

# Mesurer l'emploi et le chômage : nouvelle enquête, débats anciens

**A**près plusieurs années de préparation, l'Insee a définitivement adopté, en 2003, une nouvelle organisation de l'*Enquête Emploi*, dite « en continu ». Ce basculement est le résultat d'un long processus. Il ne bouleversera pas la manière dont ces enquêtes mesurent l'emploi et le chômage : la continuité des principales séries sera globalement respectée. Il n'en s'agit pas moins d'un changement majeur aux enjeux multiples. Le présent dossier d'*Économie et Statistique* présente ce nouvel outil et quelques unes de ses implications. Il est l'une des pièces d'un dispositif d'accompagnement du passage à la nouvelle enquête qui mobilise les divers supports de communication de l'Insee : *Insee Première* pour la présentation des premiers résultats de l'année 2002 et du premier trimestre 2003, *Note de Conjoncture* et document de travail pour la présentation technique de la nouvelle méthodologie d'estimation du taux de chômage mensuel, nouveaux CD-Rom de tableaux de l'enquête ou de fichiers détaillés.

## Pourquoi une enquête sur l'emploi ?

Revenons tout d'abord aux objectifs de l'*Enquête Emploi*. Dans la plupart des pays, il est possible d'approcher la mesure du chômage à partir de sources administratives. En France, il s'agit des séries de demandeurs d'emploi dits « en fin de mois » (DEFM) enregistrés par l'ANPE et traitées par la Dares. Ces séries ont plusieurs avantages. Elles sont disponibles à fréquence élevée, puisque ce décompte se fait à rythme mensuel, comme son nom l'indique, avec des données disponibles à la fin du mois suivant. Issues de comptages exhaustifs, elles permettent aussi des analyses à des niveaux géographiques fins.

Mais ces données ont des limites. D'une part, comme la plupart des sources administratives, les fichiers de l'ANPE sont relativement pauvres en descripteurs socio-démographiques des individus. D'autre part, ils se réfèrent à une définition du chômage qui est liée au contexte institutionnel français. Même si la plupart des autres pays proposent des décomptes de même nature, ceux-ci n'auront qu'une faible comparabilité d'un pays à l'autre, car très dépendants des modalités nationales de prise en charge des chômeurs et des comportements nationaux de recours à l'assurance chômage ou aux

organismes publics de placement de ces demandeurs d'emploi. Ceci affecte les niveaux mesurés mais également les évolutions puisque tout changement dans les règles ou procédures de gestion de la liste d'inscrits se traduit par une rupture plus ou moins importante des séries statistiques.

Cette seconde limite a depuis longtemps conduit les statisticiens du travail à mettre en œuvre une définition plus harmonisée de la notion de chômeur sous l'égide du Bureau International du Travail (BIT). Cette définition du chômage, dite « au sens du BIT », retient trois critères principaux (1). Un chômeur est un individu qui (a) est totalement sans travail, (b) est disponible pour travailler, et (c) recherche activement un emploi. Ce concept ne peut être mesuré tel quel par les sources administratives. Par exemple, un individu peut remplir chacun de ces trois critères sans être inscrit à l'ANPE. Inversement, un demandeur d'emploi en fin de mois n'est pas forcément chômeur BIT, puisqu'il peut cumuler inscription à l'ANPE et activité partielle.

Pour cerner cette population des chômeurs au sens du BIT, il faut donc une opération *ad hoc*, c'est ce que la plupart des pays appellent les *Enquêtes Force de travail (Labour Force Survey)*, et que la France nomme *Enquête Emploi*. Au niveau européen, ces enquêtes sont coordonnées selon un cadre réglementaire assez précis, établi en concertation avec les instituts nationaux de statistique sous la conduite d'Eurostat, l'Office statistique des Communautés européennes.

