pratique qui permet de disposer d'un échantillon équivalent à celui d'un trimestre. Les Pays-Bas fournissent des données à partir des deux derniers mois disponibles et ajoutent une estimation pour le 3^e mois, afin d'avoir une moyenne centrée sur le dernier mois connu. Le Royaume-Uni calcule la moyenne des trois derniers mois connus et affecte la valeur obtenue au mois central ;
- l'Allemagne a eu recours jusqu'en avril 2007, sur une base transitoire dans l'attente de la consolidation de son enquête LFS, à une enquête téléphonique mensuelle, solution qui a généré un certain nombre de difficultés (*cf. infra*).

Pour la plupart des autres pays, la publication des données mensuelles par Eurostat repose sur la prise en compte des résultats trimestriels de l'enquête LFS, complétés pour les mois intermédiaires par calage des données administratives sur les données LFS.

Pour quatre pays (France, Autriche, Malte, Chypre), l'enquête LFS est prise en compte sur une base annuelle glissante, même si des données trimestrielles sont transmises à Eurostat. En effet, il n'était jusqu'au début 2007 pas possible de procéder à des corrections pour variation saisonnière des données trimestrielles, en l'absence du recul nécessaire depuis l'introduction de la nouvelle enquête en continu (au moins 20 trimestres, soit 5 ans). Le calcul du chômage mensuel se

⁸ L'Allemagne devrait prochainement passer à une enquête LFS à exploitation mensuelle, *cf. infra*.

⁹ À noter qu'Eurostat se base sur les enquêtes LFS trimestrielles pour estimer le niveau de l'emploi et ne dispose pas de données administratives mensuelles sur l'emploi.

base sur la prise en compte des cinq derniers trimestres connus de l'enquête LFS, complété par les données administratives mensuelles sur la dernière période. Cette méthode devrait être abandonnée par Eurostat dans le courant de l'année 2007, au profit de la méthode utilisée pour la plupart des autres pays, c'est-à-dire l'utilisation des données trimestrielles LFS complétée au niveau mensuel par les données administratives (première ligne du tableau 1).

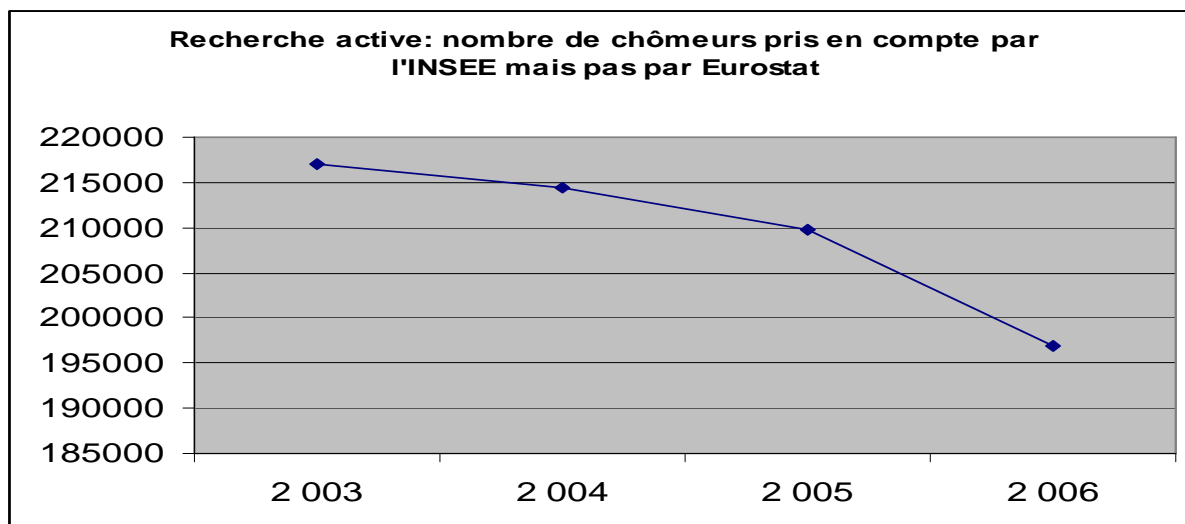
Au total, ces divergences persistantes conduisent Eurostat à publier des chiffres mensuels dont la comparabilité entre pays reste limitée en raison des différences de méthodes et donc de temporalité.

4. Eurostat a continué à publier en 2007 un taux de chômage français différent en niveau du taux INSEE et s'appuyant sur l'enquête Emploi 2006

Le chômage français au sens du BIT présente plusieurs différences selon qu'il est publié par Eurostat ou par l'INSEE, qui tiennent d'abord :

- à une question de champ géographique, Eurostat incluant les départements d'outre-mer dans ses calculs tandis que l'INSEE les exclut. Cette différence d'appréciation conduit à augmenter de l'ordre de 0,5 point le taux de chômage publié par Eurostat par rapport à l'INSEE ;
- à une question d'interprétation de la définition du chômage BIT, notamment sur les démarches actives de recherche d'emploi. L'INSEE considère que la simple inscription à l'ANPE est une démarche active de recherche d'emploi et suffit donc à remplir ce critère du BIT. Depuis 2000, Eurostat a une interprétation plus restrictive. Combinée à d'autres différences d'interprétation, de moindre importance, cette divergence contribue à diminuer le niveau du chômage publié par Eurostat d'environ 0,6/0,7 point par rapport à l'INSEE¹⁰, comme le montre le graphique et le tableau ci-dessous.

Graphique 1



Source : Insee

¹⁰ L'Espagne s'est alignée en 2001 sur la conception d'Eurostat en la matière, ce qui s'est traduit par la sortie d'environ 500 000 chômeurs du chômage au sens du BIT.

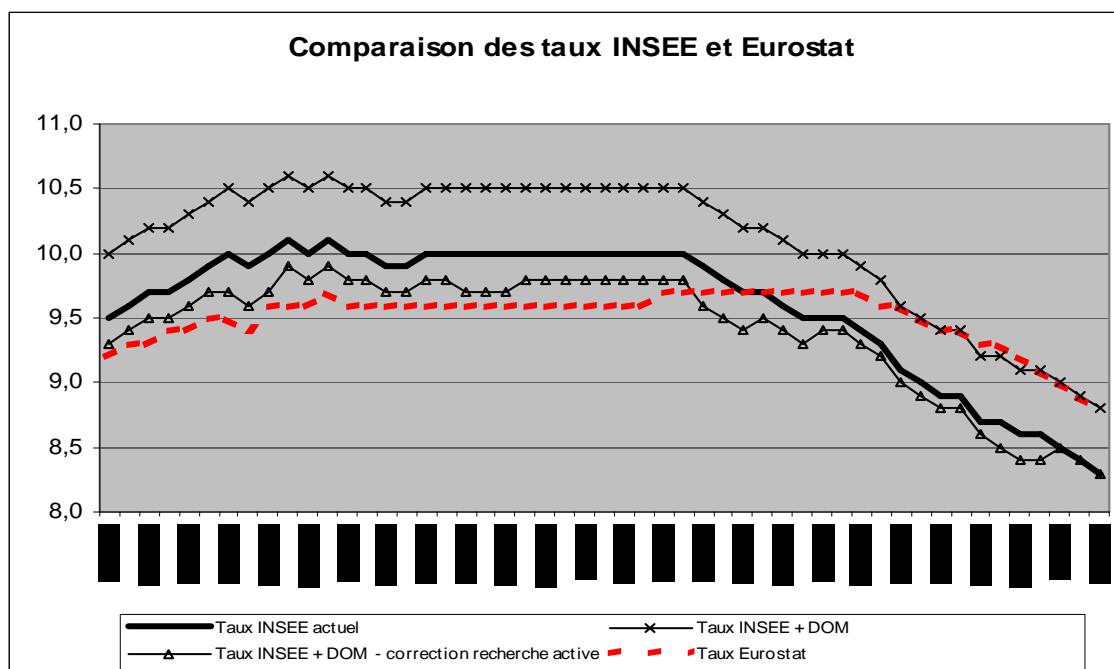
Tableau 2 : Chômage BIT suivant les interprétations sur la recherche active (moyennes annuelles)

	2003	2004	2005	2006
Nombre de chômeurs, interprétation INSEE recherche active (en milliers et en taux de croissance)	2 682	2 734 (+1,9%)	2 723 (-0,4%)	2 729 (+0,2%)
Nombre de chômeurs, interprétation Eurostat recherche active (en milliers et en taux de croissance)	2 465	2 519 (+2,2%)	2 513 (-0,2%)	2 532 (+0,8%)
Écart (2) - (1) (en milliers)	217	215	210	197
Impact en points de taux de chômage (%)	-0,72	-0,71	-0,69	-0,64

Source : Insee

Le graphique suivant illustre ces deux différences, soit l'intégration des DOM et le critère sur la recherche active. Partant du taux de chômage actuel publié par l'INSEE, il montre le taux de chômage INSEE translaté à la hausse d'environ 0,5 point du fait de l'intégration des DOM, puis translaté au contraire à la baisse d'environ 0,7 point du fait de la correction sur la recherche active. Il persiste cependant une différence avec le taux Eurostat malgré ces deux corrections.

Graphique 2



Source : INSEE et Eurostat

La différence résiduelle provient de points mineurs (différence dans le dénominateur utilisé¹¹, ménages collectifs¹², mise à jour des pondérations), du mode de calcul des estimations mensuelles et surtout, récemment, de la prise en compte de l'enquête emploi 2006.

En effet, depuis le passage à l'enquête emploi en continu et dans l'attente de disposer de suffisamment de recul pour pouvoir calculer les données trimestrielles corrigées des variations saisonnières, Eurostat a défini pour la France (comme pour l'Autriche, Chypre et Malte) une méthode particulière d'estimation du chômage BIT mensuel¹³ :

- en effectuant une moyenne annuelle glissante intégrant les 5 derniers trimestres disponibles de l'enquête emploi et en les complétant pour la fin de série par l'évolution des DEFM ;
- en intégrant progressivement, après transmission par l'INSEE et vérification interne, le dernier trimestre disponible de l'enquête emploi.

