

QUALITÉ DES SOURCES

L'inépuisable controverse sur « le » chiffre du chômage

En se donnant comme objectif d'« inverser la courbe du chômage » fin 2013, François Hollande a fait des chiffres du chômage le principal critère sanctionnant la réussite ou l'échec de l'action présidentielle. Mais de quelle courbe parle-t-on ? La mesure du chômage ne fait pas consensus et deux sources se concurrencent.

PAR JACQUES FREYSSINET

En septembre 2012, François Hollande annonçait que son « premier objectif » était d'« inverser la courbe du chômage d'ici un an ». L'atteinte de cet objectif, repoussée ensuite à la fin de 2013, a pris une valeur symbolique comme critère de la réussite ou de l'échec de l'action présidentielle. De ce fait, la publication, le 27 janvier 2014, du nombre en hausse des demandeurs d'emploi au 31 décembre 2013 a occupé une place exceptionnelle dans le débat politique et médiatique. L'annonce par l'Insee, le 6 mars 2014, d'une baisse de 0,1 % du taux de chômage au 4^e trimestre 2014 a engendré la perplexité. Elle fournit une occasion pour revenir sur les controverses récurrentes relatives à la pertinence de la mesure du chômage.

Un bref rappel historique est indispensable pour comprendre

l'intérêt et les limites des deux sources qui sont mobilisées pour alimenter ce débat.

UN PEU D'HISTOIRE (RÉCENTE)

Jusqu'en 2007, le taux de chômage est mesuré une fois par an par l'enquête Emploi réalisée par l'Insee. Ce chiffre est actualisé chaque mois en utilisant les variations du nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE.

Un conflit éclate, au début de 2007, sur la fiabilité des chiffres publiés. Il conduit d'une part, au lancement d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales (1) et, d'autre part, à la création d'un groupe de travail au sein du Conseil national de l'information statistique (2). Plusieurs décisions en résultent qui définissent

un cadre nouveau dans lequel se pose aujourd'hui la question de la mesure du chômage.

En premier lieu, l'enquête Emploi est désormais la seule source de mesure du chômage. L'utilisation des chiffres de l'ANPE (puis de Pôle emploi) pour une actualisation mensuelle est abandonnée. En revanche, l'augmentation de l'échantillon de l'enquête rendra possible la publication de résultats trimestriels.

En second lieu, de nouvelles catégories sont adoptées pour répartir les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et une information plus détaillée est fournie chaque mois (3).

Sur un point, l'échec est total. Le « bon » et, en principe, le seul chiffre du chômage est celui de l'enquête Emploi, mais il est calculé comme une moyenne trimestrielle et il n'est publié que deux mois après la fin du trimestre. Pour le débat politique et médiatique, le chiffre arrive trop tard avec une signification non immédiatement évidente (puisque'il faut comparer des moyennes trimestrielles). Dès lors, l'atten- ●●●

(1) IGF-IGAS, Les méthodes statistiques d'estimation du chômage, septembre 2007.

(2) Emploi, chômage et précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir, CNIS, septembre 2008.

(3) Idies, « Les nouveaux chiffres des demandeurs d'emploi », Note de travail n° 5, avril 2009.

"UNE VARIATION DU TAUX DE CHÔMAGE DE 0,1% NE PERMET DE TIRER AUCUN ENSEIGNEMENT SUR UNE INFLEXION SIGNIFICATIVE"

●●● tion se porte essentiellement sur le chiffre des demandeurs d'emploi. Il est publié chaque mois.

Il est simple à commenter : un nombre à une date donnée. Il est connu avec moins d'un mois de délai : il permet de coller à l'actualité.

C'est donc sur le chiffre des demandeurs d'emploi au 31 décembre 2013, publié le 27 janvier 2014, qu'a d'abord été jugée la réalisation de l'objectif de François Hollande. Lorsque l'Insee publie, un mois et demi plus tard, un taux de chômage en baisse au 4e trimestre 2013, seuls les spécia-

listes peuvent s'y retrouver (et encore !). Force est de reconnaître que, malgré la décision de principe prise depuis 2007, il existe toujours deux « chiffres du chômage » dans le débat public et que celui qui avait été exclu continue à occuper la place principale. Il est donc nécessaire de prendre en compte de manière complémentaire les informations jointes qu'ils nous fournissent.

LES CHÔMEURS AU SENS DU BIT

L'Insee applique la définition du chômage telle qu'elle est établie par la Conférence internationale des statisticiens du travail (réunie par le Bureau international du travail, BIT). Pour être classé comme chômeur, il faut n'avoir exercé aucun travail rémunéré, être immédiatement disponible pour travailler et être activement à la recherche d'un emploi. L'application de ce principe engendre au moins trois types de difficultés de nature différente.

