

005 – juin 2017

Pour sortir des mauvais chiffres du chômage

Fin mai, le service statistique du ministère du travail a publié, comme il est d'usage, les statistiques mensuelles sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi du mois précédent. Dans la foulée, le ministère du travail a annoncé qu'il ne commenterait pas ces statistiques en raison de leur origine administrative et de leur périodicité mensuelle, désirant désormais privilégier « le taux de chômage défini par le Bureau international du travail, selon les normes statistiques internationales, et publié tous les trimestres par l'INSEE ». Le communiqué de presse ministériel se conclut par l'annonce d'une saisine des « autorités et organismes compétents de façon à réfléchir, avec eux, aux moyens de mieux éclairer le débat public à l'avenir, dans un double objectif de pertinence et de transparences accrues ». Cette démarche peut être l'occasion d'une évolution substantielle et bienvenue des pratiques en vigueur. Elle pourrait permettre de sortir enfin des mauvais chiffres du chômage, au bénéfice de la qualité du débat public et des exigences déontologiques de la Statistique publique. A cet effet, cette courte note propose de revenir sur certains points clés. Elle s'appuie principalement sur une contribution rédigée en 2015 pour un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) sur les améliorations à apporter à la publication des statistiques du marché du travail (Jugnot, 2015).

Stéphane Jugnot, chercheur associé à l'IRES

Au sommaire

1. La position de la ministre du travail rejoint des préconisations anciennes
2. Trois types de mesures du chômage coexistent
3. Le chômage « déclaratif » est principalement utilisé dans les enquêtes qui ne s'intéressent pas prioritairement à l'étude du marché du travail.
4. *Le chômage « au sens du bureau international du travail » est l'indicateur pertinent pour suivre les évolutions conjoncturelles du marché du travail*
5. Les statistiques sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi permettent de suivre finement les bénéficiaires de ce service public
6. Les statistiques sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi mises en avant donnent une vision tronquée de la réalité

La position de la ministre du travail rejoint des préconisations anciennes

Avant de revenir sur les mesures du chômage, il convient de souligner que la position prise par la nouvelle ministre du travail rejoint les conclusions d'un premier groupe de travail mis en place il y a dix ans par le Cnis, à la suite de l'importante controverse sur les statistiques du marché du travail survenue à la veille des élections présidentielles de 2007 (Cnis, 2008).

A la suite de ce rapport, l'Insee avait arrêté de produire ses estimations mensuelles du chômage au sens du bureau international du travail (B.I.T.). Celles-ci suivaient jusqu'alors les évolutions des demandeurs d'emploi inscrits. Désormais, l'Insee privilégie des estimations trimestrielles du chômage déconnectées des statistiques de Pôle Emploi.

De son côté, le service statistique du ministère du travail avait révisé le contenu de sa publication mensuelle sur le nombre de demandeurs d'emploi pour définir de nouvelles « catégories », dont les fameuses catégories A, B et C. Cependant, par des choix rédactionnels et graphiques inappropriés, sa publication a continué de mettre en avant un indicateur tronqué sur les demandeurs d'emploi inscrits portant sur les seuls demandeurs d'emploi de catégorie A. Loin de respecter la recommandation du Cnis de sortir de la confusion entre les statistiques administratives de Pôle Emploi et le chômage calculé par l'Insee, cette nouvelle publication mensuelle renforçait, au contraire, cette confusion par une proximité apparente entre la définition de l'indicateur administratif tronqué et le chômage du B.I.T.

La demande du Cnis de sortir de la confusion a été reprise récemment par la commission d'enquête sénatoriale mise en place en 2016 sur la mesure et les politiques de lutte contre le chômage (Sénat, 2016).

