

CHOMAGE : PUBLIER LES VRAIS CHIFFRES

Stéphane Jugnot,
Statisticien-économiste.
Le 25 juin 2010



Synthèse

Le Pôle emploi a publié hier les statistiques des demandeurs d'emploi à fin mai 2010. Bercy a communiqué sur un chiffre : 2.7 millions de demandeur de « catégorie A ». Un autre chiffre circule aussi : 3.9 millions de demandeurs de « catégories ABC ».

La France compte-t-elle 2,7 ou 3,9 millions de chômeurs, soit presque 50% de plus ? Les médias s'y perdent. Les chiffres circulent, les sigles se croisent et les analyses divergent, jusque chez les institutionnels de l'information statistique. Les différentes catégories de chômeurs n'évoluent pas au même rythme, ni parfois dans le même sens, jetant progressivement le doute sur les évolutions du chômage en France.

Les données statistiques sur les demandeurs d'emploi sont présentées en cinq catégories (de A à E). La plupart des demandeurs d'emploi inscrits au Pôle emploi sont tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi : certains sont sans emploi (catégorie A), d'autres exercent une activité réduite très courte de moins de 78 heures mensuelles (catégorie B) ou une activité réduite plus longue, de plus de 78 heures au cours du mois (catégorie C). Par ailleurs, certaines personnes inscrites à Pôle emploi ne sont pas tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi : elles sont soit sans emploi mais non disponibles immédiatement (catégorie D), soit en emploi (catégorie E).

Dans le prolongement du souhait de l'Autorité statistique de davantage de pédagogie et de clareté, il est temps de cesser de mettre en avant les demandeurs d'emploi de la seule catégorie A (ceux n'ayant exercé aucune activité durant le mois) pour privilégier le chiffrage d'ensemble des catégories A, B et C, c'est-à-dire tous les chômeurs soumis à l'obligation de recherche active d'emploi. La pédagogie autour des chiffres ne suffit pas. Il faut changer les indicateurs et tirer les conséquences du fait que la catégorie A ne peut plus aujourd'hui prétendre refléter seule l'activité réelle du service public de l'emploi, et encore moins l'évolution du chômage au sens du Bureau international du travail.

Avec le développement du chômage de longue durée qui oblige à chercher des revenus d'appoint, ce sont en effet près de 40% des inscrits de Pôle Emploi qui sont aujourd'hui en marge des statistiques les plus médiatisées de la catégorie A : 1,2 million de chômeurs que Pôle Emploi et l'Assurance chômage encouragent à cumuler un petit boulot d'attente avec une allocation chômage tout en restant inscrits et soumis aux obligations de recherche d'emploi. A l'origine, l'enjeu était d'éviter que les demandeurs d'emploi ne s'éloignent durablement du marché du travail, pas de les exclure des statistiques du chômage.

En se limitant à la seule catégorie A, on laisse pourtant accroire que les autres demandeurs d'emploi ne sont pas tout à fait des « vrais » demandeurs d'emploi, alors même qu'ils ont les mêmes obligations et les mêmes droits. Car, dans la pratique, là où les statisticiens trient les chômeurs entre catégorie A, B ou C, les agents de Pôle Emploi, eux, ne connaissent sur le terrain qu'une seule et même réalité : le chômeur inscrit soumis à l'obligation d'une recherche active d'emploi.

Qu'ils soient catégorie « A », « B » ou « C », ils doivent en effet tous répondre aux convocations des conseillers de Pôle Emploi ou de ses sous-traitants, déclarer et actualiser chaque mois leur situation, sous peine d'être radiés. Qu'ils soient catégorie « A », « B » ou « C », ils peuvent bénéficier des mêmes services et du même suivi personnalisé, et s'ils ont accumulé assez de droits, ils peuvent bénéficier de l'Assurance chômage sans cesser de tenir des petits boulots d'attente.

Prendre en compte les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie « ABC », c'est donc prendre en compte la réalité de l'activité du service public de l'emploi, de ses inscriptions et de ses sorties, mais c'est aussi mettre en avant la réalité du chômage de longue durée, qui se mesure actuellement sur l'ensemble de ces catégories.

En ne retenant pas les bons indicateurs, le risque est que le nombre de demandeurs d'emploi qui s'imprime dans les esprits s'éloigne de plus en plus de la réalité. La perception de la dégradation du marché du travail s'en trouve ainsi minorée, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur les moyens que notre pays est prêt à accorder au service public de l'emploi et à la lutte contre le chômage.

La France compte bien, aujourd'hui, 3.9 millions de chômeurs, et non 2.7. Mieux mesurer, c'est mieux agir.