Outre leur utilisation pour la mesure du chômage BIT, ces enquêtes enrichissent considérablement la vision de l'emploi et du chômage que peuvent fournir les sources administratives. Elles permettent notamment d'établir un portrait global des personnes d'âge actif selon leur position par rapport au marché du travail, qu'elles soient dans l'emploi (on parle de la population active occupée), privées d'emploi (les chômeurs) ou extérieures (les inactifs). En fait, on peut dire que ces enquêtes constituent l'outil de référence pour le suivi global du marché du travail.

Le premier article de ce dossier, celui de **Dominique Goux**, rappelle les principales étapes de la montée en régime de leur version française, parallèlement à la diffusion des normes BIT et à l'évolution des demandes européennes. On laisse au lecteur le soin de découvrir les détails de cette histoire très riche : les cinquante ans qui nous sont racontés sont aussi ceux de la montée du chômage de masse, marqués par des débats récurrents sur les difficultés à bien cerner la population au chômage. C'est donc ce double mouvement de recherche d'une meilleure qualité de mesure et d'adaptation aux évolutions du concept de chômage (et donc de celui d'emploi qui lui est lié) qui a caractérisé ce demi-siècle d'enquêtes sur l'emploi.

### **Une collecte en continu pour un meilleur suivi conjoncturel du chômage**

Ces difficultés de mesure du chômage sont en fait de deux ordres : il y a la question de la mesure de son niveau, et celle de son suivi conjoncturel. Commençons par la seconde, puisque c'est elle qui est à l'origine de la mise en œuvre de l'*Enquête Emploi* en continu.

Le problème est le suivant. L'*Enquête Emploi* permet la mesure du chômage au sens du BIT mais, jusqu'à présent, elle a rarement eu lieu à une fréquence qui soit plus

---

1. La première norme BIT date de 1954.

qu'annuelle. Elle était, en général, collectée en mars de chaque année. Hormis les quelques cas de collecte décalée à janvier ou avril-mai (les années de recensement), les deux seules exceptions ont été la période 1977-1981, où la collecte fut semestrielle, et une brève expérience de collecte trimestrielle entre 1992 et 1996. Or il existe un besoin de suivre le chômage BIT au même rythme mensuel que le sont les inscrits à l'ANPE.

Pour répondre à ce besoin, l'Insee procède à une reconstitution : chaque mois, l'évolution probable du chômage BIT est estimée en combinant le dernier niveau connu de ce chômage BIT, l'information infra-annuelle fournie par les DEFM, et éventuellement, l'information apportée par quelques variables conjoncturelles supplémentaires. De telles méthodes sont nécessairement fragiles (Heyer et Timbeau, 2001) : quel que soit le soin apporté à leur mise au point, les estimations de chômage BIT mensuel réalisées en extrapolant le chômage mesuré en mars  $n - 1$  doivent être révisées une fois connus les résultats de l'enquête de l'année  $n$ , c'est-à-dire au début de l'été de cette année  $n$ . En période perturbée, ces révisions peuvent être d'assez grande ampleur et forcer à des aménagements importants de la méthodologie : le dernier en date remonte à l'automne 2001 (Gonzalez-Demichel et Seguin, 2001).

Ces problèmes sont encore plus marqués dans les pays où les équivalents des DEFM français ont des évolutions très irrégulières, marquées par des modifications fréquentes des règles de gestion administrative des chômeurs. D'où l'idée d'accroître la fréquence des enquêtes pour permettre des recalages plus fréquents et donc de moindre ampleur.

Pour ce faire, il existait deux grandes options. L'une était de simplement intensifier la fréquence de la collecte sans en changer le principe : c'était l'option de l'enquête trimestrielle expérimentale qui a fonctionné de 1992 à 1996. L'enquête avait lieu tous les trimestres mais, au sein d'un trimestre donné, la collecte restait centrée sur une sous-période particulière. Cette méthode n'a pas donné les résultats escomptés à la fois parce que la taille de l'enquête était insuffisante et parce que sa méthodologie était mal assurée. C'est néanmoins la méthode adoptée par certains pays comme les États-Unis où l'enquête est dite mensuelle mais où, de fait, elle ne porte que sur une période particulière du mois, une semaine donnée.