Cette méthode diffère du calage effectué traditionnellement par l'INSEE qui consiste à se caler une fois par an (en mars de l'année suivante) sur la moyenne annuelle calendaire de l'enquête. Elle permet de prendre en compte plus tôt, en un peu plus lisse et en continu les résultats trimestriels de l'enquête emploi. Elle conduit néanmoins à de fréquentes révisions progressives et rétrospectives de l'ensemble des mois de fin de période, pour progressivement se rapprocher, avec retard, des niveaux ressortant de la moyenne annuelle de l'enquête emploi.

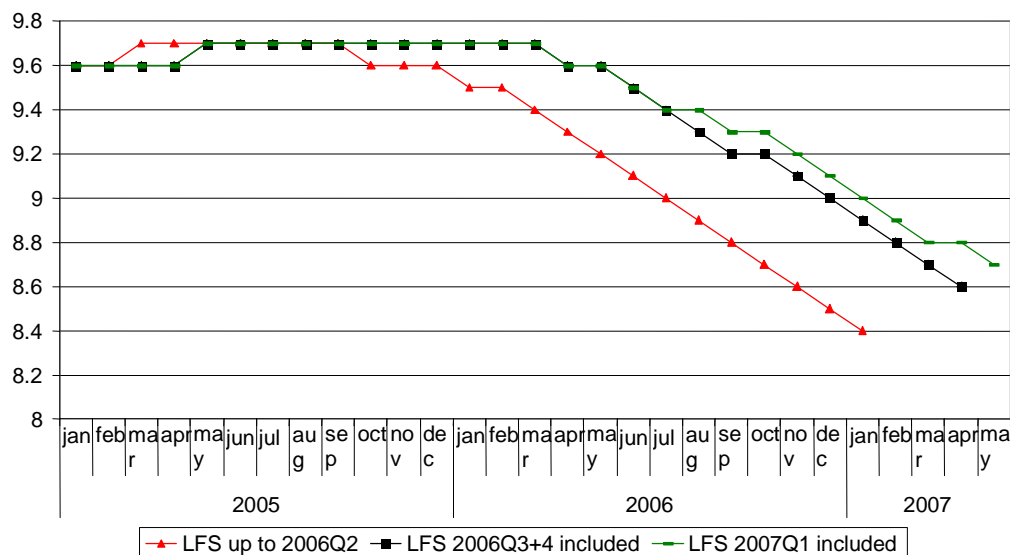
Le graphique suivant illustre les révisions engendrées récemment aux données calculées par Eurostat du fait du calage en moyenne annuelle glissante. Eurostat n'a en effet pas accédé aux demandes formulées par l'INSEE, à partir de décembre 2006, de cesser d'intégrer les données trimestrielles de l'enquête Emploi à partir du 2^{ème} trimestre 2006. L'INSEE ayant tardé à transmettre à Eurostat les données du 3^{ème} trimestre 2006, celles-ci n'ont été intégrées qu'en mars 2007, en même temps que celles du 4^{ème} trimestre 2006, conduisant à un « recalage » plus important. Eurostat a ainsi procédé à la publication du chômage français en prenant en compte l'enquête emploi pour 2006 au moment même où l'INSEE différait cette prise en compte. Comme le calage sur l'enquête emploi 2006 a pour conséquence de relever le niveau de chômage, le taux Eurostat se trouve mécaniquement supérieur au taux INSEE, même après correction des DOM et du critère de recherche active, fin 2006 et en 2007, d'environ 0,5-0,7 point. Eurostat a néanmoins indiqué sur ses publications que les données sur la France étaient provisoires et sujettes à révision d'ici la fin 2007.

¹¹ L'INSEE utilise au dénominateur un estimateur de l'emploi dit « au sens de la comptabilité nationale » et provenant des statistiques administratives, tandis qu'Eurostat utilise un estimateur de l'emploi provenant de l'enquête emploi elle-même.

¹² Le règlement européen prévoit l'intégration dans la population enquêtée des ménages dits « collectifs ». Ce terme recouvre les personnes telles que les pensionnaires de maisons de retraite, les étudiants en cité universitaire, les prisonniers, les militaires en caserne. Les redressements de l'enquête française tiennent compte de cette population, mais Eurostat ne les intègre pourtant pas encore dans ses propres calculs car de nombreux autres pays sont en retard sur la France et n'appliquent pas encore ce point du règlement. L'impact de cette différence sur les résultats globaux est mineur.

¹³ On peut presque parler de cette méthode au passé, puisque, pour la France, Eurostat a l'intention d'abandonner cette méthode très rapidement (et l'aurait même d'ailleurs probablement fait dès début 2007, si la crise de début 2007 n'avait pas eu lieu) dès lors que la France dispose maintenant d'une série assez longue pour effectuer un calage trimestriel.

Graphique 3 : Taux de chômage français
(CVS, publié par Eurostat)



Source : Eurostat

II. RELATIVEMENT VARIABLES, LES PRATIQUES NATIONALES ACCORDENT UNE PLACE CROISSANTE AU CHOMAGE AU SENS DU BIT, SANS PROCEDER A UN « CALAGE » AVEC LES DONNEES ADMINISTRATIVES

A. Les modalités de détermination du chômage au sens du BIT convergent tout en laissant subsister des différences de méthode

1. Obéissant à des principes communs, les enquêtes LFS nationales reposent néanmoins sur des modalités différentes

Aux termes des règlements qui prévoient l'organisation des enquêtes LFS, et notamment du règlement n°577/98 du 9 mars 1998, chaque Etat-membre doit conduire son enquête en respectant les aspects suivants :

- une enquête par sondage en continu produisant des résultats trimestriels et annuels transmis à Eurostat dans des délais déterminés (90 jours après la fin du trimestre pour les résultats trimestriels) ;
- une enquête comprenant une série de variables précises et de questions correspondantes, listées par le règlement et posées dans un ordre déterminé ;
- une enquête dont les semaines de référence sont réparties uniformément sur l'ensemble de l'année, et où l'entretien a lieu normalement au cours de la semaine qui suit immédiatement la semaine de référence et en tout cas dans les cinq semaines qui suivent.

En revanche, les Etats-membres disposent d'une latitude assez grande sur des domaines importants de l'enquête, même si des lignes directrices existent au niveau européen :

- méthode de détermination de l'échantillon et de son volume. La plupart des Etats-membres s'appuient sur la détermination de logements, tandis que la Suède, le Danemark et la Finlande identifient directement des individus. Le plus souvent, le recensement est l'outil de base d'identification de l'échantillon, mais les pays nordiques, l'Italie et la Belgique se fondent sur des registres de population ;
- nombre de vagues d'interrogation, qui varient de deux à huit entre les différents pays (6 pour la France), avec un dispositif de rotation qui permet un maintien d'au moins 50% de l'échantillon entre deux vagues trimestrielles (sauf pour le Danemark : 33% et la Lettonie : 0%) ;
- modes d'interrogation, les entretiens pouvant être exclusivement en tête-à-tête (Portugal, Grèce et plusieurs pays de l'est), exclusivement par téléphone (Suède, Finlande) ou mixtes (dans la plupart des pays, le premier entretien est en tête-à-tête, les suivants s'effectuant par téléphone. La France se distingue en revenant à un entretien physique pour la dernière vague) ;
- caractère obligatoire ou non de la réponse à l'enquête (qui est obligatoire en France, Belgique, Allemagne, Italie, Chypre, Malte, Autriche, Portugal, Slovaquie mais volontaire dans les autres Etats-membres¹⁴) ;
- détermination de la méthode de pondération des résultats. La France est le seul pays à ne pas intégrer les régions dans le calcul des pondérations.

La mesure du chômage au sens du BIT aux Etats-Unis

Aux Etats-Unis, les seules données utilisées pour mesurer le chômage sont issues de l'enquête mensuelle sur la population active conduite dans le cadre du *Current Population Survey* (CPS), qui se fonde sur des critères proches de ceux du BIT. Elles sont publiées chaque mois par le *Bureau of Labor Statistics* six jours environ après la fin de mois.

Les chiffres « administratifs » ne concernent que le nombre de bénéficiaires des indemnités chômage (*Unemployment Insurance* -UI-). Ils sont disponibles sur une base hebdomadaire, mais ne sont pas utilisés comme une mesure du chômage car ils excluent environ la moitié des chômeurs au sens du BIT.

L'enquête CPS existe sous une forme mensuelle depuis 1940. Elle a été réformée à plusieurs reprises, notamment en 1994. L'enquête est dite mensuelle mais elle ne porte que sur une semaine donnée du mois : elle ne constitue pas *stricto sensu* une enquête en continu telle que mise en place en France depuis 2002. L'échantillon mensuel comprend environ 60.000 ménages (soit 90 000 ménages en trimestriel, soit 200 000 personnes, du fait du système de rotation), choisis pour être représentatifs de la population nationale, répartis sur 754 secteurs géographiques (sur les près de 2000 que compte le pays).

Chaque mois, un quart des ménages dans l'échantillon change, de sorte qu'aucun ménage ne soit interviewé plus de quatre mois consécutifs. Huit mois après être sorti de l'échantillon, un ménage y revient à nouveau pour quatre mois, avant de le quitter définitivement. Ce système permet de conserver 75% de l'échantillon d'un mois sur l'autre et environ 50% d'une année sur l'autre. Les entretiens sont menés par environ 1500 enquêteurs, qui s'appuient sur un support informatique. Une partie des entretiens sont effectués par téléphone, après l'entretien initial en tête-à-tête. La proportion des ménages qui ne peuvent être interviewés varie entre 7 à 8%. Les résultats bruts font l'objet de pondérations tenant compte de l'âge, du sexe, de l'appartenance raciale et du lieu de résidence.

¹⁴ En France, le caractère obligatoire de l'enquête n'induit néanmoins pas de sanction en cas de non-réponse.