Trois types de mesures du chômage coexistent

Pour comprendre le débat, il convient de rappeler que parmi les chiffres qui alimentent les publications de la statistique publique et les discours publics, trois types de mesure du chômage coexistent : le chômage « déclaratif », le chômage « au sens du B.I.T. » et le chômage « administratif ». Avant de revenir plus précisément sur ces trois types de mesure, il faut d'emblée souligner que de nombreux travaux ont montré que ces trois types de mesures ne rendaient pas compte des mêmes réalités et qu'utiliser l'un pour l'autre conduisait à des erreurs d'analyses. Par exemple, les jeunes chômeurs au sens du B.I.T. sont proportionnellement moins souvent inscrits à

Pôle Emploi que les chômeurs plus âgés, sans doute parce qu'ils ne font pas le même équilibre entre l'intérêt d'une inscription et les contraintes qu'elle induit. Autre exemple, un chômeur selon les définitions du bureau international du travail ne se déclare pas non plus spontanément « chômeur » dans les mêmes proportions selon son âge ou son sexe. Si chacune des trois mesures a ses intérêts et ses limites, il faut donc les utiliser à bon escient, sans chercher à utiliser l'une pour l'autre.

Le chômage « déclaratif » est principalement utilisé dans les enquêtes qui ne s'intéressent pas prioritairement à l'étude du marché du travail

Le chômage « déclaratif » correspond à la déclaration spontanée des personnes sur leur situation d'emploi, lorsque l'on leur demande si elles sont en emploi, en étude, au chômage, à la retraite ou au foyer. Le chômage déclaratif permet ainsi de disposer d'une information approximative dans des enquêtes où le repérage des chômeurs n'est pas central, comme le recensement ou les enquêtes thématiques sur le logement, la santé, le patrimoine, etc. Utiliser la batterie de questions qu'implique le repérage du chômage au sens du B.I.T. prendrait trop de temps et phagocyterait le questionnaire. Se contenter de demander aux personnes de déclarer elle-même leur situation facilite ainsi la collecte.

Des travaux ont montré que, dans une même situation factuelle, selon son âge, son sexe, son niveau de diplôme, son parcours, certains se déclarent plus ou moins facilement chômeurs ou, symétriquement, inactifs. L'hypothèse des utilisateurs de cette mesure est alors que, malgré ce biais, le chômage déclaratif ne fausse pas trop les analyses pour repérer des différences importantes d'exposition au chômage, par exemple entre territoires à partir du recensement, ou pour étudier les différences d'accès aux soins ou d'accès au logement.

Le chômage « au sens du bureau international du travail » est l'indicateur pertinent pour suivre les évolutions conjoncturelles du marché du travail

Le chômage au sens du B.I.T. répond à une définition internationale reconnue par la communauté des statisticiens. Elle nécessite de vérifier que la situation de la personne respecte trois critères : être sans emploi ; être à la recherche d'un emploi et être disponible pour en reprendre un.

En France, il est mesuré conformément à des normes très précises fixées par Eurostat. Par exemple, être sans emploi, c'est ne pas avoir travaillé au moins une heure au cours d'une semaine de référence donnée ; rechercher un emploi, c'est avoir fait des actes positifs de recherche

d'emploi parmi une liste précise (répondre à une annonce, s'inscrire à un concours,...), etc. En pratique, cette mesure nécessite ainsi une batterie de questions. Seule une enquête spécifique auprès des personnes permet de le mesurer. En France, c'est le rôle de l'enquête Emploi, collectée par l'Insee.

Le principal atout de cette mesure est d'être relativement neutre aux politiques publiques mises en œuvre lorsque celles-ci n'ont pas d'impact réel sur la situation des personnes, comme les changements de mode de gestion des listes des demandeurs d'emploi ou, dans une certaine mesure, les changements des règles d'indemnisation du chômage ou d'accompagnement des demandeurs d'emploi, sans parler des bugs liés au « pointage » (grève de la poste autrefois, bug informatique aujourd'hui).

Cette neutralité facilite des comparaisons dans le temps et dans l'espace, même si cette facilité doit être nuancée : des différences de protocole de collecte et de questionnaire peuvent aboutir à des taux de chômage au sens du BIT différents, à situation réelle identique. Sur trente ans, plusieurs changements de questionnaires ont ainsi conduit à diminuer fictivement le taux de chômage. Ces changements sont cependant rares, annoncés à l'avance et documentés. Cette stabilité de l'instrument de mesure en fait le seul indicateur pertinent pour suivre les évolutions conjoncturelles du marché du travail parmi les trois types de mesures du chômage. Cet indicateur peut être ensuite utilement complété par d'autres indicateurs également issus de l'enquête Emploi, comme le taux de sous-emploi, pour analyser plus finement les évolutions observées.