En premier lieu, l'hypothèse est qu'il existe une stricte partition entre

trois positions : l'emploi, le chômage et l'inactivité. La réalité est qu'il existe de vastes zones de chevauchement et que les transformations contemporaines du marché du travail ont eu pour effet de les élargir. Des efforts ont été réalisés pour mesurer à la fois l'intersection entre emploi et chômage, c'est-à-dire le sous-emploi (les personnes qui ont un emploi, mais travaillent moins qu'elles ne le souhaiteraient) et l'intersection entre chômage et inactivité, parfois appelée « halo autour du chômage » (les personnes qui souhaiteraient occuper un emploi, mais ne remplissent pas les conditions de disponibilité immédiate et/ou de recherche active d'emploi). A titre d'illustration, en 2013, 1,3 million de personnes appartenaient au halo et 1,7 million au sous-emploi. Commenter un chiffre du chômage sans tenir compte de l'ampleur de ces marges de chevauchement induit un grave appauvrissement de l'analyse.

En second lieu, le chiffre ainsi défini est hautement sensible aux conventions de définition qui sont adoptées pour tracer les frontières. Limitons-nous à deux exemples. En 2007, le rapport IGF-IGAS déjà cité recommande de s'aligner sur la définition d'Eurostat qui est plus restrictive quant à la condition de « recherche active d'emploi » ; il en résulte une diminution du taux de chômage de 0,7 point. Début 2013, le questionnaire de l'enquête Emploi est modifié : une question est introduite sur le travail informel ; la question sur la recherche d'emploi est simplifiée ; celle sur la disponibilité est modifiée ; la liste des démarches de recherche d'emploi est modifiée. L'objectif est d'améliorer la compréhension du questionnaire et la précision des réponses, mais il en résulte un déplacement des frontières entre emploi, chômage et inactivité. L'Insee estime à 0,5 point la baisse du taux de chômage engendrée par le nouveau questionnaire. Pour prendre le temps de réaliser certains

contrôles, l'Insee a décidé de publier jusqu'au 3e trimestre 2013 des résultats conformes aux définitions antérieures. Les résultats du 4e trimestre 2013 ont donc été les premiers à intégrer l'impact de la baisse de 0,5 point ce qui, quelles qu'aient été les précautions prises, n'a pas contribué à la clarté du débat sur l'inflexion de la courbe du chômage pendant l'année 2013.

En troisième lieu, l'enquête Emploi est réalisée par sondage (115 000 répondants chaque trimestre). Ses résultats ne sont valables que dans un intervalle de confiance. Pour le taux de chômage, cet intervalle est de 0,3 point (4). De ce fait, une variation du taux de chômage de 0,1 % ne permet de tirer aucun enseignement sur une inflexion significative du taux de chômage.

LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les chiffres de demandeurs d'emploi présentent, outre le rythme mensuel et le délai rapide de leur publication, un autre avantage : leur caractère exhaustif sur la population couverte (environ 5,5 millions d'inscrits à Pôle emploi). Ils permettent ainsi des analyses très fines pour différentes catégories de population et à différents niveaux territoriaux sur lesquels l'enquête Emploi ne donnerait pas de résultats significatifs. Les nouvelles catégories, plus pertinentes (5) adoptées depuis 2009, n'ont pas été modifiées ; elles sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

A côté des avantages qui viennent d'être mentionnés, ces données présentent toutes les faiblesses d'une source administrative dont la gestion est soumise à l'état évolutif de la réglementation, à l'impact des changements dans les dispositifs de la politique de l'emploi ou du contrôle des chômeurs (6). Dans la période récente, deux sources principales de perturbation méritent d'être signalées. ●●●

(4) Il y a 95 % de chances qu'un taux estimé à 10 % soit en réalité compris entre 9,7 et 10,3 %.

(5) Voir, sur l'amélioration des catégories la note Idies n° 5 déjà citée.

(6) Nous laissons de côté les tentations de manipuler la répartition entre catégories qui a pu jouer dans le passé, mais ne semble pas en cause aujourd'hui ainsi que les bugs informatiques, tel celui survenu au mois d'août 2013, particulièrement malvenu mais accidentel.

DÉFINITION DES CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI

A (3 303 000)	TENUS D'ACCOMPLIR DES ACTES DE RECHERCHE D'EMPLOI	SANS EMPLOI
B (645 000)		ACTIVITÉ RÉDUITE COURTE
C (950 000)		ACTIVITÉ RÉDUITE LONGUE
D (281 000)	NON TENUS À LA RECHERCHE D'EMPLOI	SANS EMPLOI (P.EX. EN FORMATION)
E (385 000)		EN EMPLOI (P.EX. EN CONTRAT AIDÉ)
TOTAL ABC (4 898 000)	TENUS À LA RECHERCHE D'EMPLOI	
TOTAL ABCDE (5 564 000)	ENSEMBLE DES INSCRITS	

Note : pour fixer les ordres de grandeur, les effectifs de chaque catégorie au 31 décembre 2013 sont indiqués entre parenthèses.

