

Autorité de la statistique publique

Séance du 24 mars 2021

Remarque

Les comptes rendus détaillés des débats de l'Autorité de la statistique publique ne sont pas publics.

Le texte ci-dessous expose toutefois les sujets abordés et les décisions ou avis qui en sont éventuellement issus.

*La séance est ouverte à 14h30
sous la présidence de M. Dominique Bureau*

Le Président de l'ASP indique qu'il préside cette séance pour la dernière fois. Il annonce également le départ de Claudine Gasnier, qui a participé à la construction de cette institution tout à fait utile qui, sans remplacer le métier des statisticiens, contribue à en tirer le meilleur parti pour la communauté.

Approbation du rapport d'activité de l'ASP pour 2020

Le Président de l'ASP rappelle que le rapport d'activité a été soumis aux membres de l'ASP. Toutes les observations formulées sur la version préliminaire ont été prises en compte.

L'avis général comporte trois parties. La première partie s'appuie notamment sur les auditions du directeur général de l'Insee et du Président du Cnis. Elle porte une appréciation favorable sur l'action de l'Insee et des SSM durant la crise. En juin, l'ASP avait conseillé à l'Insee de faire valider par le Cnis les évolutions structurantes réalisées durant le Covid. Cette démarche a été menée *via* la procédure d'urgence. Elle était opportune, surtout s'agissant du report des travaux sur le recensement. Une telle décision méritait en effet d'être prise sur la base des consultations adéquates.

Le rapport décrit un certain nombre d'initiatives et évoque la question de l'accès aux données. Les lois numériques ont permis de garantir le maintien de l'accès aux données pour des données hors big data, mais elles n'ont pas anticipé que les données pourraient se diversifier et qu'il pourrait devenir utile d'en mobiliser d'autres. Il importe que l'Autorité de la statistique publique souligne la nécessité de sécuriser l'accès aux nouveaux types de données, notamment l'utilisation des données de téléphonie mobile qui s'est révélée très précieuse dans le contexte actuel.

Le sujet des données sanitaires est également mis en avant. Des missions sont lancées sur les statistiques de décès et la cartographie des processus de statistiques publiques en matière de santé. Les données de santé représentent un chantier pour les années à venir. L'Autorité de la statistique publique a constaté des défaillances : de nombreuses données existent, mais elles ne présentent pas la qualité de statistiques. La statistique doit fournir des données objectives pour éviter toute confusion entre les débats sur la fabrication des chiffres et les débats sur les choix politiques. Le projet statistique doit se construire à la fois en renforçant la Drees et en labellisant certaines données de Santé publique France.

Le deuxième avis porte sur la vérification du respect du Code de bonnes pratiques. De nombreuses situations de conflits avaient émergé en début d'année, avant le Covid, autour des données du chômage en particulier. Aucune situation n'a dégénéré. Pour autant, le sujet devra être surveillé à l'avenir.

Le blog de l'Insee s'est révélé très utile pour faire la pédagogie sur les statistiques.

De nombreux SSM éprouvent cependant des difficultés à trouver leur place. Les secrétaires généraux et les ministres ont parfois du mal à comprendre que l'indépendance professionnelle sur le métier est essentielle. Des explications s'avèrent nécessaires pour assurer un fonctionnement coopératif entre les services statistiques et les ministères.

Actualités de la statistique publique

Fonction publique

Le Président de l'ASP précise que le décret du SSM de la Fonction publique est en cours de révision. Le SSM de la Fonction publique n'a jamais été auditionné par l'Autorité. Son décret d'organisation doit intégrer la mention de l'indépendance professionnelle, la coordination par le directeur général de l'Insee et la définition précise du champ des missions du service. L'ASP donnera un avis favorable sur le projet de décret en amont pour que cet avis figure expressément dans les visas du décret.¹

Sécurité intérieure

Le SSMSI est également en cours d'évolution. Lors de sa création, ce service avait été placé auprès de la police judiciaire, ce qui permettait de régler le problème de séparation entre police et gendarmerie. Le fait que la police judiciaire travaille avec les deux directions générales constituait plutôt un atout. En outre, cette direction métier regroupait des personnels spécifiques bénéficiant d'une indépendance professionnelle. Ce positionnement a facilité l'insertion du SSM.

Aujourd'hui, le contexte a évolué et le SSMSI peut être placé directement auprès du directeur de la police nationale. Dans l'article 29 du décret d'organisation du ministère de l'Intérieur, il est bien indiqué que tous les services statistiques du ministère (Collectivités locales, Sécurité intérieure et Immigration) fonctionnent selon les principes d'indépendance professionnelle. Il n'apparaît donc pas nécessaire de le rappeler dans le décret du SSMSI, d'autant que cet article sera visé expressément. Ce rattachement permet en outre de solder la question des missions de l'ONDRP qui sont désormais intégrées dans le SSMSI. Il sera proposé prochainement au collège de l'ASP d'approuver le projet de décret.²

Il reste une petite difficulté : le SSMSI mène des activités d'évaluation qui se trouvent au cœur des débats entre le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Justice. Pour améliorer la statistique sur la chaîne police-justice de réponse pénale, il faut permettre aux services statistiques des deux ministères de coopérer.