Les statistiques sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi permettent de suivre finement les bénéficiaires de ce service public

Le chômage « administratif » correspond aux personnes suivies par les administrations en charge des chômeurs ou de leur indemnisation. En France, il correspond aux statistiques mensuelles que le service statistique du ministère du travail publie sur les demandeurs d'emploi inscrit à Pôle Emploi.

Le chômage administratif permet de suivre les bénéficiaires des services publics concernés. Basée sur des fichiers de gestion exhaustifs, cette mesure présente deux principaux avantages par rapport à la mesure du chômage au sens du B.I.T. : elle est disponible plus rapidement et peut être déclinée aux différents échelons du territoire. Ce sont deux raisons qui expliquent leur succès.

En revanche, ces statistiques sont très sensibles aux changements des politiques publiques ou des règles de l'allocation chômage, ainsi qu'aux incidents de gestion et aux changements de mode de gestion des listes des demandeurs d'emploi. Au cours des mois qui ont précédé l'élection présidentielle de 2007, une série d'évolutions dans les modes de gestion des listes a ainsi conduit à une forte baisse du nombre de demandeurs d'emploi, de plusieurs dizaines de milliers de personnes, alors que le chômage au sens du B.I.T. ne reculait pas.

Ces à-coups fictifs, dont on peut se demander s'ils ne sont pas volontairement recherchés parfois dans le cadre d'une politique du chiffre, n'en font pas un instrument de mesure pertinent pour analyser les évolutions conjoncturelles du marché du travail. Ce constat est accentué par le fait que ces changements de mode de gestion sont rarement annoncés à l'avance et sont documentés de façon parcellaire. L'exemple de la décennie écoulée montre même une certaine asymétrie de l'information, des changements contribuant à une hausse du nombre de demandeurs d'emploi étant davantage explicités que ceux pouvant entraîner une baisse fictive.

Compte tenu du coût des politiques d'emploi et du nombre de personnes concernées de l'ordre de 5 à 6 millions chaque mois, les statistiques sur les demandeurs d'emploi sont cependant importantes à suivre, à condition de les suivre de façon là aussi pertinente.

Les statistiques sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi mises en avant donnent une vision tronquée de la réalité

Dans les statistiques publiées, les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont répartis entre plusieurs « catégories ». La principale distinction sépare les demandeurs d'emploi disponibles des autres, indisponibles parce qu'ils sont en formation longue, en contrat aidé ou durablement malades. Cette distinction a des conséquences opérationnelles et pratiques, tant pour Pôle Emploi que pour les demandeurs d'emploi concernés, car seuls les demandeurs d'emploi disponibles sont astreints aux obligations de recherche d'emploi, de réponse aux convocations, ou d'actualisation mensuelle de leur situation (ce qu'on appelait avant le « pointage »). En contrepartie, ces demandeurs d'emploi disponibles constituent le cœur de cible de Pôle Emploi, bénéficiaire de ses suivis et services. Au total, ils étaient presque 6 millions fin 2016.

Ces 6 millions de demandeurs d'emploi, public cible des services de Pôle Emploi, correspondent dans le jargon des diffuseurs des statistiques mensuelles, aux DEFM de catégories A, B et C. Cette distinction n'a pas d'objectif opérationnel. Elle est uniquement effectuée à des fins statistiques pour distinguer les demandeurs d'emploi qui n'ont pas travaillé au cours du mois (catégorie

Eclairages

« A ») de ceux qui ont travaillé moins de 78 heures (catégorie « B ») ou plus de 78 heures (catégorie « C »).

Si pendant longtemps, les demandeurs d'emploi n'étaient pas sensés travailler, l'inscription progressive du système économique dans le chômage de masse a conduit à un développement du chômage de longue durée. Les économistes ont alors montré qu'un éloignement durable du marché du travail rendait plus difficile le retour à l'emploi, plusieurs mécanismes pouvant entrer en jeu (démotivation, dégradation absolue ou relative du capital humain, dégradation du signal envoyé aux employeurs potentiels). Pour éviter ce cycle pervers, les demandeurs d'emploi ont été incités à exercer une « activité réduite », c'est-à-dire des petits boulots, souvent d'attente, sans perdre leurs droits lorsqu'ils bénéficiaient de l'assurance chômage. La flexibilisation du marché du travail, avec le développement de l'intérim, des CDD, ainsi que du temps partiel, a facilité cette évolution. Les études disponibles confirment que cette « activité réduite » ressemble davantage à des petits boulots d'attente qu'à un véritable emploi. Ce sont très souvent des CDD et des missions d'intérim très courtes ou, plus rarement, des CDI à temps très partiel.