L'intervalle de confiance à 90% est estimé, s'agissant des variations mensuelles de chômage, à +/- 0.19 point de pourcentage.

Cette enquête CPS, qui est une enquête-ménages, ne doit pas être confondue avec l'enquête spécifique sur l'emploi (« *Current Employment Statistics program* ») qui est effectuée chaque mois auprès de plus de 300 000 entreprises¹⁵. Cette enquête sert en particulier à déterminer l'emploi par branche.

2. Les indicateurs de qualité ne font pas apparaître de situation défavorable pour l'enquête Emploi française, mais son échantillon est deux fois plus faible que celui des autres principaux grands pays

Les données suivantes, issues du rapport d'Eurostat sur la qualité¹⁶ publié en 2006 sur des données 2004, illustrent quelques éléments de potentielle fragilité de l'enquête LFS. Elles montrent que l'enquête Emploi française présente dans chacun des domaines des résultats relativement comparables à ceux des autres pays et ne présentait en conséquence donc pas, à l'époque de ces résultats, une fragilité susceptible de remettre sa fiabilité en question.

L'enquête LFS autorise les entretiens par proxys, c'est-à-dire qu'une personne du foyer peut répondre pour une autre. Cette souplesse permet d'améliorer les taux de réponse mais crée des risques d'erreurs et donc de fragilité supplémentaires. En la matière, la France présentait en 2004 des taux se situant dans la moyenne européenne, voire dans la fourchette basse. Il en allait de même pour le nombre d'entretiens par enquêteur.

Tableau 3 : Part des entretiens par proxys et nombre d'entretiens par enquêteur

	Part des entretiens par proxys (2005)	Nombre d'entretiens par enquêteur par trimestre (2004)
Allemagne	26,6%	35
Espagne	52,9%	602
France	32,1%	101
Italie	40,3%	140
Pays-Bas	46,6%	277
Royaume-Uni	34,4%	137
Suède	2,8%	246

Source : Eurostat

Les taux de non-réponses sont également un indicateur important de la fragilité de l'enquête puisqu'une absence de réponse a un effet déformant de l'échantillon, d'autant qu'un non-répondant n'a pas nécessairement les mêmes caractéristiques que la moyenne des répondants sur le marché du travail. En 2004 les taux de non-réponse de l'enquête emploi n'étaient pas particulièrement élevés par rapport à d'autres pays (notamment le Royaume-Uni), bien qu'en la matière la France se situe dans la fourchette basse¹⁷. Les taux de pays comme l'Italie ou l'Espagne doivent en outre être relativisés dans la mesure où les non-répondants de la première vague ne sont pas conservés dans l'échantillon.

¹⁵ Cette enquête a un échantillon plus important et donc une marge d'erreur plus faible que l'enquête ménages (un changement mensuel du niveau d'emploi de 104 000 est statistiquement significatif, contre un seuil de 400 000 dans l'enquête ménage). Mais l'enquête ménage a un champ plus large, car elle s'étend notamment aux indépendants, aux salariés agricoles.

¹⁶ Eurostat, « The European Union Labour Force Survey - Quality report 2004 », 2006

¹⁷ Pour la France, l'année 2004 est celle qui se caractérise par les meilleurs taux de réponse depuis le passage à l'enquête emploi en continu. Pour autant, les différences sont relativement faibles par rapport aux autres années, avec un taux de réponses de 80,5% en 2003, 81,9% en 2004, 80,9% en 2005 et 80,7% en 2006.

Tableau 4 : Taux de non-réponses (en%)- Moyenne annuelle 2004

Vagues	1	2	3	4	5	6
Espagne	15,2	7,7	7,2	7,6	7,4	7,5
France	19,1	17,8	17,9	18,3	19,4	16,2
Italie	18,5	8,2	7,4	6,7		
Royaume-Uni	26	35	37	40	41	
Suède	20,6	17,4	16,3	16,1	16,2	15,7

Source : Eurostat

La réalisation de l'entretien au plus près de la semaine de référence est un autre facteur de qualité de l'enquête LFS. La part d'entretiens réalisés dans la semaine immédiatement consécutive est, sur les données allant jusqu'en 2005, une fois encore dans la moyenne pour la France, même si une dégradation s'observe entre 2003 et 2005.

Tableau 5 : Part des entretiens réalisés dans la semaine consécutive à la semaine de référence (2005)

	2003	2004	2005
Espagne	93,7%	93,8%	73,8%
France	71,3%	68,1%	65,3%
Italie		17,8%	33,9%
Finlande	91,5%	92,3%	92,5%
Suède	56,2%	58,9%	58,9%

Source : Commission européenne¹⁸

En revanche, **le principal élément de fragilité de l'enquête Emploi française tient à la taille de son échantillon, relativement réduite par rapport à d'autres pays, ce qui induit des intervalles de confiance plus importants :**

- alors que l'enquête française comporte un échantillon trimestriel de l'ordre de 35 000 ménages soit 75 000 personnes (non compris les non répondants), on dénombre 120 000 à 160 000 personnes pour l'Allemagne, 140 000 personnes pour l'Espagne, 150 000 personnes pour l'Italie, 96 000 personnes pour le Royaume-Uni et 200 000 personnes pour les Etats-Unis ;

¹⁸ Commission Staff Working Document, Annexes to the Report from the Commission to the council and the European Parliament on the implementation of Council Regulation (EC) n°577/98, Janvier 2007.

- en conséquence, les intervalles de confiance à 95% pour le taux de chômage trimestriel (en niveau) sont de l'ordre de + ou - 0,4 point pour la France, contre 0,2 en Allemagne, Italie, Suède, Royaume-Uni et 0,3 en Espagne¹⁹. Les intervalles de confiance peuvent atteindre des niveaux plus élevés dans d'autres pays, par exemple 0,6 point en Finlande en mai 2006, 0,5 point au Danemark, 0,8 point en Belgique (et des valeurs encore plus importantes dans les nouveaux Etats-membres).

Tableau 6 : Taille des échantillons de personnes répondantes dans le cadre des enquêtes sur les forces de travail (LFS)

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Suède	Portugal	Etats-Unis
Source : Eurostat, 1er trimestre 2007 ²⁰	72 000	120 000	96 200	141 000	150 200	52 200	38 100	-
Sources nationales	75 000	120 000 à 160 000	120 000	180 000	-	-	-	205 000

Source : Eurostat et contacts directs de la mission dans les pays concernés

3. Les modalités et le rythme de publication du chômage au sens du BIT

Les rythmes de publication des chiffres du chômage au sens du BIT au niveau national concordent pour l'essentiel avec les pratiques de transmission en direction d'Eurostat, déjà explicitées. Les précisions suivantes peuvent néanmoins être apportées.

Au Royaume-Uni, l'office national statistique procède chaque mois à la publication d'une moyenne glissante sur trois mois. L'enquête LFS y a en effet été conçue pour être représentative pour chaque période de trois mois dans l'année : de janvier à mars, mais aussi de février à avril, etc. A titre d'exemple, le 13 juin 2007 a été publié le chiffre mensuel du chômage sur les mois de février à avril 2007. Ce chiffre est l'indicateur officiel du chômage au Royaume-Uni et il est attribué dans les séries au mois central, en l'occurrence à mars.

Pour l'Allemagne, il existe actuellement deux taux de chômage BIT. Le premier, publié sur le plan national et actuellement repris par l'OCDE et par Eurostat en tant que « taux standardisé », est basé sur une enquête téléphonique mensuelle, organisée de manière transitoire en attendant la mise en place d'une enquête LFS en continu conforme aux règles européennes²¹. Ce taux de chômage BIT est inférieur de deux points en 2006 (8,4% contre 10,4%) au second indicateur de taux de chômage, également BIT et aussi publié par l'OCDE et Eurostat, qui est, quant à lui, issu directement, y compris le dénominateur, de la nouvelle enquête LFS (intégrée dans l'enquête dite *Micro-zensus* conduite par les *Länder*). La conduite de l'enquête téléphonique, dont le terme était initialement prévu en fin d'année 2006, s'est finalement achevée en avril 2007. L'utilisation de l'enquête LFS en rythme mensuel, trimestriel, et annuel devrait faire l'objet d'une décision prochaine, dès lors que la qualité de ses résultats aura été confirmée. Dans l'attente, les taux de chômage BIT publiés ne seront que des projections estimées. En l'état, des travaux méthodologiques se poursuivent, notamment sur la prise en compte du travail marginal, l'une des difficultés semblant tenir au fait que l'Allemagne n'avait à l'origine pas repris purement et simplement la définition du BIT sur l'absence totale de travail. Le passage à l'enquête LFS devrait provoquer un gonflement significatif du taux de chômage au sens du BIT, avec une sensibilité politique amoindrie dans la mesure où le débat public allemand porte davantage sur le chômage mesuré par les données administratives (*cf. infra*).

¹⁹ Eurostat, « The European Union Labour Force Survey - Quality report 2004 », 2006. Données portant sur les trimestres de 2004 mais n'ayant *a priori* pas changé depuis.

²⁰ Nombre d'individus enquêtés de plus de 15 ans.

²¹ D'après l'OCDE, son dénominateur est constitué de la somme de la source comptabilité nationale pour l'emploi et du chômage BIT estimé par cette enquête téléphonique. L'usage du chiffre issu de la comptabilité nationale gonfle l'emploi très significativement.

En Espagne, en parallèle de la publication trimestrielle des résultats de l'enquête LFS, une moyenne mensuelle glissante sur trois mois est désormais calculée. Elle ne fait à ce stade pas l'objet d'une publication mais est transmise à titre indicatif à Eurostat.

Au Portugal, la publication trimestrielle du taux de chômage au sens du BIT a lieu environ 45 jours après la fin du trimestre concerné.

B. Les pratiques nationales divergent face à la co-existence de données administratives et des chiffres au sens du BIT, mais les sources sont toujours maintenues séparées

Tous les pays disposent naturellement de sources administratives liées au chômage, qu'il s'agisse de données sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi ou sur l'activité du service public de l'emploi. L'existence de ces sources administratives n'implique pour autant pas nécessairement qu'elles soient utilisées pour mesurer le niveau ou les évolutions du chômage.

