

EMPLOI, CHÔMAGE

Impact de la crise : les lacunes des sources statistiques

Pour prendre la mesure de l'impact de la crise sur l'emploi et le chômage, l'appareil statistique public a enregistré des progrès significatifs. Il reste cependant beaucoup à faire.

Lors de la deuxième rencontre annuelle de l'Idies, en novembre 2009, une table ronde était consacrée à « l'information statistique au cœur de la crise » (1). L'accent y était mis sur les lacunes qui devaient être comblées d'urgence pour que le débat social puisse se développer sur la base d'une information de qualité. Il est utile de faire le point, un an après, sur les réponses qui ont été apportées par l'appareil statistique public pour permettre l'analyse des conséquences de la crise ainsi que du contenu et de l'efficacité des politiques publiques dans le domaine du chômage et de l'emploi.

L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

Rappelons tout d'abord qu'à la suite des controverses qui avaient éclaté en 2007 sur la mesure de l'emploi et du chômage et après les deux rapports officiels qui en

avaient résulté (2), des progrès significatifs ont été réalisés. Ils résultent principalement du fait que sont désormais publiés les résultats trimestriels de l'Enquête emploi ; outre les taux d'activité, d'emploi et de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), ils intègrent une mesure du sous-emploi et du « halo » autour du chômage. Des progrès ont aussi été réalisés, dans une moindre mesure, sur les données relatives aux différentes catégories de demandeurs d'emploi publiées mensuellement par Pôle emploi (3). Deux regrets doivent cependant être exprimés.

L'Enquête emploi permet une analyse fine, par trimestre, des transformations du volume et de la composition des flux de population, en particulier des transitions entre emploi, chômage et inactivité. Il est possible, par exemple, de distinguer entre CDI, CDD et intérim pour les sorties de l'emploi ou de suivre les trajectoires des chômeurs partiels. L'Insee a réalisé

cette analyse, mais ne rend pas ces chiffres publics. Il considère en effet que les difficultés méthodologiques rencontrées ne sont pas encore pleinement résolues (4). S'il faut respecter la volonté de rigueur de l'Insee en ce domaine, on mesure quel serait l'intérêt de ces données pour apprécier l'impact différencié de la crise selon les statuts ou selon les effets qu'est susceptible d'engendrer progressivement la persistance d'un chômage massif.

Parmi les insuffisances qui avaient été soulignées dans la Note n° 5 de l'Idies quant aux chiffres publiés par Pôle emploi, deux d'entre elles prennent un poids particulier dans un contexte de crise économique. Parmi les causes d'inscription à Pôle emploi, environ 40 % sont classées ●●●

(1) « Le système statistique au cœur de la crise », Idies, Note de travail n° 7, février 2010.

(2) « Les méthodes statistiques d'estimation du chômage », Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales, septembre 2007 ; « Emploi chômage et inactivité : mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir », Cnis, rapport du groupe de travail présidé par Jean-Baptiste de Foucauld, Chroniques n° 108, octobre 2008.

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

(4) Ces difficultés concernent le calcul des pondérations à appliquer aux résultats bruts de l'enquête sur les transitions afin de rendre ces derniers représentatifs.

"LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI A FAIT DISPARAÎTRE TOUTE INFORMATION DÉTAILLÉE SUR L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE"

●●● « Autres cas ». Le rapport de Jean-Baptiste de Foucauld préconisait que, à l'image de ce qui est fait pour résoudre le même problème en ce qui concerne les sorties de Pôle emploi, une enquête trimestrielle par sondage soit réalisée pour préciser le contenu de cette rubrique. Cette proposition n'a pas été retenue alors que les effectifs concernés augmentent plus vite que l'ensemble des entrées. On peut supposer qu'une explication réside dans l'explosion du nombre de « ruptures conventionnelles » du contrat de travail, modalité nouvelle introduite par l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail (5).

Il serait donc essentiel de disposer d'une information fiable (6).