Pour le demandeur d'emploi, cette attribution à une catégorie statistique est transparente. Il ne se sait pas en catégorie « A », « B » ou « C ». Il reste demandeur d'emploi, astreint aux mêmes obligations, d'autant que, du fait de la nature de l'activité réduite, les bascules d'une catégorie à l'autre sont très nombreuses d'un mois sur l'autre.

En pratique, les médias, donc le débat public, se focalisent sur les DEFM de catégorie A plutôt que l'ensemble des DEFM de catégorie A, B ou C. Ils discutent donc d'une fraction des demandeurs d'emploi astreints à effectuer des démarches positives de recherche d'emploi, la catégorie A étant souvent présentée comme la « statistique officielle », « vraie » mesure du chômage. Certes, aucun chiffre n'est caché. Tous les chiffres sont disponibles en même temps, mais un habile usage des techniques rédactionnelles et des principes de la sémiologie graphique dans la publication mensuelle et son communiqué de presse a conduit à mettre en avant cette catégorie au détriment de la catégorie la plus pertinente.

La similitude apparente des termes entre le demandeur d'emploi de catégorie A « astreint à une obligation de recherche et n'ayant pas travaillé au cours du mois » et le chômeur au sens du B.I.T., « sans emploi et en recherchant un », ne justifie pas la mise en avant de cette indicateur partiel. D'abord, parce que les évolutions des DEFM de catégorie A ne suivent pas celles du

Eclairages

chômage B.I.T. Ensuite parce que la mise en avant d'un indicateur tronqué est une habitude ancienne alors même que la définition « officielle » a plusieurs fois changé. Jusqu'au milieu des années 1990, seuls les demandeurs d'emploi déclarant chercher un emploi en CDI et à temps complet comptaient vraiment dans les statistiques mises en avant, suggérant que ceux qui ne cherchaient pas cette forme d'emploi, pourtant déjà fortement battue en brèche, ne recherchaient pas vraiment un emploi. Puis, à partir du milieu des années 1990, les demandeurs d'emploi recherchant un CDI à temps complet qui avaient exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois écoulé ont été exclus de l'indicateur « officiel ».

Trois époques, trois définitions et trois réalités différentes pour le chiffre « officiel », mais toujours une partie des demandeurs d'emploi occultée, comme le montre les trois figures qui suivent.

Figure 1 - Quels demandeurs d'emploi suivis par l'ANPE puis Pôle emploi comptent dans les statistiques « officielles » mises en avant dans les médias ?