1 Suite à la séance, le projet de décret a été soumis aux membres de l'ASP qui ont émis un avis favorable à l'unanimité.

2 Le projet de décret a été approuvé (avis du 22 avril 2021 de l'Autorité)

Données de santé

Le Président de l'ASP signale que dans le champ sanitaire, deux missions sont en cours : d'une part, sur les statistiques de décès à l'initiative du directeur général de l'Insee suite à l'audition de juin 2020, et d'autre part, sur la cartographie des processus de statistiques publiques en matière de santé, lancée par la Direction du Budget qui souhaitait une vision claire des éventuels doublons avant d'envisager un renforcement des moyens de la Drees.

Dans son rapport, l'Autorité a souligné le besoin de construire un projet. La mission d'état des lieux est en cours. Elle porte sur le champ sanitaire et l'action sociale, avec des interactions avec les statistiques sur les collectivités locales. Pour l'ASP, il importe de construire un projet et de professionnaliser un certain nombre d'actions. S'agissant des causes médicales de décès, la défaillance du processus de remontée des données ne peut se résoudre sans une meilleure organisation.

Audition de Mme Selma Mahfouz, Directrice de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares), accompagnée de Mme Anne-Juliette Bessonne, cheffe de service

Le Président de l'ASP précise que la Dares ne sera pas auditionnée dans le cadre de la revue des pairs, mais elle reste l'un des plus grands services statistiques ministériels. Il remercie donc les équipes de s'être prêtées à l'exercice du questionnaire d'autoévaluation produit dans l'optique de cette revue.

Présentation

Présentation de la Dares

Selma MAHFOUZ rappelle que la Dares poursuit deux missions principales :

- éclairer le débat économique et social sur toutes les questions relatives au marché du travail (emploi, chômage, politique de l'emploi, formation professionnelle, conditions de travail, dialogue social) en utilisant toutes les sources disponibles sur le sujet ;
- appuyer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques dans son champ.

Comme tous les autres SSM, elle assure ces missions en élaborant des statistiques à partir de données d'enquêtes ou de données administratives, en réalisant et publiant des études et des évaluations sur ces différentes questions, en entretenant des liens étroits avec la recherche, notamment via des appels à projets de recherche et l'accueil de chercheurs, et en faisant des propositions et des chiffrages de réforme pour le cabinet de la ministre.

La Dares est organisée en quatre sous-directions :

- la sous-direction Emploi et marché du travail qui produit principalement les données et les études portant sur la conjoncture de l'emploi, le chômage, les mouvements de main-d'œuvre, l'emploi des personnes handicapées, les métiers et les qualifications ;
- la sous-direction Suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle qui traite des dispositifs de politique de l'emploi, de formation et d'apprentissage, du suivi des

trajectoires et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, des personnes en reconversion, l'insertion des jeunes *via* la production de données et la réalisation d'études et de travaux d'évaluation ;

- la sous-direction Salaires, travail et relations professionnelles qui est chargée des questions concernant les rémunérations, les conditions et l'organisation du travail, la santé au travail, les conflits du travail, la négociation collective ;
- la sous-direction Action régionale, modernisation et moyens, qui assure des missions transverses comme l'appui aux services déconcentrés, la gestion des ressources humaines en lien avec le secrétariat général du ministère,, les questions juridiques et budgétaires, ainsi que les systèmes d'information.

A ces quatre sous-directions s'ajoutent quatre missions/pôles :

- la mission d'analyse économique, qui assure le suivi de la conjoncture et réalise des simulations des effets des politiques de l'emploi, ainsi que les prévisions ;
- la mission d'animation de la recherche, qui fait le lien avec le monde de la recherche, lance les appels à projets, suit les chaires financées par la Dares et réalise des travaux de recherche ;
- la mission de diffusion statistique, publication et communication, qui gère la politique éditoriale et de communication et assure la diffusion des travaux et des données ;
- un pôle d'évaluation du plan d'investissement dans les compétences.

Au total, la Dares emploie 170 agents.

Selma MAHFOUZ estime que lorsqu'ils travaillent sur un sujet, les agents assurent à la fois la production de données, l'exploitation d'enquêtes, la réalisation d'études et la réponse à la commande. Ils consacrent environ deux tiers de leur temps à la production.

Selma MAHFOUZ précise que les agents qui produisent des données réalisent aussi des études et des évaluations qui peuvent faire l'objet d'articles de recherche, comme cela a été le cas pour l'évaluation de la garantie Jeunes par exemple. La Dares intègre des doctorants dans ses équipes dans le cadre des deux chaires (Chaire sécurisation des parcours professionnels et Chaire Travail) qu'elle cofinance. La recherche et l'évaluation ont d'emblée occupé une place centrale au sein de la Dares (cf décret de création de la Dares). La Dares assure par ailleurs la tutelle sur le CEREQ et travaille toujours étroitement avec le centre d'études de l'emploi et du travail, désormais rattaché au Cnam.