1. Dans certains pays, les données administratives correspondent à des données d'indemnisation et ne sont pas utilisées comme un outil de mesure du chômage

a) Etats-Unis

Le texte de présentation de la mesure du chômage du *Bureau of Labor Statistics* précise bien que la mesure du chômage au sens du BIT est totalement distincte des données administratives hebdomadaires (« UI » : *unemployment insurance*) qui ne couvrent que les chômeurs indemnisés (environ 50% des chômeurs BIT) et ne sont donc pas utilisables pour mesurer le chômage²².

b) Royaume-Uni

Les données administratives correspondent au nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*). Elles sont citées dans les publications officielles à titre d'information complémentaire intéressante sur le marché du travail mais non comme mesure statistique du chômage. En effet, du fait du caractère restrictif de l'indemnisation et donc du périmètre étroit des chômeurs enregistrés, les chiffres sont très différents.

A titre d'exemple, le 13 juin 2007 a été publié, dans le même document que le chômage BIT moyen des mois de février à avril, le nombre d'allocataires pour le mois de mai 2007. Les bénéficiaires de la JSA étaient 0,9 million, contre 1,7 million de chômeurs au sens du BIT. Cette publication fait également état d'un taux de bénéficiaires (*claimant count rate*), calculé par ratio du nombre de bénéficiaires divisé par la somme du nombre d'emploi (issu des enquêtes entreprises) et du nombre de bénéficiaires. Ce taux, qui n'est pas présenté comme un taux de chômage, s'établit à 2,7% en mai 2007, contre 5,5% pour le chômage au sens du BIT.

²² Le BLS publie néanmoins les données hebdomadaires UI, accompagnées de la publication d'un taux hebdomadaire. Néanmoins, ce taux est présenté clairement comme un taux de chômage des chômeurs indemnisés.

2. Dans d'autres pays, le débat public national se focalise davantage sur le chômage mesuré par les sources administratives que sur le chômage au sens du BIT

En Allemagne, le chiffre qui focalise l'attention dans le débat public est le nombre de chômeurs enregistrés par l'agence pour l'emploi en données brutes (non corrigées des variations saisonnières). Sont également publiés un taux de chômage correspondant à ces données administratives brutes et un nombre de chômeurs enregistrés en données corrigées des variations saisonnières. La publication mensuelle fait par ailleurs référence, depuis quelques années, au taux de chômage²³ et au nombre de chômeurs au sens du BIT. Ces publications ont lieu le même jour, mais le taux de chômage BIT est désormais publié deux heures avant le communiqué de l'agence pour l'emploi, lui-même suivi d'une conférence de presse du ministre. Les deux sources peuvent diverger significativement en niveau comme en évolution, mais l'institut de statistique affirme parvenir à expliquer clairement les différences de définition.

La même prédominance des données administratives dans le débat public se retrouve également en Autriche, en tout cas s'agissant du nombre de chômeurs. Dans la publication officielle, sont présentés parallèlement un taux de chômage enregistré et un taux de chômage BIT (respectivement 5,4% et 4,9% en juin 2007). Le taux de chômage BIT, il est vrai plus faible, est néanmoins désormais clairement mis en avant dans la publication mensuelle, en référence à Eurostat et en comparaison aux autres Etats-membres.

Au Danemark, le chômage mesuré par l'enquête LFS trimestrielle est publié séparément de la source administrative, laquelle est publiée mensuellement et demeure le principal indicateur de chômage dans le débat national.

Le Luxembourg se caractérise enfin aussi par un débat public accordant la prééminence aux données administratives.

3. La plupart des autres pays connaissent la co-existence des deux sources de mesure du chômage mais tendent à faire prévaloir le chômage au sens du BIT et maintiennent séparées les deux séries

A l'instar de la France, les autres pays européens font co-exister des données BIT et administratives dans la publication des chiffres du chômage et le débat public porte simultanément sur ces deux dimensions. Pour autant, les autres pays accordent une place croissante aux chiffres BIT et ne cherchent pas à produire un chiffre combinant les deux séries.

Ainsi, en Espagne les deux sources font l'objet de publications séparées et ne sont pas combinées statistiquement. Pendant longtemps ont co-existé deux taux de chômage, l'un au sens du BIT (établi trimestriellement par l'INE, institut national de la statistique, sur la base de l'enquête LFS), l'autre, mensuel, correspondant au chômage enregistré par l'INEM (service public de l'emploi) et calculé en utilisant au dénominateur les données emploi issues de l'enquête LFS. Ce double taux de chômage a fait l'objet de critiques récurrentes, dans un contexte où le taux publié par le ministère en lien avec l'INEM était nettement plus faible que celui correspondant à la définition du BIT²⁴. Le gouvernement élu en mars 2004 a souhaité mettre fin à cette situation, et depuis début 2005, il ne procède plus au calcul et à la publication d'un taux de chômage mensuel fondé sur les données administratives de chômage enregistré. L'Espagne connaît donc désormais un système de :

- publication mensuelle d'un nombre de chômeurs enregistrés par l'agence pour l'emploi, désormais opérée sans adjonction d'un taux de chômage calculé sur cette base ;

²³ Qui, mesuré par l'enquête téléphonique provisoire, est nettement plus faible : 6,4% de taux de chômage au sens du BIT en mai 2007 contre 8,8% pour le chômage enregistré.

²⁴ Carole Tuchsziere, « Espagne : critères de divergence autour des chiffres du chômage », *Chronique internationale de l'IREA*, n° 59, Juillet 1999.

- publication trimestrielle d'un taux de chômage au sens du BIT calculé sur la base de l'enquête emploi trimestrielle.

Au Portugal, la situation est assez proche, avec la co-existence d'une publication mensuelle du nombre de chômeurs enregistrés (sans calcul d'un taux de chômage correspondant) et d'une publication trimestrielle du taux de chômage (et nombre de chômeurs) au sens du BIT. Ce dernier est considéré comme le seul chiffre officiel du chômage, le seul à être produit par le système statistique national. A l'échelle mensuelle, l'institut statistique calcule, en se basant sur les données administratives et sur la méthode de régression dite « Chow-Lin », un taux de chômage mensuel au sens du BIT. Ce calcul n'est cependant pas publié et fait simplement l'objet d'une transmission informelle à Eurostat, qui estime de son côté selon une méthode plus simple le taux de chômage mensuel à partir des données trimestrielles LFS et des données administratives mensuelles.

En Suède, la publication mensuelle de l'office national statistique (dont la sortie est antérieure à la fin du mois $m+1$) porte exclusivement sur les résultats mensuels de l'enquête LFS. De son côté, l'AMS (agence pour l'emploi) publie mensuellement (au cours du mois $m+2$) le nombre de demandeurs d'emploi en l'accompagnant d'un ratio par rapport à la population active présenté comme un taux de chômage.

En Finlande, la publication mensuelle (ayant lieu avant la fin du mois $m+1$) sur l'emploi et le chômage est centrée sur les données mensuelles directement issues de l'enquête LFS. Mais dans le tableau récapitulatif comme dans le commentaire, les chiffres du chômage enregistré issus du ministère du travail sont retracés, sans calcul d'un taux de chômage correspondant.

C. Les autres pays connaissent également des phénomènes de divergences dans les évolutions mesurées par les données administratives et par l'enquête LFS

1. Des divergences dans les évolutions et des différences sur les niveaux de chômage

Dans la mesure où les sources administratives et l'enquête LFS ne mesurent pas la même chose, il est admis dans tous les pays qu'il est naturel qu'elles diffèrent en niveau (dans un sens qui varie selon les pays et les pratiques d'enregistrement du chômage²⁵), mais aussi qu'elles divergent en tendance dès lors qu'elles ne sont pas nécessairement impactées de manière identique par les évolutions économiques, juridiques, sociales, opérationnelles.

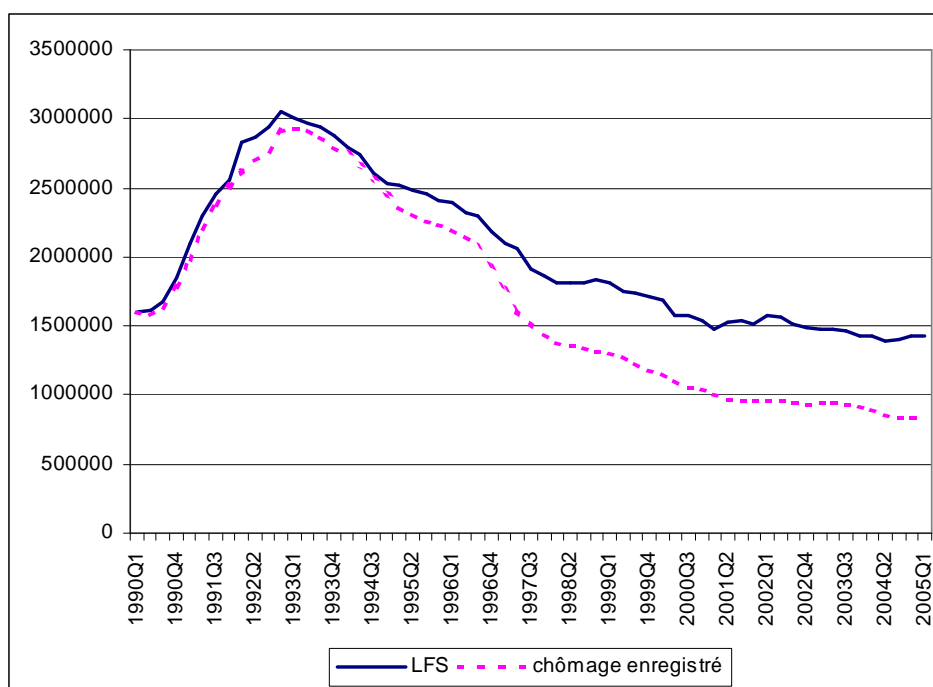
De fait, les chiffres disponibles sur longue période confirment pour d'autres pays le phénomène observé de divergence par phases dans les évolutions de ces données.