Une autre demande du rapport de Foucauld était de disposer d'une information détaillée sur le contenu des catégories D et E. Elles réunissent des inscrits à Pôle emploi qui, ayant ou non un emploi, sont dispensés de recherche d'emploi et, de ce fait, non considérés comme chômeurs (7). L'évolution des effectifs de ces catégories est particulièrement sensible à la crise économique et à la mise en œuvre des mesures de politique de l'emploi. On y trouve, par exemple, des chômeurs en stage de formation, des titulaires de contrats aidés, des travailleurs licenciés en convention de reclassement personnalisé (CRP) ou contrat de transition professionnelle (CTP).

Les principales lacunes qui viennent d'être mentionnées ne sont pas négligeables, mais elles ne doivent pas faire ignorer les progrès réalisés en 2008 et 2009, à la suite des vigoureux débats amorcés en 2007. La situation est plus inquiétante dans le domaine de l'indemnisation du chômage.

L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Les aléas de l'histoire ont fait que l'accord pour renouveler la convention d'assurance chômage a été signé en décembre 2008, au moment où s'accélérait la montée du chômage. L'accord introduisait des modifications importantes dans les droits à indemnisation. En particulier, il introduisait le principe « un jour d'indemnisation pour un jour de cotisation », dans le cadre d'un plancher et d'un plafond, et il réduisait de six à quatre mois la durée minimum de cotisation pour ouvrir droit à indemnisation. Il est donc essentiel de mesurer l'impact respectif de la crise économique et des nouvelles règles d'indemnisation sur la transformation de la population des chômeurs indemnisés, des niveaux d'indemnisation ainsi que des durées d'indemnisation ouvertes.

Or, la loi de réforme du service public de l'emploi (février 2008) a entraîné le transfert de la fonction statistique de l'Unedic à Pôle emploi. La conséquence en a été la disparition de toute information détaillée sur l'indemnisation du chômage, situation dont la gravité a été soulignée par une lettre adressée par plusieurs chercheurs au président de l'Unedic en mars 2010 (8). En voici un passage : « Ne figurent en effet plus sur le site Internet de l'Unedic ni sur celui de Pôle emploi les études et chiffreages auparavant diffusés

dans le cadre de la revue trimestrielle de l'Unedic, non plus que la note d'analyse qui était périodiquement réalisée sur les évolutions et la structure du chômage indemnisé et non indemnisé : les séries mises en ligne sont à cet égard globales, avec semble-t-il des problèmes de cohérence entre celles diffusées sur les deux sites. Elles n'offrent pas la possibilité d'analyser les caractéristiques de l'indemnisation par sexe et âge, ainsi que les motifs d'entrée, de sortie ou de non-indemnisation des demandeurs d'emploi, alors que ces sujets sont bien sûr majeurs dans le contexte de la crise économique actuelle et de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage. »

Pôle emploi a fourni le 14 septembre 2010 une « Note à l'attention du Conseil national de l'information statistique » (9). Ce texte fait l'inventaire des informations accessibles et des difficultés transitoires. Nous en citons les principaux extraits : « L'analyse relative aux allocataires, traditionnellement produite dans le bulletin statistique du 4^e trimestre, n'a pas été publiée en 2009. Toutefois, la quasi-totalité des tableaux, et certains chapitres, sous forme de note, peuvent être transmis sur demande (...). La DSEP a le projet de faire évoluer le nombre des séries mises à disposition, notamment en publiant les répartitions par sexe et par tranche d'âge. La note d'analyse trimestrielle sur le chômage indemnisé et non indemnisé n'a plus été publiée depuis la version concernant le mois de septembre 2008 (l'actualisation pour décembre 2008 a été réalisée, mais non publiée). Cette note, suite à la fusion des services ex-Unedic et ex-ANPE est en effet en cours de rénovation (...). Les travaux d'étude, d'analyse et

(5) « La rupture conventionnelle du contrat de travail », par Jean-Louis Dayan, Jean-Yves Kerbourc'h, CAS, *La note d'analyse* n° 198, octobre 2010.

(6) De manière plus générale, rappelons que nous ne disposons d'aucune information complète sur le volume des licenciements économiques. Voir « Chiffrer les restructurations : un exercice incomplet », *Idies, Note de travail* n° 11, avril 2010.