●●● En premier lieu, depuis 2009 les bénéficiaires du RSA sont, sauf exceptions, soumis à l'obligation de recherche d'emploi, donc d'inscription comme demandeurs d'emploi, ce qui n'était pas le cas pour les bénéficiaires du RMI. Le nombre des inscrits est potentiellement accru dans une proportion non mesurable.

Entre 2009 et 2012, les entrées dans le régime des « dispenses de recherche d'emploi » (7) ont été restreintes et finalement supprimées. Celles et ceux qui n'ont plus eu accès à ce régime ont dû, s'ils pouvaient bénéficier d'une indemnisation du chômage, s'inscrire comme demandeur d'emploi.

En revanche, il ne semble pas que la menace de radiations en cas de refus d'une « offre raisonnable d'emploi », dans la nouvelle définition introduite par la loi du 1^{er} août 2008, ait eu un effet quantitatif notable. Dans un contexte de chômage massif et de pénurie d'offres d'emploi, il est difficile aux agents de Pôle emploi de constater ou de sanctionner le refus d'offres « raisonnables ». Les radiations fluctuent autour d'un niveau

faible, de l'ordre de 1 % des inscrits chaque mois. Cette question des radiations doit être distinguée de celle des sorties pour « défaut d'actualisation », dont la composition est hétérogène et mal connue. On y trouve des personnes qui ont oublié de renouveler leur déclaration ou bien l'ont fait avec retard : elles seront réinscrites le mois suivant. On y trouve aussi des personnes qui ont trouvé un emploi et ont omis de le signaler à Pôle emploi ou encore qui, au terme de leurs droits à indemnisation, ne voient plus d'intérêt à renouveler leur inscription. Ce phénomène massif et fluctuant oblige à une grande prudence dans l'interprétation des variations d'un mois sur l'autre du nombre des inscrits.

Signalons enfin qu'un débat récurrent porte sur le point de savoir s'il

faut privilégier le nombre des inscrits en catégorie A (aucune heure de travail rémunérée au cours du mois) ou prendre en compte le total A+B+C (tous ceux qui sont soumis à l'obligation de recherche d'emploi, même s'ils ont eu une activité réduite pendant le mois). La réponse logique est que les deux chiffres ont chacun leur intérêt, mais comme leurs variations ne sont pas toujours de même sens, comme le montre l'exemple récent ci-dessous, le choix risque d'être intéressé selon le commentateur.

CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Globalement, il existe une large zone de recouvrement entre les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits ●●●

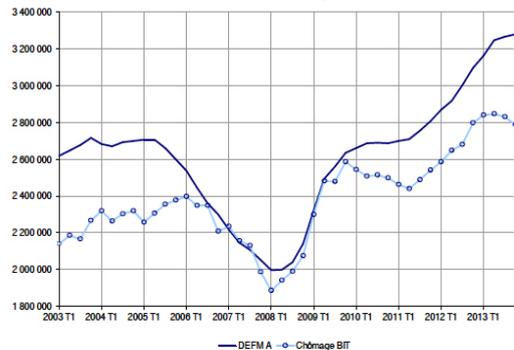
(7) C'est-à-dire la possibilité offerte aux chômeurs âgés d'abandonner la recherche d'emploi tout en continuant à percevoir l'indemnisation du chômage. Ils sont alors classés à part, hors des catégories A à E.

DEMANDEURS D'EMPLOI : VARIATIONS MENSUELLES, EN 2013, EN %

	SEPTEMBRE - OCTOBRE	OCTOBRE - NOVEMBRE
A	- 0,6	+ 0,5
ABC	+ 0,8	- 0,1

ÉVOLUTION DE L'ÉCART ENTRE CHÔMEURS BIT ET DEMANDEURS D'EMPLOI DE CATÉGORIE A

Graphique 1 - Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A et de chômeurs au sens du BIT



Champ : France métropolitaine.
Sources : Pôle emploi-Dares (demandeurs d'emploi) ; Insee, enquête Emploi (chômeurs BIT).
Données cvs en moyenne trimestrielle pour le chômage au sens du BIT et cvs-cjo en moyenne trimestrielle pour les demandeurs d'emploi de catégorie A.

●●● à Pôle emploi en catégorie A. Cependant, les sources de divergences sont multiples. Citons les principales.

Des chômeurs au sens du BIT peuvent ne pas s'inscrire à Pôle emploi parce qu'ils n'ont pas ou plus de droits à indemnisation et qu'ils ne comptent pas sur Pôle emploi pour obtenir un emploi. Malgré cela, ils peuvent mobiliser d'autres moyens de recherche active d'emploi.