²⁵ A. Melis and B. Lüdeke, "Registered unemployed compared with LFS unemployed", *Eurostat Working Papers*, 2006.

a) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, bien que publiées dans le même document, les deux sources sont maintenues totalement séparées et ne font l'objet d'aucun calage l'une sur l'autre. Les deux séries peuvent converger ou diverger significativement. L'évolution sur longue période montre que si les deux données peuvent être proches à la fois en niveau et en évolution, elles peuvent aussi connaître des décrochages l'une par rapport à l'autre²⁶. Ainsi, la réforme de l'indemnisation en 1996 et l'intensification du suivi des demandeurs d'emploi depuis la fin des années 1990 peuvent être des facteurs expliquant le reflux du nombre de bénéficiaires de la JSA (courbe du bas du graphique infra), plus rapide que le recul du chômage au sens du BIT (courbe du haut). Parallèlement, l'accent mis de plus en plus sur le retour vers le marché du travail de personnes inactives et bénéficiant d'autres allocations (invalidité-handicap, minimum social) a pu également accroître l'écart entre les deux séries, augmentant relativement le nombre de chômeurs au sens du BIT.

Graphique 4 : Évolution du chômage trimestriel au Royaume-Uni (1990-2005, CVS), enquête LFS et chômage enregistré

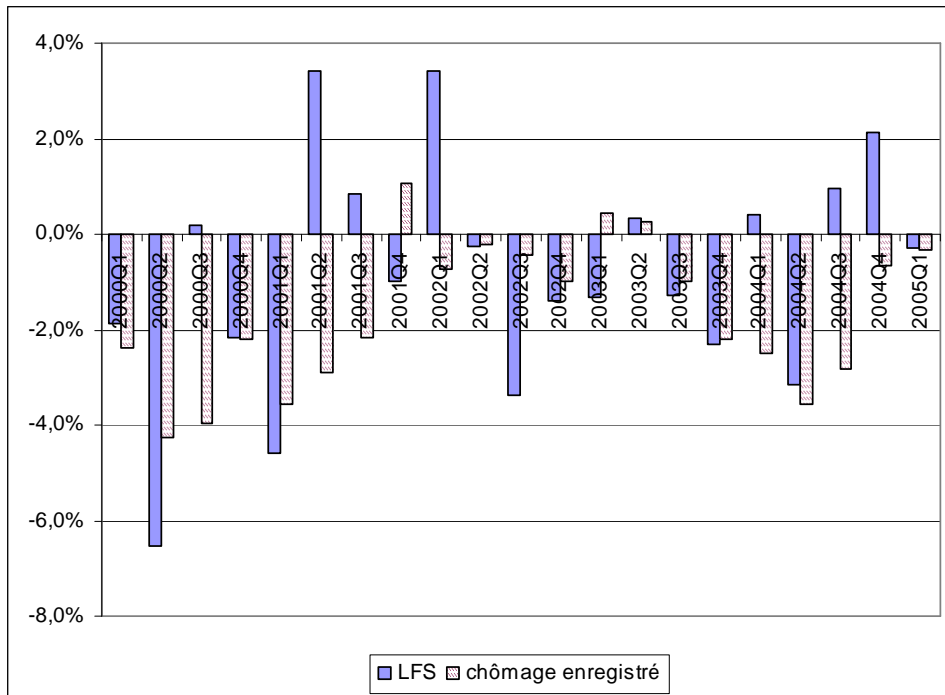


Source : OCDE

L'observation comparée des variations trimestrielles confirme l'occurrence de divergences, dans un sens ou dans l'autre. Ainsi, pendant deux trimestres de 2001, le chômage BIT a augmenté sensiblement tandis que le nombre de chômeurs indemnisés baissait nettement. Le même phénomène se reproduit en 2004, tandis que l'effet inverse joue fin 2002-début 2003.

²⁶ Andrew Machin, "Comparisons between unemployment and the claimant count" February 2004 edition of Labour Market Trends.

Graphique 5 : Variations trimestrielles du chômage au Royaume-Uni (2000-2005, CVS), enquête LFS et chômage enregistré

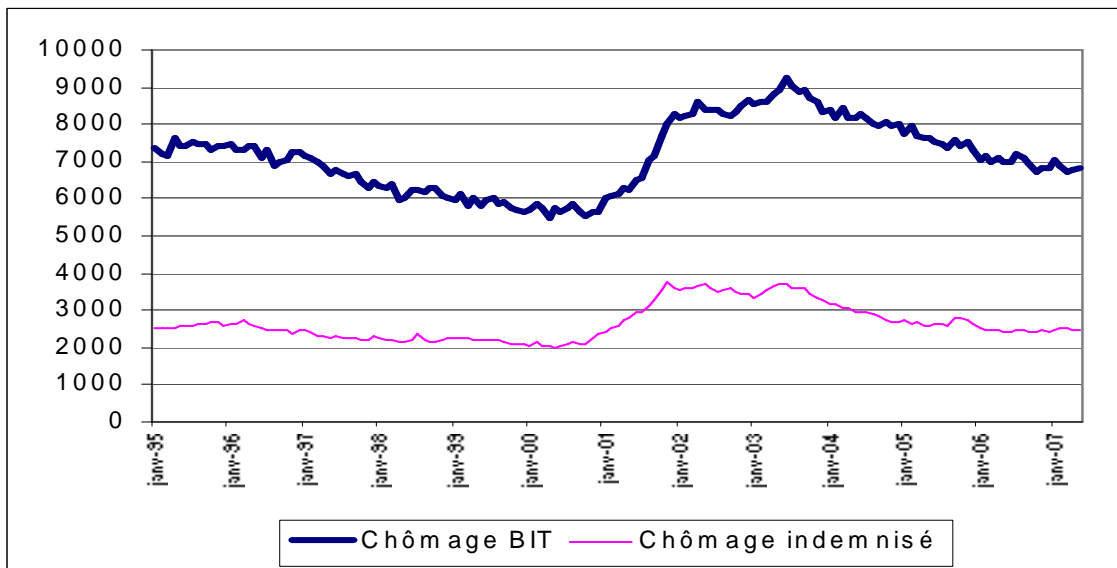


Source : OCDE

b) Etats-Unis

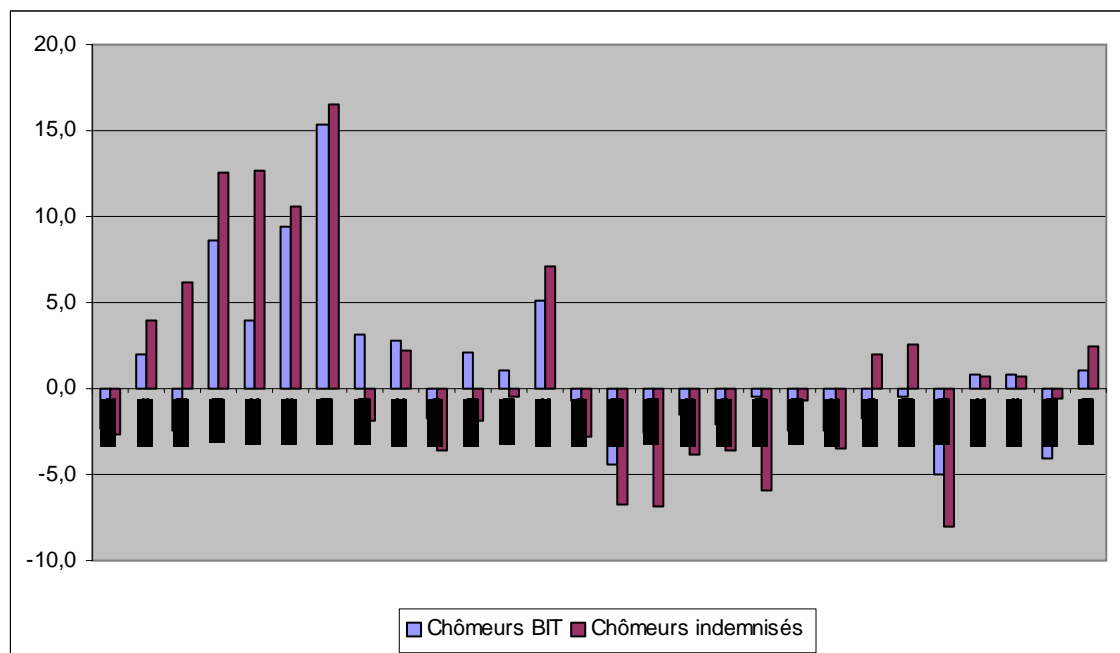
Aux Etats-Unis, il y a une différence encore plus nette en niveau entre les deux sources, se traduisant également par des écarts en terme d'évolutions.