Note
intégrale

Chaque mois, la publication du nombre de demandeurs d'emploi inscrits au Pôle Emploi donne lieu à des hésitations dans les médias. Deux chiffres circulent, sous des dénominations réservées aux seuls initiés. Ici, les « catégorie A ». Là, les « catégories ABC ». L'enjeu ? 1,2 million de demandeurs d'emploi de plus ou de moins dans les chiffres fin avril 2010. C'est-à-dire, au choix : 2,7 millions demandeurs d'emploi ou 3,9 millions au compteur à la fin du mois (en données corrigées des variations saisonnières).

En mai, une intersyndicale associant des syndicats de l'Insee, de Pôle Emploi et de la DARES s'est émue de la situation dans un communiqué intitulé « Chiffres de Pôle Emploi : la presse manipulée ». A la décharge des médias, les institutionnels de l'information statistique sont aussi hésitants. Un survol rapide des indicateurs conjoncturels proposés par chacune des directions régionales de l'Insee suffit à l'illustrer. Certaines, comme en Bretagne ou en Provence-Alpes-Côte d'Azur, privilégient l'indicateur pertinent, les « catégories ABC ». D'autres oublient de nombreux demandeurs d'emploi en ne présentant que des statistiques sur les « catégorie A ». Plus en amont, pendant que la publication mensuelle publiée par la Dares, service statistique du ministère en charge du travail, commence son commentaire par les « catégories ABC », le communiqué de presse diffusé par le

même ministère pour annoncer cette publication préfère, à l'inverse, parler d'abord de la seule « catégorie A ».

Pourquoi cette hésitation entre deux chiffres pour rendre compte du nombre d'inscrits auprès d'un service public important ? Comment bien rendre compte de la réalité ? Pourquoi est-il important de sortir de la confusion ? Telles sont les questions auxquelles cette note propose de répondre. Ce faisant, elle entend le souhait émis en avril dernier par l'Autorité statistique, installée en 2009 pour garantir l'indépendance et la qualité des statistiques publiques. Évoquant sans s'y attarder les statistiques du marché du travail dans son premier rapport, l'instance présidée par Paul Champsaur souligne que « le travail pédagogique autour de ces chiffres doit se poursuivre. ». « Malgré les efforts pour modifier les publications, informer les médias – est-il précisé en annexe - la reprise par la presse n'est pas ce que le groupe [de travail du CNIS sur les statistiques du marché du travail] en escomptait. Ceci pose la question des indicateurs de la statistique publique et de la communication gouvernementale. ».

1 – CHIFFRES DU CHOMAGE ET MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Pour comprendre cette hésitation, il faut remonter un peu en arrière. Pendant longtemps, l'ANPE distinguait à des fins de gestion cinq catégories de demandeurs d'emploi. Trois catégories concernaient des inscrits en recherche active d'emploi, tenus à l'obligation de pointer chaque mois. Selon le type d'emploi que le demandeur d'emploi déclarait rechercher lorsqu'il s'inscrivait, il était orienté vers l'une ou l'autre : catégorie 1, s'il recherchait un CDI à temps plein ; catégorie 2, s'il recherchait un CDI à temps partiel ; catégorie 3, dans les autres cas (CDD, intérim, ...).

Certains demandeurs d'emploi pouvaient devenir temporairement indisponibles, en raison d'une maladie, d'une maternité, d'une formation. Ils étaient alors basculés en catégorie 4 et n'étaient plus tenus d'accomplir des actes positifs de recherche. Par ailleurs, alors que l'ANPE avait théoriquement le monopole des offres d'emploi, les salariés en emploi désireux d'accéder à ces offres pour en changer pouvaient aussi s'inscrire à l'ANPE. Ils étaient alors inscrits en catégorie 5, évidemment sans suivi particulier, ni obligation de recherche.

Les statistiques officielles ne prenaient alors en compte que les catégories 1. Implicitement, le CDI à temps complet constituait alors la norme d'emploi sur le marché du travail. Le biais était d'ailleurs limité puisque sur dix demandeurs d'emploi en recherche active d'emploi (donc inscrits en catégorie 1 à 3), neuf étaient inscrits en catégorie 1.

Dans les années quatre-vingt-dix, le contexte évolue. Le chômage de masse s'installe et avec lui le chômage de longue durée. Se développe alors l'idée qu'il faut encourager les demandeurs d'emploi, à avoir des petits boulots d'attente, tout en restant inscrits et soumis aux obligations de recherche d'emploi. Cette pratique est même encouragée par l'Assurance chômage, qui autorise le cumul d'un salaire d'appoint avec l'allocation chômage. Il s'agit d'éviter que les demandeurs d'emploi ne s'éloignent durablement du marché du travail pour prévenir ainsi les risques de relégation. Pour quelques uns, ces petits boulots prennent la forme de contrat à durée indéterminée, souvent à temps partiel, mais dans la plupart des cas, il ne s'agit que de missions d'intérim ou de contrats à durée déterminée courts. Souvent, ces petits boulots sont si courts que beaucoup de demandeurs d'emploi

ne l'ont déjà plus lors qu'ils sont comptabilisés dans les statistiques en fin de mois comme « demandeurs d'emploi avec une activité réduite ».