Analyse de la conformité au Code de bonnes pratiques

Indépendance

La Dares s'inscrit dans le cadre du décret de 1993 qui décrit ses missions.

La Dares utilise beaucoup de données administratives, qui, par définition, ne sont pas produites par la Dares et ne sont pas faites pour faire des statistiques. L'utilisation de ces données suppose de faire des choix, des retraitements parfois, pour passer de données de gestion à des statistiques visant à éclairer une question. Il faut aussi décider le moment où l'on considère qu'elles sont fiables et publiables : plus on a de recul, plus les remontées tardives peuvent être prises en compte et plus les données sont complètes, mais moins l'information est fraîche....Les deux exemples suivants illustrent comment la question de l'indépendance se vit en pratique dans un SSM.

La formation des chômeurs est une préoccupation importante des pouvoirs publics depuis plusieurs années, avec des plans successifs visant à augmenter l'effort de formation en leur faveur (Plans 500 000 formations, Plan d'investissement dans les compétences (PIC)...). La comptabilisation des entrées en formation est donc suivie de près. La Dares recense (dans la base BREST) les entrées en formation des personnes en recherche d'emploi qui sont stagiaires de la formation professionnelle. Cependant il arrive que des chômeurs soient en formation sans avoir le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Faut-il les inclure? Selon quels critères? Par ailleurs, certaines actions des programmes d'investissement dans les compétences financent la formation de personnes éloignées du

marché du travail, mais qui sont en contrats aidés ou dans une structure d'insertion par l'activité économique, et qui ne sont pas chômeurs. Ils sont ainsi comptabilisés dans les cibles des plans, mais, logiquement, pas dans les données produites par la Dares sur la formation des chômeurs. Il est alors important d'expliquer les écarts. En outre, la frontière entre formation et accompagnement peut parfois être ténue et faire l'objet de débats, certains dispositifs associant de plus différentes composantes. Ce travail sur les concepts relève de la Dares, mais il se fait bien sûr en discutant avec les acteurs impliqués.

Un autre exemple concerne le dispositif INSERJEUNES prévu par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. L'objectif de ce grand projet, mené avec la Depp, et soutenu par le FTAP, est de rendre disponibles les taux d'insertion dans l'emploi des sortants d'apprentissage et de lycées professionnels, pas seulement au niveau national, mais au niveau de chaque établissement et chaque spécialité. Le but est que les jeunes et leur famille puissent choisir leur formation en ayant la meilleure information possible. Pour cela, le projet a consisté à apparier les données de la déclaration sociale nominative (DSN) avec les bases élèves de l'Education nationale pour calculer, au niveau de chaque établissement, pour chaque spécialité de formation, les taux d'insertion dans l'emploi à 6, 12 et 18 mois des jeunes sortis des centres de formation ou lycées professionnels. Ce projet s'inscrit dans un contexte de réforme de l'apprentissage où les CFA sont désormais financés au contrat, ce qui rend ces informations cruciales. Même si une consultation a été engagée très en amont avec les acteurs, la publication de telles données peut susciter des interrogations et des critiques, qu'il convient de comprendre et auxquelles il faut essayer de répondre le mieux possible.

Ces exemples illustrent le fait que, dans la pratique, l'indépendance d'un SSM n'est pas assurée simplement par les décrets et processus de nomination, même si ceux-ci sont importants. Elle suppose aussi une maîtrise des concepts sur lesquels la Dares publie des données, qui s'opère nécessairement dans un dialogue et une interaction étroite, et parfois vive, avec les parties prenantes.

Organisation

La Dares utilise de nombreuses données administratives pour lesquelles elle bénéficie d'un accès privilégié au titre de la charte des SSM, que ces données soient collectées par l'Insee ou d'autres SSM. Elle a ainsi accès à des données sur tous les dispositifs de la politique de l'emploi, ce qui fait l'une des richesses de ses productions. Il peut arriver que l'exercice soit complexe, y compris du fait de difficultés liées aux systèmes d'information, mais la Dares dispose d'un bon accès aux données administratives.

Le travail détaché en fournit un exemple : le système d'information (SIPSI) de la Direction générale du travail a connu une période de montée en charge et s'est stabilisé avec le temps. La Dares a également mis du temps pour y accéder et l'exploitation de ces données a également nécessité un gros travail sur les données et les concepts. Les premiers résultats devraient être publiés prochainement.

La Dares remplace quand c'est possible des données d'enquêtes par des données administratives issues notamment de la DSN (sur les mouvements de main d'oeuvre et l'insertion des apprentis notamment).

En termes de moyens, la Dares doit réduire ses effectifs en 2021. Cela nécessitera d'opérer des choix, alors que les demandes ne font qu'augmenter. La Dares a commencé à chercher d'autres voies. Le projet INSERJEUNES a été soutenu par le fonds de transformation de l'activité publique par exemple. Le SSM a également obtenu des postes supplémentaires au titre de l'évaluation du plan d'investissement dans les compétences. Les crédits pour cette évaluation ont été inscrits directement dans la loi, ce qui a constitué un levier très puissant pour démultiplier la recherche sur ce sujet. Toutefois, on ne peut exclure que la réduction des effectifs conduise à abandonner certains projets.

