

Autorité de la statistique publique

Séance du 26 mars 2014

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. Paul Champsaur**

La réunion a été essentiellement consacrée à la labellisation des statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi.

1. Audition des membres des trois inspections générales en charge de la mission de labellisation, M. Baudouin SEYS, Inspecteur général de l'Insee, M. Yves BONNET, Inspecteur général des finances, Mme Anne FLIPO, membre de l'Inspection générale des affaires sociales.

Les rapporteurs rappellent que la mission avait pour but de vérifier la conformité des statistiques nationales mensuelles des DEFM aux critères de qualité du Code de bonnes pratiques européennes. La mission a limité son examen aux statistiques nationales des demandeurs d'emploi, sans prendre en compte les offres, les demandeurs indemnisés ou les demandeurs qui perçoivent le RSA.

La mission avait pour but de vérifier que la méthode, la production et la diffusion de ces statistiques s'avéraient conformes au code des bonnes pratiques adapté aux exploitations statistiques issues de sources administratives.

1. L'examen des critères du Code de bonnes pratiques

1. L'indépendance du service et l'indépendance technique dans le choix des sources

Tous les critères sont globalement observés. Le service statistique de Pôle emploi est bien identifié dans l'organigramme. Il dispose d'une autonomie technique et compte des professionnels en nombre suffisant et aux compétences tout à fait adéquates. Le choix des sources statistiques de gestion et leur transformation pour en faire une base statistique ne soulève aucun problème d'indépendance puisque ces choix résultent d'une concertation entre Pôle emploi et la DARES, actée dans la convention dite NOSTRA dont la dernière version a été signée en 2013 par ces deux organismes et l'Insee.

Du point de vue technique, la mission a vérifié la façon dont les statisticiens et les informaticiens de gestion de Pôle emploi travaillaient ensemble et a noté que les premiers bénéficiaient d'un accès aux instruments de gestion très en amont. Du point de vue de l'indépendance, la mission n'a donc relevé aucune difficulté.

2. La conformité des méthodes

Les méthodes ont fait l'objet d'un examen d'autant plus attentif qu'en 2011, lorsque le processus de labellisation a été mis en place, l'Inspection générale de l'Insee avait adapté les critères du code de bonnes pratiques et testé quelques sources statistiques, dont les DEFM. A cette occasion, la production des DEFM avait soulevé quelques réserves portant sur l'opacité des méthodes, la diffusion et les fuites.

La mission a étudié la production des statistiques et constaté des progrès considérables. Elle n'a détecté aucun problème sur la documentation mise en ligne conformément aux attentes. Avec la fusion Unedic-ANPE, les logiciels ont été repris et les statisticiens de la DARES et de Pôle emploi ont corrigé les éléments d'opacité dans les processus antérieurs. En 2008, à la suite d'un groupe de travail du Cnis, des catégories statistiques ont été créées. Les statistiques sont désormais publiées dans des catégories purement statistiques recomposées à partir des données figurant dans les fichiers de manière à ce que la catégorie A se rapproche le plus possible de la définition des chômeurs au sens international. Globalement, la mission se satisfait des méthodes, mais note un certain nombre d'évolutions possibles.

Les séries publiées chaque mois retracent la vision des demandeurs d'emploi au 12^{ème} jour ouvré du mois suivant. Néanmoins, des effets rétroactifs se produisent, faisant naître des différences de quelques milliers entre les chiffres publiés et les constats opérés par la suite sur le même mois, qui peuvent devenir relativement sensibles d'un mois sur l'autre. La mission a étudié les processus d'entrée et sortie et constaté qu'il peut apparaître entre les séries publiées et les séries révisées des différences de 1 à 30 milliers. La mission recommande donc de publier chaque année des séries révisées pour mettre en évidence ces différences.

En cas de changement de procédure, Pôle emploi et la DARES ont fait en sorte que les statisticiens soient bien informés des changements de procédure envisagés. Tous les changements de procédure sont annoncés en amont puis bien identifiés dans les publications, avec l'évaluation de l'ordre de grandeur de l'impact. De ce point de vue, Pôle emploi respecte parfaitement les procédures. Néanmoins, le code des bonnes pratiques prévoit que « *pour tout changement une rétopolation des séries selon la nouvelle pratique sur une durée raisonnable doit être élaborée dans les meilleurs délais* ». Or dans la pratique, seule une information sur les ordres de grandeur est communiquée, sans rétopolation. La mission recommande donc de mettre en œuvre cette rétopolation.

3. La gestion de la qualité et la correction des erreurs statistiques

Au cours de la mission s'est produit un accident de gestion ou « bug SFR », qui témoigne, selon les inspecteurs, de la qualité de la gestion du processus statistique et de la diffusion des DEFM. SFR n'a pas acheminé 168 000 messages invitant les demandeurs d'emploi à ne pas oublier de se réactualiser. Or une forte proportion d'entre eux ont omis de procéder à cette réactualisation. Ainsi, le nombre de sorties au mois d'août s'est avéré plus important qu'attendu, avec 20 à 30 000 DEFM de moins pour la catégorie A.