Graphique 6 : Évolution du chômage mensuel aux Etats-Unis (1995-2007, CVS, x1000, enquête CPS) et chômage indemnisé



Source : BLS

Graphique 7 : Variations trimestrielles du chômage aux États-Unis (2000-2007, CVS),
chômeurs BIT et chômage indemnifié

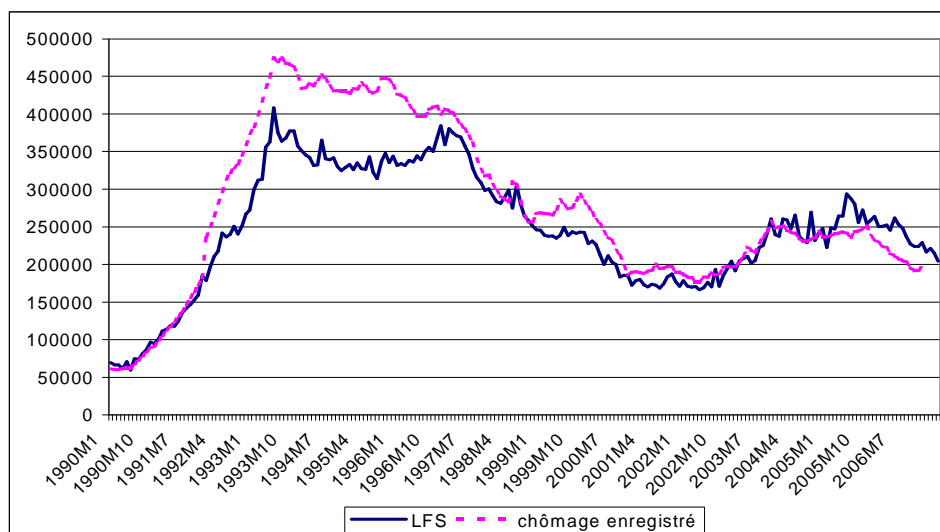


Source : BLS

c) Suède

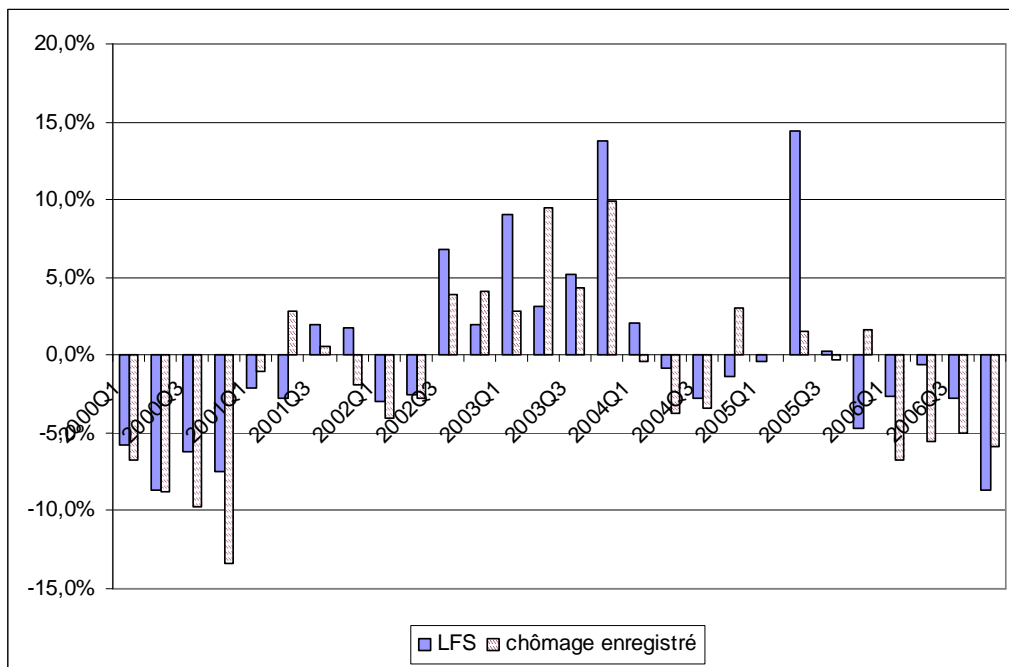
En Suède, les deux séries de mesure du chômage connaissent également des divergences ou des évolutions d'ampleur inégale à court terme, malgré des tendances de moyen et long terme relativement comparables. Le chômage enregistré a ainsi progressé plus rapidement au début des années 1990, avant de baisser davantage à la fin des années 1990. Sur la période récente, le chômage enregistré a été moins volatile que le chômage au sens du BIT, avant de connaître en fin de période une diminution plus marquée et plus précoce.

Graphique 8 : Evolution du chômage mensuel en Suède (1990-2006, CVS),
enquête LFS et chômage enregistré



Source : OCDE

Graphique 9 : Variations trimestrielles du chômage en Suède (2000-2006, CVS),
enquête LFS et chômage enregistré

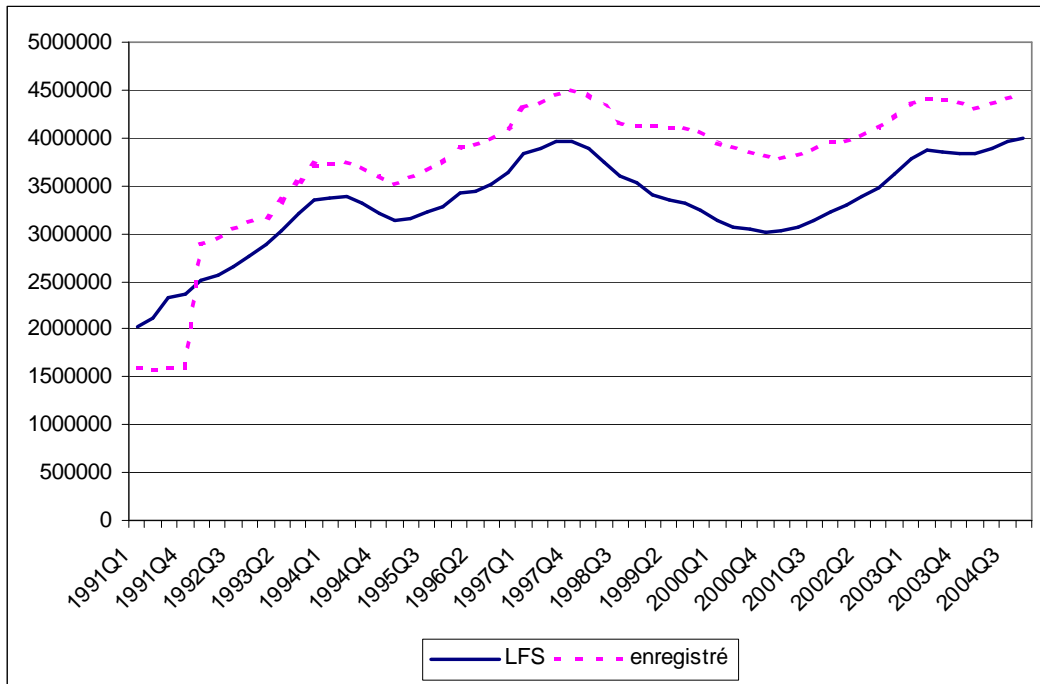


Source : OCDE

d) Allemagne

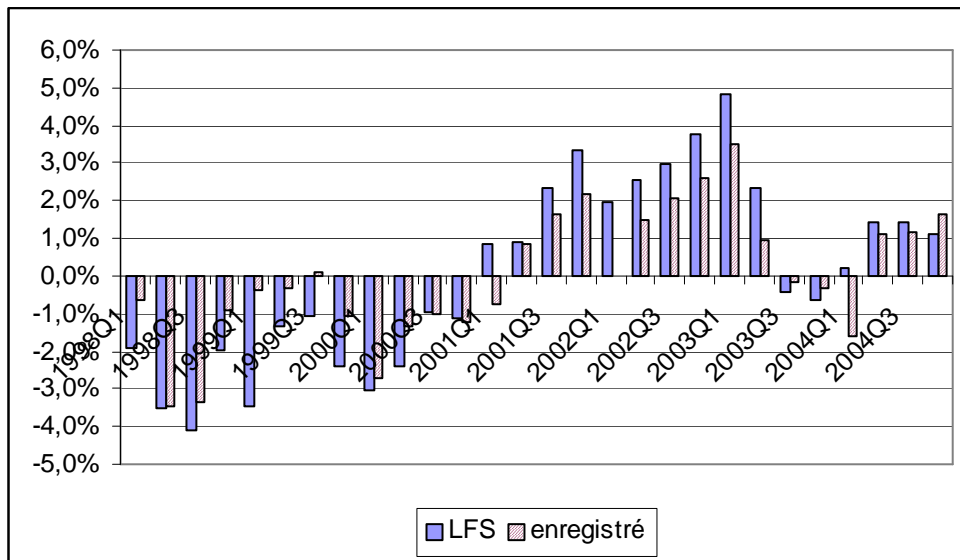
Les évolutions comparées du chômage standardisé BIT en Allemagne et du chômage enregistré montrent qu'en dépit de tendances globales comparables (premier graphique), les variations trimestrielles diffèrent assez clairement entre 1998 et 2004 : jusqu'en 2001, le chômage BIT diminue plus rapidement que le chômage enregistré, puis il augmente plus rapidement de 2001 à 2004.

Graphique 10 Évolution du chômage trimestriel en Allemagne (1991-2004, CVS), chômage BIT et chômage enregistré



Source : OCDE

Graphique 11 : Variations trimestrielles du chômage en Allemagne (1998-2004, CVS), chômage standardisé et chômage enregistré