L'autre option est de renoncer à privilégier quelque période que ce soit, et de faire en sorte que la collecte s'étale sur l'ensemble des semaines de chaque trimestre. C'est vers cette formule d'enquête « en continu » que se sont orientés l'ensemble des pays de l'Union européenne, sous la conduite d'Eurostat. Il est important de noter que le terme de continu caractérise la collecte, et non pas le suivi des individus ou des ménages, qu'on n'observe qu'à des instants ponctuels. Plus précisément, l'organisation retenue par la France est la suivante :

- chaque semaine, on enquête un nombre identique de ménages ou plus exactement de logements (de l'ordre de 4 000) ;
- un ménage enquêté pour la première fois une semaine donnée un trimestre donné, est réinterrogé (s'il n'a pas déménagé) cinq fois : exactement trois mois plus tard, puis six, neuf, douze et quinze mois plus tard ;
- il est ensuite remplacé par un autre ménage ;
- les entrées dans l'échantillon sont organisées de telle sorte qu'un sixième de l'échantillon soit renouvelé à chaque vague de l'enquête.

Au total, ceci conduit à enquêter environ 18 000 logements par mois, 54 000 par trimestre, et donc plus de 200 000 par an. Par comparaison, l'enquête annuelle portait, chaque mois de mars, sur environ 100 000 logements, avec un renouvellement de l'échantillon par tiers d'une année sur l'autre.

Ce dispositif de collecte en continu permet-il un suivi parfaitement continu du chômage ? Evidemment non. Les effectifs interrogés chaque semaine sont beaucoup trop faibles, et cela reste encore le cas des effectifs mensuels. Mais les effectifs commencent à être suffisants au niveau trimestriel pour apporter une information utilisable par le conjoncturiste. Tel est donc bien le but vers lequel s'efforcera de tendre cette nouvelle enquête au plus vite : permettre, grâce à son information trimestrielle, des recalages plus fréquents et donc plus réduits des estimations mensuelles de chômage au sens du BIT, même si, au niveau mensuel, l'estimation de ce chômage continuera de s'appuyer sur l'information exhaustive apportée par les DEFM.

### **Une information plus riche malgré le risque de rupture des séries**

Les gains à attendre de la nouvelle enquête sont donc importants. Et ils ne se limitent pas au suivi conjoncturel. La mesure de certains phénomènes structurels pourra aussi progresser avec la nouvelle enquête. Prenons l'exemple de la mesure de la durée annuelle du travail. Jusqu'ici, elle devait être mesurée par combinaison de sources diverses, fournissant des informations sur la durée hebdomadaire habituelle du travail et sur la fréquence des périodes de congé et d'absence. Désormais, disposant d'information sur les heures effectivement travaillées pour l'ensemble des semaines de l'année, on peut espérer disposer d'une mesure globale de la durée travaillée au cours de l'année, d'une manière qui soit comparable entre pays. C'est non seulement la mesure de la durée du travail qui s'en trouve améliorée, mais aussi celle d'un certain nombre de données dérivées : volume d'heures travaillées, productivité et salaires ou coûts horaires du travail.

Mais à ces apports était associé un risque. Tout statisticien sait que la modification d'un protocole de collecte peut conduire à des ruptures importantes de séries (2). Or, le basculement à l'enquête en continu était un changement de protocole majeur.

Donnons quelques exemples des changements susceptibles d'affecter les résultats de l'enquête. En premier lieu, le basculement modifie les modes de travail des enquêteurs et des équipes qui les encadrent dans les directions régionales de l'Insee, les obligeant à un travail en flux tendu. Celui-ci complique, par exemple, la relance des ménages absents de leur logement lors du premier passage de l'enquêteur, et peut influencer à la fois sur la qualité des contacts et le taux de réponse. L'augmentation du nombre de ménages interrogés chaque année a par ailleurs imposé, pour des raisons de coût, de substituer des interrogations par téléphone aux interrogations « en vis-à-vis », c'est-à-dire au domicile de l'enquêté. Le vis-à-vis ne concerne plus que le premier et le dernier passage, et toutes les interrogations intermédiaires, sauf impossibilité, sont effectuées par téléphone : or l'interrogation par téléphone modifie également la nature de la relation avec l'enquêté et peut affecter l'information recueillie. Enfin, passer de trois interrogations successives, espacées d'un an,