La mission a constaté que ce bug avait touché peu de personnes. Il a été identifié dans les premières heures, dès que les programmes de correction saisonnière ont été appliqués. Immédiatement, la direction de Pôle emploi a donné instruction à toutes les directions métiers d'analyser la situation. Dans les 24 heures avant la publication, faute d'avoir trouvé la source de l'incident, Pôle emploi et la DARES ont fait le choix de publier les statistiques, en alertant sur les soupçons qui planaient sur l'une d'elles sans que la raison ait pu être identifiée. Les autorités politiques et la presse ont pris en compte cette situation tout à fait convenablement. L'origine de l'incident a été découverte peu de temps après, un vendredi et le lundi matin, l'ordre de grandeur de la correction a été trouvé. En fin d'après-midi, une publication était diffusée. Cet incident a démontré le bon fonctionnement de la comitologie et des systèmes à l'intérieur desquels travaillent les statisticiens de Pôle emploi, ainsi que la qualité des relations entre Pôle emploi et la DARES.

4. La diffusion

Tous les critères relatifs à la diffusion (égalité de tous devant l'information statistique, date et heure annoncées à l'avance, etc.) sont parfaitement respectés. Seul le ministre est informé 24 heures à l'avance, information indiquée sur le site de la DARES.

5. L'information du public

La documentation est désormais mise en ligne. Aucun problème n'a été détecté s'agissant des avertissements, des changements de procédure ou des estimations de l'ordre de grandeur des évolutions. La mission a toutefois noté que la publication mensuelle met l'accent sur l'évolution des stocks et des flux d'un mois sur l'autre, une évolution à examiner avec prudence. La mission a estimé plus prudent et plus conforme à la nature de statistiques de DEFM de mettre en avant une variation tendancielle sur quelques mois ou sur des trimestres glissants, plutôt que d'un mois sur l'autre.

6. La nécessité de prévenir les situations de crise ou de mieux les gérer

La mission s'interroge également sur la nécessité de conduire une analyse préventive des risques. Dans le monde statistique, la valeur de la continuité se révèle essentielle et les ajustements interviennent souvent à l'issue de crises. Pour autant, la production de chiffres aussi sensibles dans un délai aussi court (79 heures) pourrait nécessiter de procéder à une analyse préventive des risques du processus. Un plan de sécurisation a par ailleurs été mis en place depuis l'incident SFR pour anticiper les risques de production.

La mission propose aussi d'organiser de manière plus stricte la procédure de crise. La résolution de l'erreur exige désormais un travail transverse. Or cette coopération ne s'effectue pas de manière spontanée. La mission suggère donc de créer un comité de crise entre Pôle emploi et la DARES au plus haut niveau.

La mission s'est enfin interrogée sur l'opportunité de reporter exceptionnellement la publication.

La mission propose à l’Autorité de la statistique publique de labelliser la statistique des DEFM dans la mesure où elle n’a détecté aucun problème majeur dans l’application du code des bonnes pratiques. La mission accompagne cette proposition de recommandations dont la mise en œuvre devrait être possible dans des délais relativement courts.

2. Audition de J. BASSERES, Directeur de Pole Emploi et de Mme F. BOUYGARD, Directrice de la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Dans l’ensemble, le directeur général de Pôle emploi approuve les recommandations de la mission (voir rapport de mission). La nouvelle convention entre la DARES, Pôle emploi et l’Insee est jugée conforme. Des travaux ont été effectués sur la documentation ; un comité transverse a été mis en place au sein de Pôle emploi entre informaticiens et statisticiens ; la qualité de la collaboration avec la DARES s’est accentuée. Il ne voit pas d’inconvénient à publier des séries révisées en droits constatés, sujet de la première recommandation, mais note qu’un report d’un mois n’apporterait pas une amélioration sensible, compte tenu de la faiblesse des écarts. L’exercice pourrait être réalisé plutôt une fois par an, étant précisé que la volatilité de la série basée sur les fichiers historiques restera malgré tout très forte.

S’agissant de la deuxième recommandation sur les séries réropolées, Pôle emploi reconnaît la nécessité de corriger les erreurs statistiques et de prendre en compte les changements de nomenclature. En revanche, en cas d’évolution souhaitée ou non, Jean BASSERES estime qu’il convient d’informer et de tenter de chiffrer, la réropolation n’intervenant qu’au cas par cas. La réropolation sur le bug SFR ne présenterait aucun sens.