(7) Fin septembre 2010, les demandeurs d'emploi tenus à la recherche active d'emploi (catégories A + B + C) étaient au nombre de 4 millions ; les effectifs en catégorie D et E étaient respectivement (en milliers) de 254,2 et 369,4.

(8) « Chiffres du chômage : des chercheurs interpellent l'Unedic et Pôle emploi », *Idies, Qualité des sources*, accessible sur www.idies.org

(9) A l'occasion d'une réunion de sa commission « Emploi, qualification et revenus du travail » qui a renvoyé la discussion à une séance ultérieure.

TABEAU 1. VARIATIONS DE LA POPULATION ACTIVE EN 2009

Glissement annuel, en milliers

1. POPULATION ACTIVE OBSERVÉE (EMPLOI + CHÔMAGE)	+ 192
2. POPULATION ACTIVE ESTIMÉE	- 22
Dont :	
2.1. Variation tendancielle de la population et des taux d'activité	+ 72
2.2. Effet de flexion	- 78
2.3. Effet de réduction des retraits d'activité	+ 38
2.4. Effet CTP et CRP	- 54
« DÉFAUT DE BOUCLAGE » (1 - 2)	214

Source : « Perspectives 2010-2011 pour l'économie française », Revue de l'OFCE n° 115, octobre 2010.

●●● de mise en œuvre pour y parvenir s'avèrent extrêmement lourds et complexes, dans la mesure où le système d'information statistique de Pôle emploi n'est pas encore harmonisé. Cette nouvelle version de l'analyse sera réalisée pour la première fois au 2^e trimestre 2011 sur la période de septembre 2010. Dans l'attente, une version plus classique de la note, mais toutefois allégée, sera produite dans le courant du mois de septembre 2010 sur la période de décembre 2009. »

Par ailleurs, le président de l'Unedic a répondu à la lettre des chercheurs en indiquant que le transfert de la production statistique vers Pôle emploi avait entraîné l'interruption définitive de la publication des bulletins statistiques de l'Unedic, mais que cette dernière avait amorcé la reconstitution d'une direction en charge des études et analyses.

L'interruption de la production ou de la mise à disposition des informations statistiques sur l'indemnisation du chômage est donc le produit des changements institutionnels intervenus dans la répartition des tâches entre l'Unedic et Pôle emploi. L'opération

s'est déroulée au plus mauvais moment, ce qui ne pouvait, bien sûr, être prévu. On en mesure les conséquences, en termes de déficit d'information, pour les négociations interprofessionnelles qui vont s'ouvrir à l'occasion du renouvellement, en principe fin 2010, de la convention d'assurance chômage.

LES DISPOSITIFS DE POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le site de la Dares fournit, pour chaque mois, les flux d'entrée et le volume des stocks concernant l'ensemble des dispositifs, ainsi qu'une information spécifique sur les mesures d'accompagnement des jeunes. Pour les contrats aidés du plan de cohésion sociale, on dispose de données trimestrielles qui distinguent selon le sexe, la tranche d'âge, le niveau de formation et le statut des bénéficiaires pour les flux d'entrée pendant le trimestre et/ou les stocks à la fin du trimestre.

Cependant deux lacunes doivent être mentionnées. Dans la mesure où les durées de passage dans une mesure sont très inégales selon les dispositifs, il est indis-

pensable de compléter les flux d'entrée et les stocks par une mesure de l'équivalent temps plein (ou stock annuel moyen). Les données accessibles sur le site de la Dares s'arrêtent en 2008 (10). Par ailleurs, il n'existe pas, à ce jour, d'informations complètes publiées sur la formation professionnelle en 2009 (a fortiori en 2010). S'agissant de la mise en œuvre du plan de relance de l'économie française, un récent rapport de la Cour des comptes souligne que « le dispositif de pilotage retenu a privilégié l'efficacité d'exécution sur le système d'information » (11).

LE « BOUCLAGE » POPULATION ACTIVE, EMPLOI, CHÔMAGE

Le terme de « bouclage », aujourd'hui abandonné par l'Insee, désigne un problème de désajustement entre deux méthodes ●●●

LE PLAN DE RELANCE A PRIVILÉGIÉ L'EFFICACITÉ D'EXÉCUTION SUR L'INFORMATION

(10) Sous la réserve d'informations données pour certains contrats sur la durée moyenne des contrats telle qu'elle est prévue à la signature.