---

2. *Sur la sensibilité des résultats d'une enquête à ses modalités de collecte, voir notamment Verger (2002).*

à six interrogations successives espacées chacune de trois mois peut accroître le phénomène de fatigue des enquêtés, et donc dégrader là encore la qualité de leurs réponses ou augmenter les phénomènes de non-réponse, et plus particulièrement parmi une population importante à mesurer, celle des chômeurs de longue durée ou récurrents.

### **Des premiers résultats cohérents avec ceux de l'enquête annuelle**

L'article de **Pauline Givord** évalue la résultante de ces différentes modifications. Cet examen est rendu possible par l'existence d'un point de recouvrement entre l'enquête continue et l'enquête annuelle. La dernière enquête annuelle a, en effet, été collectée en mars 2002, et l'Insee en a diffusé les résultats comme à l'accoutumée (Aerts et Bigot, 2002). Mais la collecte de l'enquête continue avait démarré dès la mi-2001. Les deux enquêtes se recouvrent donc sur le premier trimestre 2002. Les résultats de la confrontation s'avèrent heureusement satisfaisants. Pour l'essentiel, les deux enquêtes fournissent des indicateurs globalement convergents, tant pour le niveau d'emploi que celui du chômage. Lorsqu'il y a des écarts, ils s'expliquent par les différences de champ et par les légers décalages de période.

On peut évidemment se demander si la même continuité sera assurée sur des indicateurs plus fins, tels que des ventilations par catégorie sociale. Là encore, le mode de recueil ou de traitement de ces informations a dû être modifié – et modernisé – pour tenir compte des nouveaux délais de production des résultats. La neutralité de ces changements sur la mesure ne peut être totalement garantie, et leur impact fera l'objet d'études ultérieures. Il reste néanmoins que ce changement majeur qu'est le passage à l'enquête continue a pu être géré sans perturbation très significative des indicateurs phares qui en sont issus. Le nouvel instrument de mesure n'a pas eu à être réétalonné pour être mis en cohérence avec le précédent.

### **Du chômage BIT au chômage BIT « harmonisé » : une application plus homogène des critères**

Deux changements auront cependant des effets sur la mesure du chômage. Ils ne concerneront pas les indicateurs moyens publiés au niveau national. Ils ne sont pas non plus inhérents au basculement en continu – ils auraient pu aussi bien avoir lieu avec l'enquête annuelle. Ils relèvent toutefois du même mouvement d'harmonisation européenne qui a conduit au basculement en continu. Ce sont ces deux changements qu'abordent, directement ou indirectement, les deux derniers articles du dossier.

Le premier touche à la définition même du chômage BIT. On a cité plus haut les critères du BIT. Leur simplicité apparente cache, en fait, de grandes difficultés de mise en œuvre, qui étaient sources d'autant de risques de divergence entre mesures nationales. Qu'est-ce qu'être disponible pour prendre un emploi ? Qu'est-ce que « rechercher activement un emploi » ou encore « avoir fait une démarche effective de recherche d'emploi » ? Autrement dit, quel niveau d'engagement dans cette recherche attend-on d'un chômeur ?

À ces questions, les différents pays de l'Union apportaient des réponses à peu près cohérentes mais qui laissaient néanmoins place à quelques particularismes nationaux.

Dans le cas de la France, la particularité principale concernait les critères de recherche *active* d'un emploi. La tradition française était de considérer qu'être inscrit à l'ANPE était un signal suffisant, pour un chômeur, de sa volonté de trouver un emploi. Comme indiqué plus haut, cela ne signifiait pas que toute personne inscrite à l'ANPE était considérée comme chômeur au sens du BIT. En revanche, toute personne sans emploi, disponible pour travailler, déclarant être à la recherche d'un emploi *et* inscrite à l'ANPE était considérée comme telle.