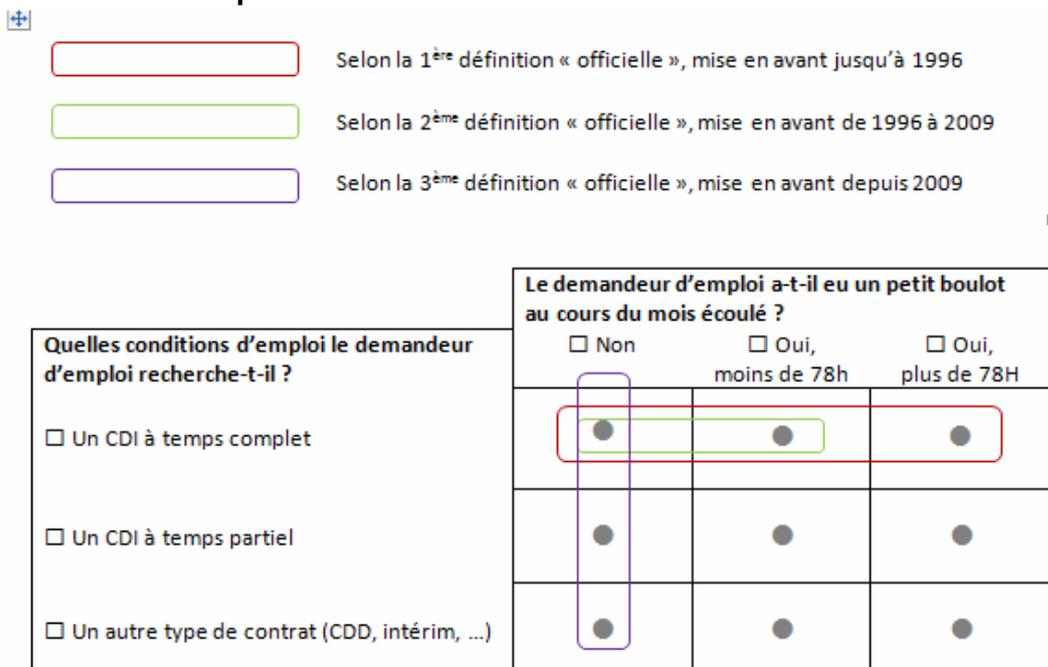
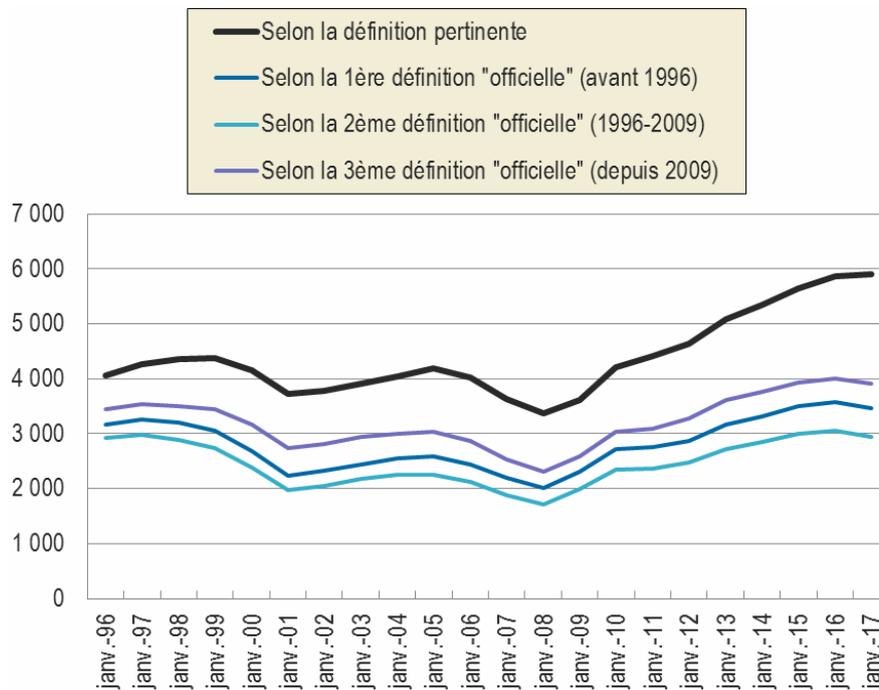
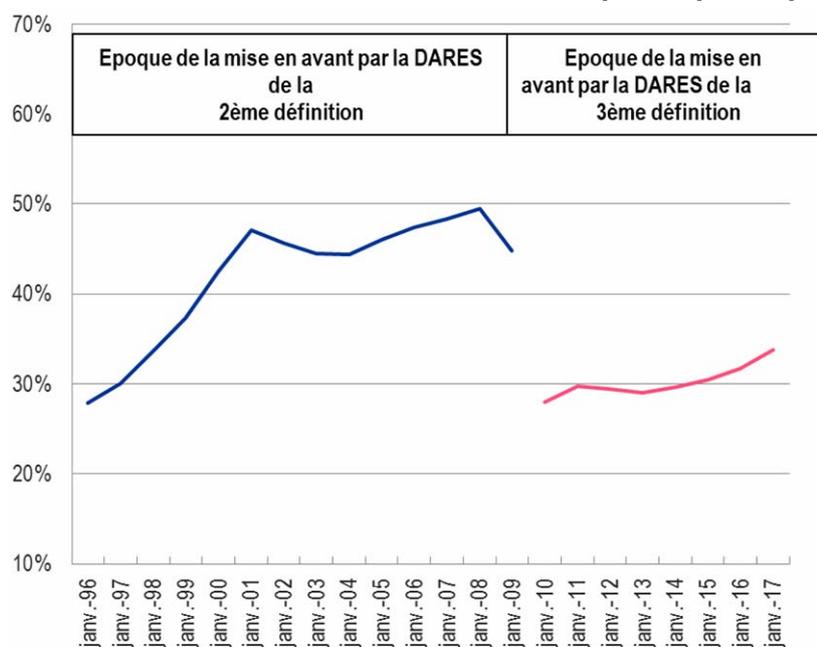


Figure 2 – Evolution du nombre de demandeurs d'emploi selon la définition retenue (milliers)



Source : Dares

Figure 3 – Evolution du taux d'occultation dans les statistiques reprises par les médias



Source : Dares-STMT, calculs de l'auteur.