(11) « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française », Cour des comptes, communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2010.

●●● d'évaluation des variations annuelles de la population active (12). Par définition, la population active est la somme de l'emploi et du chômage. On peut donc la chiffrer en additionnant les statistiques de l'emploi (sources administratives) et celles du chômage (Enquête emploi).

certaines catégories se retirent de la population active et passent dans l'inactivité (- 78 000) ; la liquidation progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité (préretraites) devrait au contraire accroître la population active (+ 38 000) ; à l'opposé, le développement des CRP et CTP,

la crise économique en matière d'évolution de l'emploi et du chômage. Elle ne pourra être levée que grâce à l'analyse des résultats définitifs.

Les problèmes qui viennent d'être évoqués sont de natures différentes. La plupart seront réduits, à terme, par des corrections statistiques et l'obtention de données complémentaires. Il reste que nous manquons aujourd'hui de nombreuses informations qui seraient indispensables pour alimenter le débat social (et, plus particulièrement, la négociation collective interprofessionnelle) quant aux conséquences de la crise économique sur le marché du travail et quant à l'impact des politiques mises en œuvre pour en atténuer l'ampleur. ♦

Jacques Freyssinet

"IL EXISTE, PROVISOIREMENT, UNE INCERTITUDE IMPORTANTE SUR L'IMPACT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE EN MATIÈRE D'EMPLOI ET DE CHÔMAGE. ELLE NE POURRA ÊTRE LEVÉE QUE GRÂCE À L'ANALYSE DES RÉSULTATS DÉFINITIFS"

Par ailleurs, en s'appuyant sur des évolutions tendancielle et sur des modèles d'estimation de l'impact de différents facteurs, il est possible d'estimer l'évolution que l'on aurait dû observer si les tendances étaient restées stables et les modèles pertinents : la projection démographique tendancielle utilise les prévisions de l'Insee sur l'évolution de la population et des taux d'activité (la croissance démographique ralentie fait que l'accroissement prévu n'aurait été que de + 72 000) ; l'effet de flexion résulte du fait qu'en cas de montée du chômage

dont les bénéficiaires sont statistiquement classés comme stagiaires de la formation professionnelle (donc inactifs) devrait réduire la population active.

L'existence d'un écart entre les deux résultats obtenus est un indicateur soit d'erreurs dans les évaluations provisoires, soit de modifications des comportements sur le marché du travail. Or, l'année 2009 se caractérise par un écart exceptionnellement important : +214 000, contre +49 000 en 2008 (voir tableau) (13). Il existe, provisoirement, une incertitude importante sur l'impact de

(12) Sur les problèmes méthodologiques posés par le « bouclage », voir le « Rapport sur les estimations trimestrielles d'emploi » présenté à l'occasion de la réunion du 17 septembre 2010 de la commission « Emploi, qualification et revenus du travail » du Cnis, disponible sur www.cnis.fr

(13) Remarquons que les évaluations antérieures de la Dares, qui portent sur les variations entre les 4^{es} trimestres 2008 et 2009 (moyennes trimestrielles), sont sensiblement différentes pour l'effet de flexion (Elle reprend sur ce point l'évaluation de l'Insee). Population active observée : + 200. Population active estimée : + 74. Variation tendancielle de la population et des taux d'activité : + 74. Effets de flexion : - 14. Effets des politiques publiques : + 14. « Résidu » : + 127. Le défaut de bouclage ou résidu est ainsi réduit de presque la moitié, mais sa variation entre 2009 et 2008 reste considérable : 127 000, contre 1 000 (voir : « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2009 », Dares Analyses n° 050, juillet 2010). Les évaluations données fin 2010 par l'Insee indiquent un résidu de +140 000 en 2009, contre +12 000 en 2008. L'enseignement commun à ces trois chiffres est l'identification d'un écart de grande ampleur, à la différence de ce qui était calculé les deux années précédentes.