Or une majorité de pays européens n'ont pas la même pratique, et attendent d'un chômeur BIT qu'il effectue des démarches plus actives : s'inscrire dans une agence de placement est une démarche active, se contenter d'y rester inscrit, ou s'y réinscrire dans le seul but de toucher une allocation d'assurance chômage ne sont pas considérées comme des démarches actives.

Eurostat généralisera désormais cette pratique à l'ensemble des pays de l'Union. Ceci n'impliquera pas de rupture sur la série nationale de chômage BIT, qui continuera à être produite par la France selon l'ancienne définition, mais affectera la série française « harmonisée » publiée par Eurostat. L'écart ne sera pas négligeable, de l'ordre d'un point de chômage. Il se rajoutera aux autres facteurs de décalage qui existent traditionnellement entre série nationale et série publiée par Eurostat, correspondant à des différences dans les techniques de passage des données de l'enquête à l'information mensuelle (3).

L'article d'**Olivier Chardon** et **Dominique Goux** examine plus précisément la différence entre ces deux concepts. Il ne le fait pas à partir de l'enquête continue, dont les résultats sont trop récents pour avoir pu donner lieu à des analyses aussi détaillées, mais d'après la dernière enquête annuelle, qui permettait le calcul du chômage selon ces deux concepts. Les individus désormais exclus du chômage BIT harmonisé s'avèrent effectivement plus éloignés du marché du travail que les autres chômeurs, au sens où leur probabilité de retrouver un emploi l'année suivante est sensiblement plus faible que pour le reste de la population des chômeurs.

### **Le débat récurrent sur les frontières du chômage**

À quel point faut-il cependant les considérer « inactifs » plutôt que « chômeurs » ? Cette question rejoint les débats récurrents sur les frontières du chômage ou plus précisément sur ce qu'on a pris l'habitude d'appeler son « halo » (Cézar, 1986), soit l'ensemble de la zone qui va du noyau dur de l'emploi stable aux individus totalement extérieurs au marché du travail, c'est-à-dire sans emploi et ne souhaitant pas travailler.

On sait que, pour donner une représentation de ce halo, il n'y a guère d'autres solutions que de multiplier les indicateurs. On peut représenter ces différents indicateurs comme mesurant les effectifs au sein de différents « cercles » de chômeurs, de diamètres variables, soit emboîtés, soit en recouvrement partiel.

---

3. Il faut, en outre, signaler que Eurostat intégrera prochainement dans les statistiques de taux de chômage qu'il diffuse pour la France les quatre départements d'outre-mer, ce qui relèvera le taux « France entière » de plusieurs dixièmes de point. Même si l'Insee diffuse également cette information, via le BMS, le taux de chômage phare restera, pour nous, celui relatif à la France métropolitaine.

Un premier système de cercles concentriques est constitué par les différentes variantes des DEFM : on sait que cet indicateur se décline déjà en plusieurs versions, selon le type d'emploi recherché, selon le degré d'activité effectuée au cours du mois écoulé, dans la mesure où l'inscription à l'ANPE peut être compatible avec l'exercice d'une activité réduite.

Un second système sera désormais constitué des deux concepts BIT, le chômage BIT « ancienne définition » et le chômage BIT « harmonisé ».

À côté de cela, les analystes du marché du travail avaient l'habitude de commenter un concept plus large que le chômage BIT, le chômage « auto-déclaré ». Toujours selon la tradition française, le questionnaire de l'*Enquête Emploi* s'ouvrait en effet par une question d'auto-positionnement individuel entre les grandes catégories d'actifs occupés, de chômeurs, ou les différentes catégories d'inactifs, sans référence immédiate aux critères BIT, qui n'étaient introduits que dans un deuxième temps.