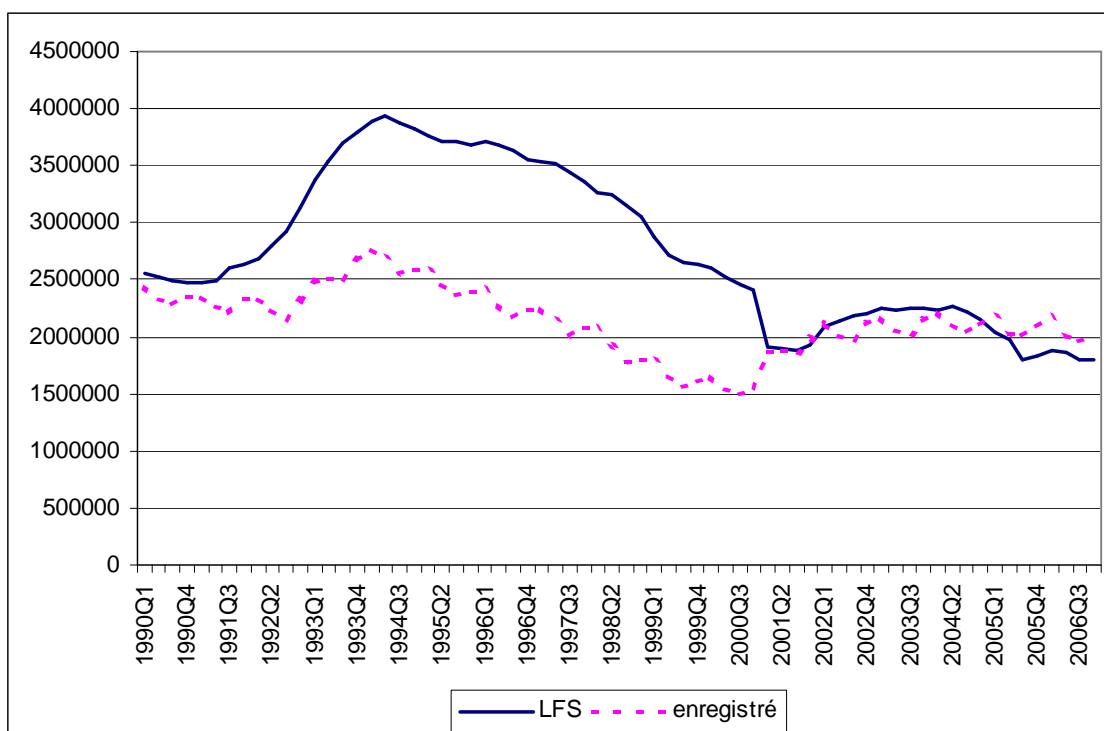


Source : OCDE

e) Espagne

En Espagne, les deux sources de mesure du chômage divergent fortement depuis longtemps, phénomène qui a fait l'objet à la fois de polémiques et de travaux méthodologiques. Un groupe de travail du Haut conseil de la statistique est d'ailleurs actuellement notamment chargé d'une étude sur les différences d'évolution et conduit des travaux d'homogénéisation des données en rapprochant les définitions utilisées. Les changements méthodologiques opérés de manière opérationnelle dans les années récentes, des deux côtés²⁷, ont également modifié le profil des courbes du chômage, conduisant notamment à l'inversion de la situation traditionnelle d'un chômage BIT supérieur (très nettement) au chômage enregistré.

Graphique 12 : Evolution du chômage trimestriel en Espagne (1990-2006, CVS), chômage BIT et chômage enregistré

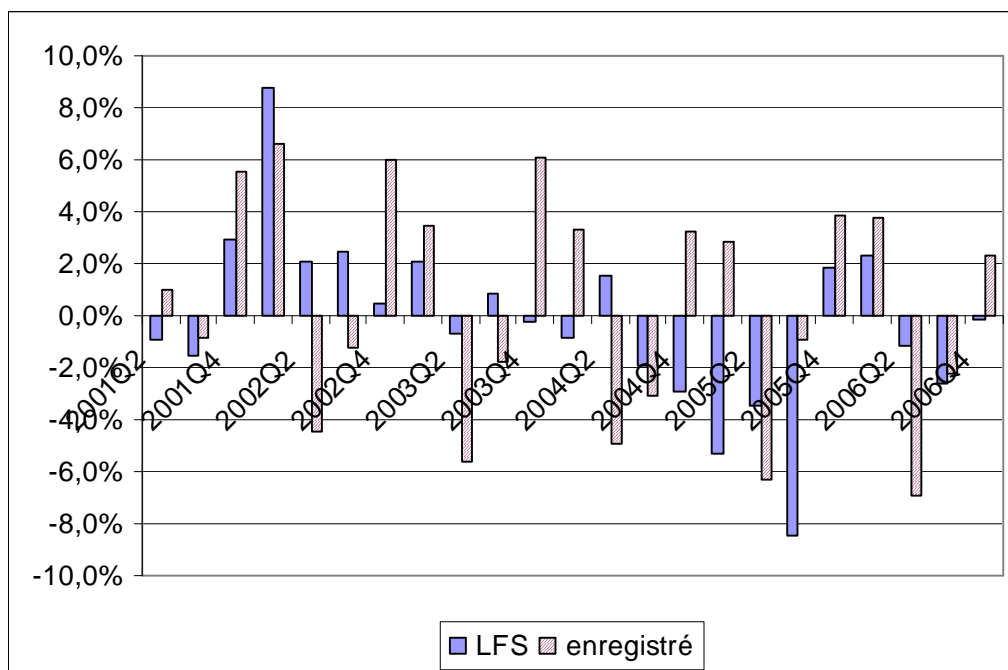


Source : OCDE

Sur la période récente, les variations trimestrielles observées sont généralement convergentes sur la tendance, mais sont souvent différentes sur son ampleur et évoluent parfois en sens opposé.

²⁷ Surtout par alignement de l'enquête LFS en 2001 sur l'interprétation européenne en termes de recherche active et par meilleure identification des activités réduites d'une part et par meilleure intégration des étrangers dans le chômage enregistré.

Graphique 13 : Variations trimestrielles du chômage en Espagne (2001-2006, CVS), chômage BIT et chômage enregistré



Source : OCDE

f) Norvège

Les évolutions des deux sources du chômage en Norvège ont fait l'objet d'une étude spécifique qui a pu s'appuyer sur un appariement des micro-données, conduisant à des enseignements intéressants²⁸.

Du premier semestre 2004 au premier semestre 2005, le nombre de chômeurs enregistré a baissé d'environ 7% tandis que le nombre de chômeurs BIT a augmenté d'environ 3%. L'étude d'appariement conduite entre les deux sources a conclu que :

- l'essentiel du différentiel provenait de personnes inscrites au service public de l'emploi mais ayant exercé une activité réduite et n'étant donc pas chômeur au sens du BIT ;
- l'incertitude statistique liée à l'échantillon avait conduit l'enquête LFS à sous-estimer légèrement la baisse du nombre de chômeurs enregistrés ;
- le chômage au sens BIT augmentait parmi les personnes handicapées, qui ne sont pas considérées comme des chômeurs enregistrés.

L'étude montre aussi qu'en dépit de la tendance convergente des résultats pour les deux sources entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, des évolutions différentes se sont produites selon les groupes d'individus mais se sont compensées entre elles.

²⁸ Helge Næsheim and Trond Pedersen « The relations between the Norwegian Labour and Welfare Organisation.s and Statistics Norway.s figures of unemployment » Seminar on Registers in Statistics - methodology and quality 21 - 23 May, 2007 Helsinki.

2. Des différences dans la mesure du chômage enregistré dans l'enquête LFS

L'enquête LFS comprend des questions sur le statut des personnes et sur leur inscription au service public de l'emploi. Une personne peut en effet être enregistrée comme demandeur d'emploi tout en étant en emploi, au chômage ou inactive au sens du BIT, tout comme elle peut être au chômage BIT sans être inscrite comme demandeur d'emploi.

Or, il ressort de l'analyse de la situation française qu'il existe un écart important entre chômeurs au sens du BIT qui disent être inscrits à l'ANPE d'une part, et inscrits à l'ANPE qui n'ont aucune activité réduite (et devraient, sous réserve du critère de disponibilité immédiate, être chômeurs BIT) d'autre part²⁹.

Même si cet aspect n'est pas nécessairement documenté pour tous les pays et qu'il est souvent difficile à expliquer, la situation française n'apparaît pas isolée et l'enquête LFS apparaît pauvre en renseignements sur le statut d'inscrit au service public de l'emploi. Ainsi, selon un document d'étude d'Eurostat³⁰ :

- en Espagne, le nombre de chômeurs enregistrés était en 2003 de 15% supérieur au total des personnes (en emploi, au chômage ou inactives) qui se déclaraient dans l'enquête LFS comme inscrites au service public de l'emploi ;
- en Allemagne, le total des chômeurs enregistrés dans l'enquête téléphonique dépassait de 7% le total des personnes déclarant dans l'enquête être inscrits comme demandeurs d'emploi tandis que l'inverse est vrai dans l'enquête LFS ;
- en Autriche, les chômeurs enregistrés sans activité réduite étaient au 1er trimestre 2003, 67% plus nombreux que les chômeurs BIT disant être inscrits au service public de l'emploi ;
- en revanche, en Suède les chiffres des chômeurs enregistrés sont proches des chômeurs BIT déclarant être inscrits, à l'exception de la tranche d'âge 15-19 ans.

Comme le conclut le document d'Eurostat, « *la comparaison entre les chiffres de chômeurs enregistrés et les chiffres de ceux qui dans l'enquête emploi se déclarent inscrits au service public de l'emploi soulève des doutes sur la valeur de ces informations dans certains pays, suggérant que les questions liées à l'inscription au service public de l'emploi peuvent être mal comprises par les répondants ou même par les enquêteurs et peuvent produire une information trompeuse* ».

En réponse à la mission, plusieurs instituts statistiques nationaux ont apporté des précisions et commentaires à ce sujet :

- au Royaume-Uni, un exercice de rapprochement des deux séries a été tenté en 2004, pour apprécier l'opportunité d'effectuer un appariement des deux sources. Mais cet exercice a été un échec, aux dires de l'office national des statistiques britannique, du fait de la difficulté à croiser les identifiants (noms, adresse) des deux séries. L'enquête LFS reste considérée comme apportant peu d'information sur le statut des individus en tant que bénéficiaire d'allocations ;
- en Allemagne, les différences s'observent surtout entre l'enquête téléphonique et le chômage enregistré, moins entre l'enquête LFS et le chômage enregistré. Pour autant, contrairement à l'enquête téléphonique, on dénombre 460 000 personnes de plus qui se déclarent enregistrées, dans l'enquête LFS, que de personnes enregistrées comme chômeurs par l'agence pour l'emploi. Cette différence peut notamment être due au travail marginal et aux chômeurs de plus de 58 ans qui ne sont pas considérés comme devant rechercher un emploi et qui ne sont pas retracés dans les données

²⁹ Ce point fait l'objet de développements en annexe IV.