Prise en compte des besoins des utilisateurs

Avant la crise Covid, le programme de travail de la Dares était présenté à un comité des programmes rassemblant l'écosystème intéressé par les productions de la Dares. La Dares reçoit aussi de plus en plus de sollicitations directes de la part des fédérations professionnelles. A cela s'ajoutent les discussions sur le programme de travail et les enquêtes dans le cadre du Cnis.

Depuis un an, le cadre a toutefois été totalement bouleversé. La Dares s'est adaptée de manière très réactive à la crise sanitaire : mise en place en quelques semaines d'une enquête mensuelle auprès des entreprises (ACEMO-COVID), mobilisation de données hebdomadaires et publication d'un tableau de bord hebdomadaire sur la situation du marché du travail, production de données quotidiennes pour le cabinet (sur l'activité partielle), réalisation de plusieurs enquêtes flash (auprès des organismes de formation, des structures de l'IAE, des missions locales...), réalisation d'une enquête sur le vécu du travail pendant la crise (Tracov)...

Post-crise, la Dares va entreprendre une consultation assez large sur les questions à approfondir et réfléchir à la façon dont les processus classiques peuvent évoluer pour conserver cette capacité de réactivité.

Methodologie

La Dares utilise de nombreuses données administratives et procède à des appariements pour suivre les parcours des personnes entre les différents dispositifs.

L'innovation s'est révélée assez importante au cours des dernières années, notamment à partir des nouvelles sources de données. Elle s'est encore amplifiée durant la crise. La Dares a ainsi effectué un scrapping des offres d'emploi sur différents sites d'offre en ligne pour bâtir un indicateur de suivi des offres, qui a permis de nourrir les indicateurs de tension sur le marché du travail. Un Dares Lab a été mis en place à la Dares avant la crise, pour favoriser des investissements d'innovation divers et variés.

A l'occasion de la crise, la Dares a fait preuve d'une réactivité et d'une adaptabilité très fortes. En mars 2020, elle a suspendu l'enquête ACEMO trimestrielle pour alléger la charge des entreprises et mettre en place une enquête mensuelle : ACEMO-Covid a permis notamment de réaliser une estimation mensuelle des personnes en activité partielle et des perspectives d'activité des entreprises. A ce titre, elle sert de base aux prévisions de PIB de l'Insee depuis le début de la crise.

Diffusion

La Dares a rénové son site internet en lançant, en 2020, des ateliers avec différents profils d'utilisateurs et continue de travailler sur la mise à disposition des données, ce qui implique un grand chantier de structuration en amont. La charte éditoriale est également en cours de rénovation. La mission de diffusion statistique veille à ce que les métadonnées soient mises en ligne et accompagnent les publications.

La Dares s'attache aussi à rendre ses publications plus lisibles et plus attrayantes. Une nouvelle série « Dares Focus » vient d'être lancée, la première édition portant sur les entrées en stage en 2020, une exploitation réalisée initialement pour répondre à une demande du cabinet. Ces formats très courts permettent ainsi de valoriser le travail de la Dares.

Communication

Afin de garantir une parfaite égalité de traitement dans l'accès à l'information pour l'ensemble des publics, les indicateurs conjoncturels et les publications sont diffusés sur le site internet de la Dares à l'heure exacte de la levée d'embargo.

Des conférences de presse sont organisées sur les « Dares Analyses », elles permettent aux journalistes de poser leurs questions et à la Dares de bien expliquer les résultats.

SWOT

Les atouts de la Dares sont le professionnalisme de ses équipes, sa maîtrise des sources de données, son sens de l'intérêt général, sa réactivité et son ouverture sur le monde de la recherche.

Après la rénovation complète de son site internet et la rénovation de sa gamme de publications, la Dares a ouvert un chantier pour progresser sur les outils d'open data et de mise à disposition des

données pour atteindre le plus haut niveau des standards en la matière. Toutes les données sont mises à disposition sur le site de la Dares, au CASD ou sur Quételet selon leur statut. L'objectif est de rendre cet accès plus pratique grâce à des outils adaptés.

La Dares doit aussi défricher des champs de données privées, comme elle l'a fait durant la crise. Enfin, elle doit renforcer ses liens avec ses correspondants internationaux.

Les appariements de données administratives représentent une opportunité formidable. Il s'agit notamment d'apparier la DSN avec des données de Pôle emploi et des données sur la formation des demandeurs d'emploi pour effectuer le suivi des parcours entre chômage, emploi et formation. L'exploitation des données privées constitue aussi une opportunité.

La baisse des effectifs incitera la Dares à faire des choix et à aller chercher des ressources ailleurs.

Enfin, il existe un enjeu lié à la concurrence sur la production de statistiques à partir de données administratives qui ne sont pas disponibles que dans les SSM. Le risque que ces données donnent lieu à des publications plus précoces (et pas forcément cohérentes avec les données redressées ou plus complètes qui seront publiées ensuite par la Dares) est réel : un équilibre est donc à trouver entre rapidité et qualité.