Analyser les différences entre concepts BIT et concepts auto-déclarés était ainsi un exercice traditionnel (Guillemot, 1996), dont l'article de **Christine Gonzalez-Demichel** et **Emmanuelle Nauze-Fichet** nous livre une nouvelle illustration. Les écarts entre ces notions ont continué à évoluer sur la dernière décennie, tant pour ce qui concerne l'emploi que pour ce qui concerne le chômage, traduisant un brouillage croissant des frontières : développement des statuts intermédiaires entre l'emploi et le chômage, ou entre l'emploi ou le chômage et l'inactivité, à travers le cumul emploi-étude, le développement des emplois occasionnels, la poursuite de la montée du nombre de chômeurs découragés.

Ces analyses sur les frontières du chômage sont indispensables. Cependant, la nouvelle *Enquête Emploi* obligera désormais à les aborder d'une autre manière. Toujours dans un souci d'harmonisation, le nouveau cadre réglementaire européen a en effet conduit à renoncer, dans le nouveau questionnaire, à cette question liminaire d'auto-déclaration. L'idée est de garantir que tous les questionnaires nationaux débutent de la même façon, sur une question concernant l'exercice d'une activité rémunérée au cours de la semaine écoulée.

Ceci ne signifie pas que le suivi du « halo » du chômage devient maintenant impossible. Il devra simplement suivre d'autres voies. Par exemple, il est facile de passer du chômage BIT *stricto sensu* à une notion englobant l'ensemble des personnes souhaitant trouver un emploi, même quand elles n'ont pas entamé une véritable recherche ou quand elles ont temporairement renoncé à le faire. La mesure systématique des situations de cumul de statuts, autre nouveauté du questionnaire, permettra aussi de mieux saisir les situations qui sont à cheval entre les études, l'emploi et le chômage, ou les cas de pluri-activité. La mesure plus fine de la durée du travail permettra également d'approfondir l'usage d'un autre concept BIT, celui de sous-emploi lié à la durée, regroupant l'ensemble des individus qui travaillent, mais pour un nombre d'heures inférieur à celui qu'ils souhaiteraient, phénomène qui avait connu une forte amplification en France dans les années 1990 avant de bénéficier du recul général du chômage en fin de décennie (Kontchou et Brunet, 2000).

Si la nouvelle enquête impose donc de renoncer à quelques instruments traditionnels, ce qui est le prix à payer pour l'harmonisation des systèmes statistiques, elle ouvre en même temps de nombreuses perspectives pour la mise au point de nouveaux indicateurs. Celle-ci pourra précisément se faire, désormais, avec de meilleures garanties de comparabilité entre pays de l'Union européenne.

**Didier Blanchet**

Département des études  
économiques d'ensemble  
Insee

**Olivier Marchand**

Département de l'emploi  
et des revenus d'activité  
Insee

---

#### BIBLIOGRAPHIE

**Aerts A.T. et Bigot J.-F. (2002)**, « Enquête sur l'emploi de mars 2002 : chômage et emploi en hausse », *Insee Première*, n° 857.

**Cézard M. (1986)**, « Le chômage et son halo », *Économie et Statistique*, n° 193-194, pp. 77-82.

**Affichard J. (1987)**, « L'enquête sur l'emploi », in *Pour une histoire de la statistique*, volume 2, Économica-Insee.

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

**Gonzalez-Demichel C. et Seguin S. (2001)**, « Une méthode d'estimation mensuelle du chômage au sens du BIT différenciée par sexe et âge », document de travail, n° F0104, Insee, novembre.

**Guillemot D. (1996)**, « La population active : une catégorie statistique difficile à cerner », *Économie et Statistique*, n° 300, pp. 39-53.

**Heyer E. et Timbeau X. (2001)**, « Le taux de chômage a-t-il augmenté ? », *La lettre de l'OFCE*, n° 211.

**Kontchou H. et Brunet F. (2000)**, « Baisse du sous-emploi, après 8 ans de hausse », *Insee Première*, n° 693.

**Verger D. (2002)**, « De la conception à l'exploitation : la qualité dans les enquêtes auprès des ménages », Communication aux Journées de Méthodologie Statistique, 16-17 décembre 2002.

---