Sur la question de la réropolation des séries, Jean BASSERES estime que tous les événements n’ont pas vocation néanmoins à faire l’objet d’une réropolation. De nombreux événements jouent sur la variabilité et il s’avère impossible de chiffrer un seuil de représentativité. Une partie de la volatilité est prise en compte par les CVS sans qu’il soit possible de déterminer cette part. Pôle emploi et la DARES ont engagé des travaux pour calculer des variations trimestrielles sur trois mois glissants et réfléchissent à produire les données de flux par motif sur un rythme trimestriel, compte tenu de leur forte volatilité. Le directeur général récuse en revanche tout chiffrage qui pourrait être effectué sur les seuils de variabilité mensuelle.

Jean BASSERES estime aussi qu’il faut convenir des indicateurs pour évaluer la variabilité statistique des DEFM.

Françoise BOUYGARD indique que la DARES, comme Pôle emploi, convient qu’il faut informer de manière plus pertinente le lecteur en signalant que les chiffres sont publiés en mouvements enregistrés et non en droits constatés. S’agissant de la réropolation, la DARES estime qu’il existe des cas où celle-ci s’avère nécessaire, notamment lors des changements de concept ou de nomenclature, mais que dans d’autres, cette réropolation viendrait dynamiter le concept statistique. Quant à la variabilité des statistiques, elle relève que la mission note que *« la variabilité des entrées et sorties est particulièrement faible en regard du nombre de demandeurs d’emploi de catégories A, B et C et que la statistique des DEFM s’en trouve confortée dans sa capacité à servir d’indicateur du marché du travail »*. La DARES se propose toutefois d’étudier la faisabilité d’une publication des données sur trimestres glissants

avec Pôle emploi. La DARES approuve l'avertissement du lecteur sur la faible signification des variations d'un mois sur l'autre. Elle rappelle aussi qu'il est indiqué tous les mois très distinctement dans le communiqué que la notion de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi diffère de celle des chômeurs au sens du BIT.

Françoise BOUYGARD estime que la proposition d'amélioration du processus de prévention des crises peut être accueillie favorablement.

Par ailleurs, le croisement des fichiers des DEFM avec les déclarations sociales nominatives (DSN) qui devraient être effectuées à compter de 2016 est évoqué.

Après débat, les membres de l'Autorité émettent un avis favorable à la labellisation des statistiques mensuelles de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi.

Cette décision est assortie des recommandations suivantes :

- 1- Publier sur une base annuelle des séries révisées en droits constatés (séries « avec recul ») issues du fichier historique statistique des demandeurs d'emploi.**
- 2- Publier, au cas par cas, les séries rétrolées tenant compte des incidents et des changements de procédure**
- 3- Ajouter à la publication mensuelle des DEFM un commentaire privilégiant la tendance des derniers mois**
- 4- Attirer l'attention des lecteurs sur la faible signification de la variation d'un mois sur l'autre en dessous d'un certain seuil**
- 5- Publier régulièrement des séries d'indicateurs visant à évaluer la variabilité statistique des DEFM en stocks et en flux.**
- 6- Conduire une analyse préventive des risques des processus de production et de publication et prévoir une procédure de gestion de crise.**

La labellisation est accordée pour une durée de 5 ans, avec une clause de revoyure de 2 ans, date à laquelle les recommandations précédentes devraient avoir été mises en œuvre.

A l'échéance de 2 ans, une confrontation entre les listes d'inscrits à Pôle Emploi et les listes d'emploi salarié issues de la future déclaration sociale nominative (DSN) sera effectuée.

Cette décision sera publiée au Journal Officiel.

3. Rapport annuel 2013 de l'Autorité de la statistique

Le rapport 2013 de l'Autorité de la statistique publique est approuvé à l'unanimité.

La séance est levée à 17h30

La prochaine séance de l'ASP aura lieu le mercredi 18 juin à 14h30

Autorité de la statistique publique
Séance du 26 mars 2014

ANNEXE

ETAIENT PRESENTS

Monsieur Paul CHAMPSAUR
Président

Monsieur Yves FREVILLE
Vice-Président
Ancien Sénateur

Monsieur Francis MER
Ancien Ministre,
Président du conseil de surveillance du groupe Safran

Monsieur Philippe LE CLEZIO
Membre du Conseil économique, social et environnemental

Monsieur Jean GAEREMYNCK
Président du comité du secret statistique
Membre du Conseil d'État

Monsieur François ECALLE
Conseiller Maître à la Cour des comptes

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

Madame Véronique HESPEL
Inspectrice générale des finances, en remplacement de Monsieur Philip DANE

Monsieur Stéphane PAUL
Inspecteur général des affaires sociales, en remplacement de Monsieur Pascal PENAUD

ASSISTAIENT EGALEMENT À LA SEANCE

Monsieur Michel DEVILLIERS
Chef de l'Inspection générale de l'Insee par intérim

Monsieur Baudouin SEYS
Inspecteur général de l'Insee

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

Madame Brigitte BAILLY-SAINTE-CLUQUE
Collaboratrice du Président