Suite à cette intervention, les membres de l'ASP adoptent à l'unanimité la délibération suivante :

L'Autorité de la statistique publique constate, d'une part que la Dares, service statistique ministériel en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, développe avec réactivité une statistique de qualité et diversifiée pour répondre aux besoins ; d'autre part que celle-ci est produite et diffusée en conformité avec les principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne.

La Dares a par ailleurs su développer des relations fructueuses et pérennes avec la recherche en économie et sciences sociales dans son domaine, en permanente évolution comme le montrent, par exemple, le développement du télétravail ou les questions sur l'indemnisation du chômage. L'éclairage de la statistique publique est crucial pour évaluer les politiques en ce domaine et éclairer le débat public. À cet égard, les possibilités d'appariements consistant à coupler des bases de données d'origine distincte et contenant des informations différentes sur les mêmes unités statistiques laissent entrevoir des avancées significatives pour décrire plus précisément les évolutions du marché du travail, en enrichissant des données d'enquêtes et en améliorant la qualité des données.

L'Autorité a en particulier pris note des perspectives d'exploitation de la déclaration sociale nominative (DSN) qui potentiellement bouleverse la statistique sur les rémunérations du travail en permettant de substituer certaines enquêtes et d'enrichir l'analyse. Ceci constitue un véritable chantier, à mener en collaboration avec l'Insee et l'Acoss, mais aussi avec ses autres utilisateurs afin d'éviter la prolifération précipitée de données présentant des risques par rapport aux principes d'exactitude et de cohérence que le public attend des données publiques.

Enfin, l'Autorité valide la proposition de la Dares d'intégrer, à l'occasion de la prochaine modification du décret n° 93-57 du 15 janvier 1993 décrivant ses missions, les éléments suivants, conformément au principe 1 du Code de bonnes pratiques de la statistique publique :

- la Dares est responsable de la production statistique dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans le respect de l'indépendance professionnelle, en liaison avec l'Insee, responsable de la coordination statistique au sein du service statistique public ;**
- la Dares constitue l'autorité nationale pour la production des statistiques européennes dans ces domaines de compétence.**

L'Autorité considère que l'ajout de ces éléments dans ce décret est essentiel compte tenu de la nature des activités de cette dernière et de la nécessité pour elle de bien articuler ses missions

statistiques, d'études et de conseil, l'indépendance professionnelle étant cruciale pour assurer la qualité et la crédibilité des statistiques produites.

Renouvellement de la labellisation des statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi

Le Président de l'ASP rappelle que les statistiques des DEFM ont été labellisées pour la première fois en 2014, avant la mise en place de l'instruction par le comité du label. Le dispositif a un peu évolué à la faveur des consultations du Cnis. La demande de renouvellement, instruite par le comité du label, propose un élargissement de la labellisation aux données départementales et régionales.

Audition des représentants de la Dares et de Pôle Emploi

Périmètre de la demande de labellisation

Emmanuel CHION indique que la Dares et Pôle emploi demandent la labellisation des séries brutes et des séries corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO) des séries de demandeurs d'emploi aux niveaux national, régional et départemental, publiées par la Dares et Pôle emploi, ainsi que par les SESE et directions régionales de Pôle emploi. La demande couvre à la fois les trimestrielles et des mensuelles, qui servent de base à tous les traitements.

La labellisation est demandée pour les séries suivantes :

- les DEFM selon leurs caractéristiques (catégorie, sexe, tranche d'âge, ancienneté d'inscription sur les listes) agrégées au niveau national ;
- les entrées et sorties des listes de Pôle emploi détaillées par motif au niveau national ;
- les DEFM selon leurs caractéristiques déclinées par région et département ;
- les entrées et sorties des listes de Pôle emploi au total sans distinction des motifs d'entrée ou de sortie déclinées par région et département.

Le renouvellement est demandé pour cinq ans, avec une extension de la labellisation aux séries régionales et départementales. Les séries communales, par zone d'emploi et métropole de communes ne font pas l'objet de publications communes Dares-Pôle emploi ni au niveau régional. Comme en 2014, elles ne sont donc pas concernées par la demande de labellisation.

Les publications « double timbre » régionales et départementales s'effectuent via une maquette de publication commune, calquée sur la publication nationale. Toutes les séries publiées (hors Mayotte) sont corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables. Les coefficients appliqués par Pôle emploi et la Dares pour calculer les séries nationales et infranationales sont estimés une fois par an par la Dares et validés avec l'appui de Pôle emploi et des SESE et DR Pôle emploi pour les niveaux infranationaux. L'exercice garantit la similarité des méthodes et la qualité des séries, quel que soit le niveau géographique.

Evolutions intervenues depuis la précédente labellisation

Depuis la précédente labellisation, différents travaux ont été menés pour répondre aux six recommandations émises par l'ASP :

- La publication des séries en droits constatés à partir du fichier historique statistique à l'issue de la campagne annuelle ;
- L'actualisation régulière du document public recensant les incidents ou changements de procédure avec, le cas échéant, une étude d'impact ;

- La rénovation de la publication sur les DEFM avec la mise en avant des évolutions tendanciennes, des ajouts de seuils de significativité des variations sur les DEFM en catégorie A et ABC ;
- La mise en place d'un protocole de prévention des risques et de gestion des crises repris dans la convention Nostra.