La situation de chômeur suppose l'absence d'une heure de travail rémunéré dans la semaine de référence de l'enquête. Les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie B ou C seront ou non classés comme chômeurs selon qu'ils n'ont pas ou ont travaillé au moins une heure dans la semaine de référence.

Des demandeurs d'emploi en formation (catégorie D) pourront se déclarer chômeurs parce qu'ils considèrent que telle est leur situation et qu'ils poursuivent en parallèle des activités de recherche d'emploi.

Ainsi, en moyenne sur l'année 2012, seulement 82 % des chômeurs BIT étaient inscrits à Pôle emploi. Parmi les inscrits à Pôle emploi, seuls 56 %

étaient chômeurs au sens du BIT ; les autres étaient classés dans l'emploi (principalement, activités réduites) ou inactifs (par exemple, absence de disponibilité immédiate pour l'emploi ou de recherche active d'emploi au sens de l'enquête).

Si on se limite à la comparaison entre les chômeurs BIT et les demandeurs d'emploi de catégorie A, le graphique ci-dessous illustre la fluctuation entre 2003 et 2013 de l'écart entre les deux catégories. Important jusqu'en 2005 (effectifs plus élevés en catégorie A), il s'est ensuite fortement réduit pour presque disparaître entre fin 2007 et début 2009, puis pour s'accroître depuis lors (avec un nouveau des effectifs plus élevés en catégorie A). De multiples facteurs, évoqués précédemment, peuvent contribuer à expliquer ces variations sans qu'il soit possible de mesurer leur importance respective.

Il n'est donc pas possible d'interpréter les variations des effectifs mensuels en catégorie A (a fortiori en A+B+C) comme un indicateur fiable de la variation du chômage au sens du BIT. Seules les tendances de moyen terme sont analogues.

CONCLUSION

Il n'existe pas « une bonne mesure du chômage », mais un ensemble d'informations statistiques nécessairement conventionnelles qui, considérées simultanément, permettent l'analyse d'un phénomène hétérogène aux frontières mouvantes et incertaines.

De ce fait, des variations faibles, lorsqu'elles sont mesurées d'un mois à l'autre (demandeurs d'emploi) ou d'un trimestre à l'autre (chômeurs BIT) sont sans signification compte tenu des marges d'incertitude. Dans ces intervalles, seules des variations

fortes ont un sens. En revanche, les évolutions observées sur une succession de périodes sont pertinentes dès lors qu'elles sont corrigées des éventuels changements de méthode ou de réglementation.

Entre fin décembre 2012 et fin décembre 2013, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 5,7 % pour la catégorie A et de 6 % pour les catégories A, B et C. La croissance s'est d'abord ralentie ; pour les catégories A, B et C, leur nombre a augmenté de 122 000 au 1er trimestre, de 59 000 au 2e trimestre, de 44 000 au 3e trimestre, mais on enregistre une reprise au 4e trimestre : + 65 000. Il n'y a donc pas eu d'inversion de la courbe.

En 2013, les variations du taux de chômage au sens du BIT (0,1 %) sont largement inférieures à l'intervalle de confiance de l'enquête (0,3 %).

Jacques Freyssinet

N.B. : Une première version de ce texte a été publiée dans *Alternatives Économiques* dans le numéro de mars 2014 avant la publication des résultats de l'enquête Emploi pour le 4^e trimestre 2014. Cette note intègre ces nouveaux résultats en complétant le texte initial.

POUR EN SAVOIR PLUS...

Jacques Freyssinet, « La mesure du chômage : un enjeu de société », *Problèmes économiques*, n° 353, 2009, p.10-15.

Stéphane Jugnot, « Les mesures du chômage », p.31-44 dans *L'adieu au chômage. Non, les politiques n'ont pas tout essayé*, Regards croisés sur l'économie, La Découverte, 2013.

Claude Minni, « Chômeurs et demandeurs d'emploi, deux sources statistiques différentes sur deux populations différentes pour des usages différents », p.165-169 dans *La protection sociale en France*, Notice n° 10, La documentation française, 2013.

Insee, « La mesure du chômage par l'Insee », *L'Insee en bref*, n° 4, septembre 2012.

DARES – Pôle emploi, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en décembre 2013 », *DARES Indicateurs*, n° 006, Janvier 2014.

Insee, « Le taux de chômage au sens du BIT baisse de 0,1 point au quatrième trimestre 2013 », *Informations rapides*, n° 55, 6 mars 2014 (avec le communiqué de presse et les fiches annexes accessibles sur le site de l'Insee).

Bruno Decoudré, Eric Heyer, « Doit-on se réjouir de la baisse du taux de chômage en fin d'année 2013 ? », *OFCE, Le Blog*, 7 mars 2014.