Cette occultation nuit à la pertinence des débats publics

L'occultation d'une partie des inscrits nuit d'abord à la qualité de l'analyse statistique produite. En effet, les flux de sorties et les flux d'entrées des listes portent sur l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C et non sur les seuls demandeurs d'emploi de catégorie A : on s'inscrit comme demandeur d'emploi et non comme demandeur d'emploi de telle ou telle catégorie ; de même pour les radiations. Mettre en avant la catégorie A ne permet pas de mettre en relation l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi avec l'évolution des entrées et des sorties des listes. Cette analyse plus fine serait en revanche possible avec la mise en avant de la catégorie pertinente. De même, l'ancienneté d'inscription se calcule indépendamment des périodes d'activité réduite. C'est donc en raisonnant sur l'ensemble des catégories A, B et C que l'analyse des évolutions est, non seulement la plus pertinente, mais aussi la plus riche.

L'occultation d'une partie des inscrits fausse aussi la perception des ordres de grandeurs qui sous-tendent le débat public. La mise en avant de la catégorie A induit notamment des ordres de grandeurs erronés lorsque l'on rapproche le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage ou les ressources de Pôle emploi des 3,8 millions de demandeurs d'emploi « officiels » au lieu des 5,8 millions de demandeurs d'emploi effectifs (fin 2016).

Enfin, symboliquement, la mise en avant de la catégorie A envoie le message, qu'en dépit des discours sur l'emploi décent qui font de l'accès au CDI ou au CDD d'au moins six mois la cible des politiques d'emploi, l'objectif privilégié est plutôt que chacun travaille au moins une heure, non pas dans la semaine pour sortir du chômage B.I.T., mais dans le mois, pour ne plus compter « officiellement » comme demandeur d'emploi.

Il faut donc espérer que les réflexions à venir conduiront enfin à mettre en avant les bonnes statistiques du marché du travail, en abandonnant en même temps le jargon des catégories. Il serait aussi judicieux d'en finir avec le rythme mensuel actuel des publications, certes utile pour alimenter les médias en nouveauté, mais trop rapide pour permettre des analyses robustes ou des inflexions opérationnelles dans les politiques d'emploi. Les moyens humains ainsi libérés au sein du service statistique du marché du travail pourraient alors être mieux utilisés pour mettre à disposition du public davantage de données. Il pourrait aussi davantage exploiter les fichiers de Pôle Emploi, par exemple, pour savoir quels types de demandeurs d'emploi profitent de quels types de prestations ; qui sont les demandeurs d'emploi qui restent durablement sans activité

réduite ou, au contraire, la pratique souvent ; combien de demandeurs d'emploi bénéficiaires de formation se réinscrivent ensuite...

Pour aller plus loin :

Cnis (2008), Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi, n°108, septembre 2008.
http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/publications/rapports/2008/RAP_2008_108_emploi_chomage_prekarite.PDF

Jugnot (2015), « Améliorer la publication mensuelle des statistiques du « chômage » pour faciliter le débat public. Quelques propositions », Document de travail de l'IRES, n°03.2015, IRES, juillet 2015.

http://www.ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/documents-de-travail-de-l-ires/item/download/1224_fba579937950da268bf189f7d00bffb

Sénat (2016), Mesurer, comprendre et combattre le chômage en France : quels enseignements tirer des exemples européens ? Rapport de M. Philippe DALLIER, fait au nom de la commission d'enquête n° 3 (2016-2017), 4 octobre 2016.

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-003-notice.html>

Intervention devant la commission d'enquête du Sénat en vidéo : http://videos.senat.fr/video.181242_57d655304131e.ce-chiffres-du-chomage