³⁰ A. Melis and B. Lüdeke, "Registered unemployed compared with LFS unemployed", *Eurostat Working Papers*, 2006.

administratives (mais répondent peut-être différemment à l'enquête LFS). Plus largement, la connaissance par les répondants de leur statut d'inscrit est incertaine ;

- en Espagne, un exercice a été engagé à l'initiative du groupe de travail chargé d'analyser les différences entre sources administratives et enquête LFS. Il consiste à rapprocher, au niveau individuel, les réponses à l'enquête de la situation réelle des répondants par rapport au service public de l'emploi. L'exercice confirme l'existence d'une proportion significative de chômeurs BIT n'ayant pas recours au service public de l'emploi, ainsi que de chômeurs enregistrés exerçant une activité. Il permet aussi de conclure que les répondants ne sont pas toujours conscients de leur situation administrative et que la corrélation entre chômage BIT et chômage enregistré n'est pas constante au fil du temps ;
- au Portugal, au premier trimestre 2007, sur 469 900 chômeurs au sens du BIT, 373 100 se déclaraient inscrits (sur 612 200 personnes se déclarant inscrites, qu'elles soient en emploi, au chômage ou inactives), tandis que 449 900 personnes étaient inscrites comme demandeurs d'emploi auprès du service public de l'emploi.

D. La publication des chiffres du chômage est assortie dans plusieurs pays d'une transparence sur les éléments d'incertitude statistique

Au Royaume-Uni, la publication mensuelle des chiffres de l'emploi et du chômage comprend, dès sa première page, des données sur la fiabilité statistique et la variabilité des données présentées, en niveau et en évolution. Ces données figurent dans un tableau (dont un extrait est repris ci-dessous) et les graphiques présentés sont assortis d'une indication d'incertitude portée directement sur la courbe du chômage (+ ou - 0,2%).

Tableau 7 : Extrait du tableau figurant sur la publication mensuelle des chiffres du chômage au Royaume-Uni

	Level	Sampling Variability	Change on quarter	Sampling variability	Change on year	Sampling variability
Employment (000s)	29,012	± 137	-10	± 99	87	± 174
Employment rate	74.3%	± 0.4	-0.1	± 0.3	-0.3	± 0.4
Unemployment (000s)	1,677	± 62	-15	± 63	58	± 83
Unemployment rate	5.5%	± 0.2	0.0	± 0.2	0.2	± 0.2

Dans plusieurs autres pays (Allemagne, Espagne, Finlande, Portugal, Danemark, Suède, etc.) la publication mensuelle ou trimestrielle sur le chômage comprend les données sur les facteurs d'incertitude et leur ampleur statistique. En Espagne, ces données figurent, pour les principaux indicateurs dont le taux de chômage, sur la page d'accueil du site internet de l'institut national de la statistique.

III. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION TENDENT A RENFORCER LA FONCTION DE REFERENCE DU CHOMAGE AU SENS DU BIT ET A EN ACCELERER LE RYTHME DE PUBLICATION

A. Plusieurs phénomènes concourent pour continuer de faire de la mesure du chômage au sens du BIT la référence centrale

Deux phénomènes parallèles ont déjà joué et sont de plus en plus appelés à jouer un rôle dans les pratiques de mesure et de publication des chiffres du chômage :

- une intégration européenne porteuse, en cette matière comme dans d'autres, d'une dynamique forte, qui favorise une convergence dans les méthodes. A cet égard, Eurostat est très attaché à la publication mensuelle des chiffres du chômage et aiguillonne les Etats-membres membres vers une production à ce rythme de chiffres de plus en plus fiables et de plus en plus proches de la définition du BIT ;
- une sensibilité croissante des opinions publiques à la transparence des statistiques du chômage et à leur « comparabilité » internationale. Les récents débats pré-électorales dans plusieurs pays européens (notamment Suède, Pays-Bas, Norvège) en fournissent une illustration.

Ces deux phénomènes convergent pour :

- consolider la mesure du chômage au sens du BIT comme la référence principale, avec une convergence vers l'interprétation commune développée au niveau européen ;
- accentuer un mouvement d'accélération de publication de données reposant sur cette évolution.

Ces tendances sont en outre renforcées par des évolutions assez profondes, qui se retrouvent dans la plupart des pays et qui tendent à accentuer encore les divergences d'évolution entre chômage au sens du BIT et chômage enregistré :

- de nombreux pays tendent à remettre en cause le monopole ou le rôle central joué par le service public de l'emploi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La notion de chômage enregistré perd en conséquence en substance à mesure que les interventions d'autres opérateurs et de modes alternatifs de recherche d'emploi croissent ;
- le développement des principes du *work first* et du *workfare* a amené de nombreux pays à développer une logique de « droits et devoirs » des demandeurs d'emploi et à renforcer sensiblement la dimension « devoirs » en lien avec un suivi régulier ;
- les programmes actifs du marché du travail, et notamment les actions de formation, ont traditionnellement pour conséquence le retrait de leurs bénéficiaires à la fois de la catégorie des chômeurs enregistrés et de celle des chômeurs au sens du BIT, dans la mesure où ils ne sont plus immédiatement disponibles pour trouver un emploi et/ou n'en recherchent plus activement. Or, se développent dans de nombreux pays des programmes dits de formation qui mettent en fait l'accent sur l'accompagnement à la recherche d'emploi, et dont l'objectif est précisément de favoriser un retour rapide à l'emploi³¹. Si leurs bénéficiaires ne sont pas décomptés dans le chômage enregistré, ils remplissent l'ensemble des critères du BIT et sont donc à ce titre susceptibles d'être décomptés comme chômeurs³² ;

³¹ Le principal programme de formation du service public de l'emploi suédois est ainsi une mesure d'accompagnement, de conseil et d'orientation en vue de la recherche d'emploi.

³² Une étude d'appariement réalisée en Norvège sur les chômeurs au sens du BIT et les chômeurs enregistrés montre ainsi qu'environ 10% des chômeurs BIT de ce pays sont en fait dans un programme actif du marché du travail et ne sont pas comptabilisés dans la catégorie des demandeurs d'emploi enregistrés (même s'ils sont enregistrés à un autre titre par le

- enfin, de nombreux pays, notamment ceux qui ont un faible taux de chômage, se sont désormais fixés comme objectif de ramener vers l'emploi des populations jusqu'alors inactives (handicapés, invalides, parents isolés), par exemple en introduisant une obligation de recherche d'emploi et un accompagnement renforcé par le service public de l'emploi. Or, avant de trouver un emploi, ces publics peuvent demeurer en dehors de la catégorie du chômage enregistré (notamment parce qu'ils sont concernés par d'autres allocations que celles des demandeurs d'emploi) tout en entrant dans le chômage au sens du BIT en remplissant les conditions de disponibilité et de recherche d'emploi.

B. Eurostat et les Etats-membres réfléchissent aux méthodes d'accélération de la production des données issues de l'enquête LFS

Après l'enquête en continu destinée notamment à produire des données trimestrielles plutôt qu'annuelles, la tendance est au niveau européen à la recherche des meilleures solutions techniques pour parvenir à des estimations mensuelles fiables directement issues des enquêtes LFS et donc déconnectées des données administratives.

Eurostat a dans cette optique évoqué l'hypothèse de la construction d'un « échantillon européen », qui pourrait servir à obtenir très rapidement, avant le délai d'un mois actuellement nécessaire à la publication des chiffres du chômage du mois précédent, des résultats estimés à partir des données de l'enquête LFS. Eurostat n'envisage en effet pas de créer un échantillonnage distinct, mais plutôt de s'appuyer sur les micro-données issues des enquêtes LFS nationales. Ce projet n'en est néanmoins qu'au début de sa phase préliminaire et doit faire l'objet de nombreux tests avant même d'envisager un développement opérationnel.

A ce stade, l'accent est plutôt mis sur la transmission à Eurostat par les Etats-membres de résultats mensuels, afin de pouvoir disposer au maximum de taux de chômage estimés exclusivement issus de l'enquête LFS. Selon Eurostat :

- la Hongrie et Malte ont achevé une recherche d'amélioration destinée à obtenir des données mensuelles fondées sur l'enquête LFS, mais considèrent que la volatilité est trop forte à cause de la taille de l'échantillon, et vont donc évoluer vers des moyennes mensuelles glissantes sur trois mois, à l'instar du Royaume-Uni ou des Pays-Bas ;
- onze pays (République tchèque, Estonie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie, Bulgarie et Roumanie) sont en cours de test en vue d'une production de données mensuelles fondées sur l'enquête LFS. Cette réflexion est notamment saluée par Eurostat s'agissant de l'Italie, qui ne produit actuellement aucune donnée mensuelle sur le chômage, ni issue de l'enquête LFS ni des sources administratives. Les experts espagnols ont par ailleurs indiqué à la mission qu'ils étudiaient une méthode pour obtenir un chiffre mensuel du chômage BIT, le système de moyennes glissantes sur trois mois étant satisfaisant d'un point de vue méthodologique mais impliquant un délai de deux mois dans le calcul des résultats. Les experts allemands ont pour leur part précisé que l'enquête LFS qui devrait prochainement être utilisée était conçue pour être mensuelle.

Si ces travaux n'aboutiront pas nécessairement à brève échéance pour tous ces pays, ils traduisent un mouvement en cours dont la France est restée à l'écart dans la mesure où elle n'utilise à ce stade pas encore réellement les résultats trimestriels de l'enquête Emploi et où le plan de sondage et l'échantillon réduit ne permettent pas une exploitation mensuelle de l'enquête emploi.

Parallèlement à cette évolution vers plus de rapidité dans la disponibilité des données, la fiabilité des enquêtes constitue une priorité importante des travaux à venir :

- Eurostat a mis en place en juin 2007 une task-force sur la qualité de l'enquête LFS, qui doit notamment se pencher sur les inquiétudes soulevées par quelques pays (notamment Allemagne et France) sur certains aspects de l'enquête et sur les moyens de renforcer la cohérence entre les résultats de l'enquête LFS et des autres sources (notamment comptes nationaux). Les travaux de cette task-force vont s'étendre jusqu'à l'été 2009 ;
- les organismes statistiques des Etats-membres organisent depuis deux ans un séminaire annuel sur la méthodologie de l'enquête LFS. La première édition aux Pays-Bas avait notamment été l'occasion d'échanges sur la question des biais de rotation, à l'initiative de la France et des Pays-Bas.