A la suite d'une décision du Conseil d'Etat, les catégories 1 à 3 sont chacune scindées en deux, selon que le demandeur d'emploi a travaillé plus ou moins de 78 heures au cours du mois écoulé. C'est la création des catégories 6 à 8. En pratique, peu de choses changent. Les demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories 6 à 8 ont les mêmes droits et les mêmes obligations que les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 à 3. Tous forment le public quotidien du service public de l'emploi. Par contre, les statistiques officielles du marché du travail restent calées sur les seules catégories 1. Avec la multiplication des petits boulots, ce ne sont plus 10% des inscrits qui sont alors en marge des statistiques les plus médiatisés au début des années 2000 mais plus de 40%.

2 – ENQUETES STATISTIQUES ET DEFINITIONS ADMINISTRATIVES

Entre temps, les statisticiens de l'Insee sont entrés dans la danse. Ce qui les intéresse pour leurs indicateurs conjoncturels, ce ne sont pas les « demandeurs d'emploi » inscrits à l'ANPE, mais les « chômeurs », mesuré selon une méthodologie internationale standardisée. Selon celle-ci, est « chômeur », toute personne sans emploi, en recherchant un et disponible pour travailler. « Sans emploi », c'est à dire n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure pendant une semaine de référence (mais ayant pu avoir un petit boulot plus long le reste du mois). « En recherchant un », c'est à dire ayant accompli un certain nombre d'activités dans une liste précise : consulter une annonce, avoir un entretien de recrutement, envoyer un CV,... En pratique, seule une enquête auprès des ménages permet, par un questionnaire adapté, de vérifier tous les critères. C'est le but de « l'enquête Emploi », dont les résultats étaient publiés une fois par an.

Source administrative d'un côté, enquête auprès des personnes de l'autre. « Demandeur d'emploi » inscrits d'un côté ; « chômeur », au sens du « B.I.T. », le Bureau international du travail, de l'autre. Recourir à une enquête est le seul moyen d'obtenir une mesure conforme aux standards internationaux. Elle permet aussi d'éviter les perturbations qu'une source administrative peut connaître quand les règles de gestion ou de suivi des demandeurs d'emploi changent. Défaut principal de l'enquête : elle n'est disponible qu'une fois par an alors que les statistiques administratives de l'ANPE occupent la Une chaque mois.

Pour proposer un taux de chômage mensuel en contrepoint des statistiques administratives, l'Insee avait donc développé un modèle mathématique pour estimer l'évolution mensuelle du chômage en fonction de l'évolution mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi. Une fois par an, lorsque les résultats de la nouvelle enquête étaient disponibles, l'institut corrigeait ses séries pour se caler sur le niveau observé dans l'enquête, lui seul faisant foi. Pour faire tourner ses modèles, l'Insee a d'abord utilisé l'évolution du nombre d'inscrits en catégorie 1, puis celle du nombre d'inscrits dans les catégories 1, 2 et 3 n'ayant exercé aucune activité réduite dans le mois, c'est-à-dire ceux que l'on appelle désormais « catégorie A ».

Ce choix méthodologique du modèle qui fonctionne le mieux ne signifie pas qu'un demandeur d'emploi de catégorie A est un chômeur au sens du Bureau International du Travail (B.I.T.). On peut être l'un sans être l'autre. D'ailleurs, nombre de personnes qui sont chômeurs d'après l'enquête

Emploi ne sont pas inscrits à l'ANPE / Pôle Emploi, par exemple chez les jeunes. Car pour certains chômeurs autonomes dans leur recherche qui n'ont pas de droits ouverts à l'Assurance chômage, l'inscription à Pôle Emploi peut être vécue davantage comme une série de contraintes que comme une aide.

L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A n'est pas non plus forcément un bon indicateur de l'évolution du nombre de chômeurs (au sens du B.I.T.). C'est même la divergence entre les deux qui est à l'origine de la controverse des statistiques du chômage de l'année 2007 : alors que les demandeurs d'emploi comptabilisés dans l'actuelle catégorie A avait reculé de plusieurs centaines de milliers en un an et demi, l'enquête emploi affichait une stabilité du nombre de chômeurs. En cause, de multiples changements dans le mode de gestion et dans le suivi des demandeurs d'emploi (voir, par exemples, les deux études de la Dares, d'août 2007 et décembre 2008, citées *in fine*).