En 2017, des travaux ont été menés en vue de la centralisation de la production des séries CVS-CJO au niveau infranational. Avant cette date, chaque région produisait ses propres séries CVS-CJO. Avant de garantir la cohérence des séries nationales et infranationales, la production est désormais effectuée par la Dares et Pôle emploi.

En 2018, la publication est devenue trimestrielle pour éviter de commenter des séries mensuelles trop volatiles. Les séries en moyenne sur le trimestre sont beaucoup moins heurtées et leurs évolutions représentent mieux les tendances sur le marché du travail. Toutefois, les séries mensuelles continuent d'être mises en ligne sous format Excel. Dans le contexte exceptionnel de la crise, une publication mensuelle a été diffusée durant le 1^{er} confinement pour rendre compte de l'évolution extrêmement rapide des DEFM. La Dares et Pôle emploi continuent de demander la labellisation des séries mensuelles qui représentent la base de construction des séries trimestrielles et des traitements des variations saisonnières et des jours ouvrables.

L'année 2019 a été marquée par la finalisation avec l'Insee de l'appariement de l'enquête Emploi en continu avec le fichier historique qui a donné lieu à la publication d'un document d'étude explicitant les écarts entre le chômage au sens du BIT et les DEFM A.

Précisions apportées à la demande du Comité du label

Taux de chômage localisés

Dorian ROUCHER indique que le comité du label avait demandé de détailler l'utilisation des données par l'Insee pour produire des taux de chômage localisés. La DEFM A est utilisée pour construire les taux de chômage au niveau local comme clé de répartition. Le nombre de chômeurs au niveau localisé est égal au nombre de chômeurs national estimé à travers l'enquête Emploi, réparti selon la part que représente la DEFM A sur le territoire donné parmi la DEFM au niveau national.

L'écart entre DEFM A et BIT au niveau d'un département ou d'une région correspond simplement à l'écart constaté au niveau national entre la DEFM A et le taux de chômage au sens du BIT pondéré par le poids que représente la DEFM A au niveau national.

Les taux de chômage localisés évoluent donc de façon très proche des taux de chômage nationaux, puisque la structure de la DEFM A est très stable et l'évolution des écarts entre la DEFM A et le taux de chômage au niveau local n'a pas plus d'information que l'évolution au niveau national. En particulier, cet écart ne fournit pas d'information conjoncturelle propre.

Séries en droits constatés

Les séries en droits constatés sont publiées chaque année lorsque toute l'information est disponible en plus des séries STMT publiées 20 jours après la fin du mois, de manière instantanée.

L'écart entre les séries en droits constatés et en droits instantanés est très stable depuis 2010. Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A mesuré de façon instantanée est, en règle générale, toujours supérieur d'environ 90 000 (3 %) à l'observation en droits constatés. Cet écart résulte principalement de la prise en compte d'informations remontées avec retard sur la pratique d'activité réduite, l'entrée en formation ou en contrat aidé.

Le retard d'information sur la pratique d'activité réduite se retrouve par symétrie dans les catégories B et C qui sont toujours un peu plus élevées d'environ 65 000 (4 %) dans les séries en droits constatés. Les évolutions sont extrêmement proches et cet écart reste très stable.

Sur l'ensemble des catégories ABC, il reste un écart de 20 à 30 000 entre la série en droits constatés et la série en droits instantanés. Cet écart vient des bascules en catégorie D connues avec retard ou des débuts en contrat aidé. L'écart entre la série en droits constatés et les STMT sur la

catégorie est de l'ordre de 10 %. Un écart de 6 % est également observable sur la catégorie E, provenant de la prise en compte avec retard des entrées en contrat aidé.

Enfin, il existe des différences d'une région à l'autre, en particulier en Ile-de-France ou dans les Hauts-de-France, où l'écart entre la série en droits constatés et la série instantanée est un peu plus fort, de même que dans certains départements d'outre-mer comme la Guadeloupe. Ces écarts restent cependant assez stables, ce qui donne à penser que l'évolution retracée à travers les séries instantanées de la STMT apporte bien une information pertinente.

Enfin, ces séries en droits constatés, qui étaient précédemment attachées à la documentation, ont été mises en valeur sur le site internet directement dans le menu déroulant au même titre que les autres données relatives aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

Travaux complémentaires envisagés

Emmanuel CHION indique qu'il est prévu de poursuivre la mutation vers l'open data en mettant à disposition des fichiers au format CSV. Les séries en droits constatés seront par ailleurs déclinées au niveau régional et départemental. A cette échelle, il est également prévu de publier les indicateurs de variabilité des séries. Enfin, la production des séries sera étendue au niveau des métropoles de communes.

Le Président de l'ASP demande si les chiffres mensuels sont également publiés.

Dorian ROUCHER indique que sur le site de la Dares, les données sont disponibles en droits constatés, en séries trimestrielles uniquement. L'information est reconstituée à partir du fichier historique. Il s'agit de mettre en évidence des phénomènes un peu stables.

Présentation de l'avis du comité du Label par Mme Nicole Roth, Présidente du comité du Label.

Nicole ROTH indique que le Comité du Label a instruit le dossier pour la 1^{ère} fois. Pour la labellisation précédente, en 2014, cette instruction avait relevé d'une mission tripartite IGF-IGAS-IG Insee, avec un rapport très complet.

Dans son avis, le Comité a souligné les progrès effectués par Pôle emploi et la Dares depuis 2014, notamment la bonne prise en compte des recommandations entérinées par l'ASP dès 2016 et dans son rapport 2019 avec le nouveau format de publication trimestrielle. Le Comité a également noté la reconduction de la convention Nostra en 2017 qui a permis de définir plus précisément l'organisation de la production et de la diffusion en prenant en compte les recommandations de l'ASP.

Les concepts

Sur les concepts, le Comité s'est interrogé sur les catégories statistiques. Les catégories dites statistiques sont construites à partir des catégories administratives. La clé entre les deux renvoie au rapport du groupe de travail du Cnis présidé par Jean-Baptiste de Foucault en 2008.

Le comité a noté que les catégories dites statistiques restent assez fortement liées aux règles administratives. Ainsi, conformément aux décrets de 1992, les catégories B et C font le partage entre activité réduite et non réduite avec un seuil de 78 heures, seuil qui aurait peut-être pu être modifié depuis le passage aux 35 heures.

De même, la catégorie D inclut depuis 2011 le contrat de sécurisation professionnelle proposé aux licenciés économiques. Il s'agit d'un droit d'option pour les demandeurs, entraînant des conséquences en termes d'indemnisation. Selon leur choix, les demandeurs sont classés en catégorie A ou D. Deux tiers des licenciés économiques choisissent actuellement le CSP plutôt que le droit commun et se retrouvent dans la catégorie D en tant que stagiaires de la formation professionnelle. Cette règle très administrative fait régner un peu de flou sur le partage entre catégories A et D et mélange en catégorie

D des personnes en formation et d'autres qui n'en ont que le titre. La DGEFP a souhaité que le comptage des personnes effectivement en formation soit disponible.

Le Comité a recommandé un effort de pédagogie sur ces catégories et une identification plus précise des demandeurs en formation au sein de la catégorie D.

Aspects méthodologiques

Le comité du label n'a pas été destinataire de bilans de production très détaillés et n'a pas pu juger sur pièces de l'ampleur des redressements et contrôles réalisés. Il a émis un certain nombre de conseils classiques en vue d'établir des bilans de production pour monitorer les principaux risques lors des campagnes de production.

En termes de données brutes, il a demandé de contrôler la variabilité des délais d'enregistrement aux différents échelons géographiques diffusés, notamment sur les entrées en formation. L'exercice est d'autant plus nécessaire que la demande porte sur des séries localisées.

Le comité a également demandé de fiabiliser la localisation géographique. Il n'a pas eu connaissance des effectifs qui pourraient être mal localisés, mais il recommande de bien s'assurer que le processus de production conduit à une bonne localisation géographique des demandeurs d'emploi, en utilisant le code officiel géographique. Le défaut de la remise à zéro de l'ancienneté en cas de mobilité géographique apparaît critiquable. Cependant, le comité n'a pas obtenu de précisions sur l'importance quantitative d'une telle situation. En termes de production des séries cvs-cjo, le comité suggère de réaliser des bilans qualité périodiques pour les niveaux infranationaux.

S'agissant des appariements, le comité a souhaité que des travaux méthodologiques soient menés pour s'assurer de la cohérence entre les différentes bases de données, le fichier historique et les autres sources (BREST, DSN, Mouvements de main-d'œuvre, missions locales). Il recommande aussi de mener un nouvel appariement entre chômage BIT et DEFM pour mesurer les écarts entre les deux concepts. Un point d'information pourrait être présenté à l'ASP à mi-étape pour rendre compte du bilan de ces appariements.

Pertinence des séries

La Dares et Pôle emploi indiquent dans le dossier que les séries mensuelles sont plus volatiles que les séries trimestrielles, ce qui explique l'abandon du commentaire de ces séries mensuelles depuis 2018. Leur labellisation reste cependant demandée. Le comité propose de maintenir la labellisation des séries mensuelles. En effet, elles sont fournies à Eurostat pour le calcul du taux de chômage mensuel au sens du BIT. Le comité demande d'accompagner cette communication à Eurostat d'une information sur les événements qui peuvent affecter la série. En outre, ces séries mensuelles sont constitutives des séries trimestrielles et se sont révélées utiles au cours de l'année 2020.

Le comité a relevé que les séries en droits constatés sont « meilleures » que les séries en temps réel en niveau. Les écarts ne sont pas négligeables. Or le fait de ne pas en demander la labellisation conduit à les dévaloriser. Le comité propose donc au service de les porter à la labellisation lors d'une prochaine demande et de les rendre plus visibles, *via* une publication.