A la suite de cette controverse, le Conseil national de l'information statistique a mis en place un groupe de travail sur la mesure du chômage et de la précarité. Parmi ses préconisations figure la nécessité de bien distinguer les statistiques administratives sur les « demandeurs d'emploi », publiées par la Dares et Pôle Emploi, des statistiques conjoncturelles sur le « chômage » publiées par l'Insee ; l'importance de multiplier les indicateurs pour mieux cerner les contours du chômage et de la précarité ; l'importance de continuer à suivre les statistiques de Pôle Emploi pour ce qu'elles sont, celles d'un service public important.

3 – UN ENJEU SOCIAL, UN ENJEU POLITIQUE

Dans ce cadre, il importe de cesser de mettre en avant les demandeurs d'emploi de la seule catégorie A qui laisse accroire que les autres demandeurs d'emploi ne seraient pas tout à fait des « vrais » demandeurs d'emploi. La controverse de 2007 a montré que la catégorie A ne pouvait pas prétendre mieux refléter que d'autres catégories l'évolution du chômage au sens du Bureau international du travail. Se limiter à la seule catégorie A n'a pas non plus de sens opérationnel pour rendre compte de l'activité de Pôle Emploi. Dans la réalité, quand les statisticiens trient entre catégorie A, B ou C pour leurs analyses, les chômeurs inscrits au Pôle Emploi comme les agents du service public de l'emploi ne connaissent qu'une seule et même réalité : le chômeur inscrit soumis à l'obligation d'une recherche active d'emploi. Tous sont des demandeurs d'emploi, inscrits au Pôle Emploi. Ils ont les mêmes obligations. Ils ont les mêmes droits.

Parmi leurs obligations, qu'ils soient catégorie « A », « B » ou « C », ils doivent répondre aux convocations des conseillers de Pôle Emploi, ou de ses sous-traitants, faute de quoi ils peuvent être radiés pour « absence à convocation ». Ils doivent aussi déclarer et actualiser chaque mois leur situation pour éviter d'être radiés automatiquement pour « absence au contrôle » : c'est l'obligation de « pointer ». Parmi leurs droits, les demandeurs d'emploi, qu'ils soient catégorie « A », « B » ou « C », peuvent bénéficier des mêmes services et du même suivi personnalisé proposé par le service public de l'emploi. S'ils ont accumulé assez de droits, ils peuvent bénéficier de l'Assurance chômage. Ils peuvent aussi avoir des petits boulots d'attente.

Cette indifférenciation opérationnelle entre « A », « B », « C » est si vraie que les statistiques sur les inscriptions, comme les statistiques sur les sorties, portent sur l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C et non uniquement sur ceux de catégorie A. Le demandeur d'emploi ne s'inscrit pas « en catégorie A ». Il s'inscrit. Il ne sort pas des listes « de catégorie A ». Il sort des listes. De même, la notion de demandeurs d'emploi de longue durée s'appuie sur la durée d'inscription à Pôle Emploi en prenant en compte indifféremment les périodes passées en catégorie A, B ou C et non en se limitant aux seules périodes de catégorie A.

Le nombre d'inscrits en catégorie « ABC » est donc l'indicateur le plus pertinent, dont l'évolution peut être analysée de façon cohérente avec les statistiques sur les inscriptions, sur les sorties et sur le chômage de longue durée. Mettre en avant les demandeurs d'emploi d'une seule catégorie conduit à passer à la trappe sans raison un nombre important de demandeurs d'emploi soumis aux mêmes droits et aux mêmes obligations que les autres, tant vis-à-vis de Pôle Emploi que de l'Assurance chômage. Poursuivre dans cette mauvaise direction serait, par exemple, comme ne donner les statistiques du nombre de bénéficiaires du RMI/RSA que pour ceux qui ne travaillent pas ! En ne mettant pas en avant les bons indicateurs, le nombre de demandeurs d'emploi qui s'imprime dans les esprits s'éloigne de plus en plus de la réalité. La perception de la mauvaise situation du marché du travail s'en trouve minorée. Inversement, le rapprochement de cette sous-estimation ancrée dans les esprits avec les moyens disponibles pour le service public de l'emploi conduit à surestimer ceux-ci. Par sa proximité avec le nombre de chômeurs ou le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés, l'idée que les uns et les autres sont les mêmes personnes ne peut que perdurer, à tort. « Mieux mesurer et mieux agir », titrait le rapport du groupe de travail. Tel est l'enjeu.

POUR ALLER PLUS LOIN :

« Retour sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'Anpe en 2005 et 2006 », *Les documents d'études*, n°2008-142, DARES, 19 décembre 2008.

Emploi, chômage, précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir, rapport du CNIS, n°108, CNIS, Septembre 2008.

« Analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à la fin 2006 », *Les documents d'études*, n°2007-128, DARES, 9 août 2007.