Le comité a estimé qu'il aurait été utile de réfléchir à une labellisation du niveau des zones d'emploi qui est utile pour analyser le marché du travail, d'autant plus que ce niveau est retenu par l'Insee pour la publication des taux de chômage localisés. Là encore, le comité a recommandé aux producteurs d'aller plus loin dans la prochaine demande de labellisation.

Diffusion

Le comité du label a noté que les calendriers de publication sont annoncés et respectés. Les délais de prévenance des instances nationales autorisées sont cependant relativement longs par rapport à ceux que pratique l'Insee.

Il a noté des projets de diffusion à des formats plus accessibles, mais a souligné que les formats actuels restaient utiles pour un grand nombre d'utilisateurs de la statistique publique et en a demandé le maintien, au moins dans un premier temps.

Enfin, il a recommandé que tous les changements de procédure soient bien décrits. En 2020, plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de la crise sanitaire pour faciliter les inscriptions, suspendre les radiations. Le comité a souhaité que l'impact de ces évolutions soit clairement dans le document relatif aux incidents et changements de procédure.

Au terme de son instruction, le comité du label propose à l'ASP de labelliser les séries demandées pour une durée de cinq ans, éventuellement assortie d'une clause de revoyure.

Suite à ces interventions, les membres de l'ASP adoptent à l'unanimité la délibération suivante :

L'Autorité renouvelle, à l'unanimité de ses membres, pour une durée de 5 ans, la labellisation des séries nationales des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi dont la liste figure en annexe 2.

L'Autorité notifie aussi, à l'unanimité de ses membres, pour une durée de 5 ans, la labellisation des séries régionales et départementales des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi dont la liste figure en annexe 3.

L'Autorité considère que les séries en droits constatés doivent faire l'objet d'une labellisation, du fait de leur intérêt statistique propre. Elle demande donc à la Dares et à Pôle Emploi de soumettre ces séries à sa labellisation dans un délai de un an, en prenant en compte la recommandation n°8 de l'avis du comité du label, et de les rendre accessibles au public dans les mêmes conditions que les séries précédentes. Elle demande aussi d'examiner l'évolution du délai de production et de publication de ces séries.

Elle demande enfin que soit poursuivie l'amélioration de la qualité des séries labellisées en mettant en œuvre l'ensemble des recommandations du comité du label. À ce titre, elle demande que soit précisé par une note ad hoc la stratégie en matière d'appariements.

Le présent avis sera adressé à la directrice de la Dares et au directeur général de Pôle Emploi. Il sera publié au *Journal officiel* de la République française.

La séance est levée à 18h30

Autorité de la statistique publique

Séance du 24 mars 2021

Annexe 1

ÉTAIENT PRESENTS

Monsieur Dominique BUREAU
Président

Monsieur François Weil
Membre du Conseil d'État,
Président du comité du secret statistique

Monsieur Denis BADRE
Ancien Sénateur

Monsieur Éric DUBOIS
Conseiller Maître à la Cour des comptes

Monsieur François AUVIGNE
Inspecteur général des finances

Madame Patricia BLANCARD
Membre du Conseil économique social et environnemental

Monsieur Abdeldjellil BOUZIDI
Économiste, Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

Monsieur Pascal RIVIERE
Chef de l'Inspection générale de l'Insee

Madame Claudine GASNIER
Rapporteur de l'Autorité de la statistique publique

EXCUSÉS

Madame Anne-Marie BROCAS
Inspectrice générale des affaires sociales

Monsieur Bruno DURIEUX
Ancien ministre
Président du comité national des conseillers du commerce extérieur de la France

Annexe 2

Séries nationales mensuelles et trimestrielles depuis janvier 1996 en données brutes et CVS-CJO

Sauf indication contraire, elles sont produites sur le champ France métropolitaine

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi par catégorie (A,B,C,D,E), France entière (hors Mayotte)

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi par catégorie (A, B ,C) par sexe et tranche d'âge

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi par catégorie B ou C, par tranche d'âge et tranches d'heures travaillées

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi suivant les catégories administratives

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : ancienneté d'inscription des demands d'emploi et durée moyenne d'inscription des sortants

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : ancienneté détaillée par sexe et tranche d'âge

Flux d'entrée et de sortie des demands d'emploi inscrits à Pôle Emploi en catégorie A, B, C et équation comptable, France entière (hors Mayotte) pour le total des entrées et des sorties

Flux d'entrée et de sortie des demands d'emploi inscrits à Pôle Emploi par catégorie et par sexe et tranche d'âge (données brutes seulement)

Annexe 3

Séries régionales et départementales mensuelles et trimestrielles depuis janvier 1996 en données brutes et CVS-CJO

Ces séries sont produites sur la France entière (hors Mayotte)

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : par nouvelle région, ancienne région et département

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : inscrits depuis un an ou plus, par nouvelle région, ancienne région et département

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A : par nouvelle région, ancienne région et département

Demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi par catégorie : par nouvelle région, ancienne région et département

Flux d'entrée des demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : par nouvelle région, ancienne région et département

Flux de sortie des demands d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle Emploi en catégorie A, B, C : par nouvelle région, ancienne région et département