

QUALITÉ DES SOURCES

Les nouveaux chiffres des demandeurs d'emploi

En réponse à la polémique qui a éclaté en 2007, Pôle emploi et la Dares ont changé la définition des catégories de demandeurs d'emploi et le mode de présentation de leurs résultats. Une modification bienvenue, qui améliore sensiblement les statistiques mensuelles des demandeurs d'emploi. Même si de nombreux progrès restent à réaliser.

qui vient d'intervenir et que nous présentons ici, concerne la définition des catégories de demandeurs d'emploi et le mode de présentation des résultats.

Après avoir rappelé les critiques adressées à l'ancienne catégorisation, nous précisons quelles sont les nouvelles définitions adoptées avant de revenir sur quelques problèmes qui restent posés.

NON PERTINENCE ET MANIPULATIONS

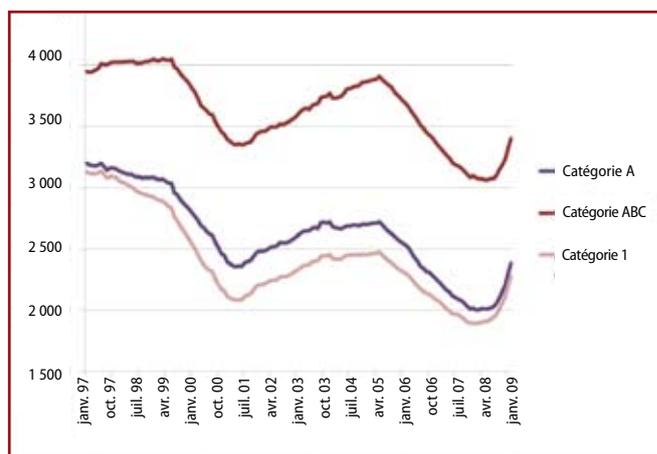
Les catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) utilisées par l'ANPE et la Dares souffraient d'une première critique, celle de la complexité de leur

Depuis février 2009, la Dares (1) et Pôle emploi utilisent de nouvelles catégories pour la publication de la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi. Cette décision est l'une des conséquences de la controverse qui avait éclaté en 2007 sur les chiffres du chômage et qui a été à l'origine d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) (2), puis d'un rapport d'un groupe de travail du Conseil national de l'information statistique (Cnis) présidé par Jean-Baptiste de Foucauld (3).

Pour l'essentiel, celles des préconisations de ces deux rapports qui sont relatives aux statistiques issues du service public de l'emploi ont été respectées. Elles ont eu deux conséquences importantes : le premier changement, appliqué dès la fin 2007, a été la décon-

nexion entre, d'une part, la mesure du chômage qui repose désormais sur l'Enquête emploi de l'Insee avec des résultats publiés chaque trimestre et, d'autre part, la mesure du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi avec une publication mensuelle ; le second changement,

GRAPHIQUE 1. NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI, EN MILLIERS



Source : Pôle emploi et Dares

TABLEAU 1. CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS À L'ANPE

		Sans activité réduite ou ≤ 78h par mois	Activité réduite supérieure à 78h par mois
Personne sans emploi, immédiatement disponible et à la recherche d'un emploi :	à durée indéterminée, à temps plein	1 (2 279)	6 (417)
	à durée indéterminée, à temps partiel	2 (331)	7 (63)
	à durée déterminée	3 (242)	8 (71)
Personne sans emploi, non immédiatement disponible et à la recherche d'un emploi		4 (191)	
Personne pourvue d'un emploi et à la recherche d'un autre emploi		5 (226)	

Note : pour fixer les ordres de grandeur, les effectifs de chaque catégorie fin février 2009 sont indiqués entre parenthèses (en milliers).

Source : Pôle emploi et Dares

"LES ANCIENNES CATÉGORIES DE L'ANPE SOUFFRAIENT DE LA COMPLEXITÉ DE LEUR DÉFINITION"

●●● définition qui résultait de la combinaison de quatre critères (voir Tableau 1, ci-dessus) : être sans emploi ou occuper un emploi ; être ou non immédiatement disponible pour occuper un emploi ; rechercher un CDI ou un CDD, à temps plein ou temps partiel ; avoir ou non exercé au cours du dernier mois des activités occasionnelles.

Il en résultait une difficulté d'interprétation pour le non-spécialiste et, de ce fait, une polarisation de l'intérêt sur le seul nombre des DEFM de catégorie 1, abusivement assimilé au « chiffre du chômage ».

Un second débat était né des conventions de classement des demandeurs d'emploi, souvent incertaines ou arbitraires, entre

les différentes catégories : où était classé un demandeur d'emploi cherchant un CDI à plein temps, mais prêt à accepter faute de mieux un CDD et/ou un temps partiel ?

Par ailleurs, la frontière des 78 heures pour les activités occasionnelles (ce qui correspond approximativement à un mi-temps) entraînait d'importants transferts chaque mois pour des variations faibles des durées travaillées (par exemple, selon le nombre de jours ouvrés dans le mois). Le classement des « bénéficiaires » des dispositifs de politique de l'emploi (formation, emplois aidés...), quant à lui, était souvent opaque.

Enfin, les controverses sur les chiffres du chômage de 2007 ont porté sur les conséquences de modifications discrètement apportées à ces conventions ou au mode de gestion des listes, avec pour effet une réduction du chiffre des DEFM de catégorie 1. L'évaluation réalisée par la Dares en décembre 2008 a montré que

l'impact avait été important en 2005 et 2006 (4).

DES PROGRÈS INDISPUTABLES

La Dares et Pôle emploi ont désormais adopté un nouveau découpage (voir Tableau 2, ci-contre). La catégorie A est la plus proche de la définition du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT), mais elle ne coïncide pas avec cette dernière (des chômeurs à la recherche d'un emploi peuvent ne pas être inscrits à Pôle emploi, en particulier les chômeurs qui ne sont pas indemnisés).

Le découpage en fonction du type d'emploi recherché, largement arbitraire, a été à juste titre abandonné. L'agrégat ABC réunit toutes les personnes qui accomplissent des actes de recherche d'emploi. Par différence avec A, l'ampleur des activités actuelles réduites (B + C) apparaît directement alors qu'elles étaient auparavant réparties entre six catégories différentes. L'agrégat ●●●

●●● ABCDE regroupe l'ensemble des personnes auxquelles Pôle emploi devra, immédiatement ou dans un proche avenir, proposer des offres d'emploi (raisonnables !). Les catégories D et E correspondent, sans changement, aux anciennes catégories 4 et 5.

Aux changements de catégories, s'ajoute un enrichissement des tableaux et graphiques dans lesquels elles sont présentées (5) : les effectifs des catégories D et E (autrefois 4 et 5) apparaissent pour la première fois ; les informations sont plus détaillées avec des informations méthodologiques précises (17 pages au lieu de 7) ; à la correction des variations saisonnières s'ajoute la correction en fonction du nombre de jours ouvrables ; un certain nombre d'informations ne sont plus limitées à la France métropolitaine, mais incluent les départements d'outre-mer (6).

La transformation des statistiques publiées par le service public de l'emploi est le résultat des critiques vigoureuses et justifiées auxquelles elles ont été soumises, surtout à partir de 2007. Les modifications apportées respectent les préconisations du rapport du Cnis à l'élaboration duquel les acteurs sociaux ont pris une part active.

Il y aurait donc quelque masochisme à ne pas se féliciter des progrès indiscutables qui ont été rendus possibles ou imposés par la conjonction du débat politique et de la critique technique (7). Il y aurait en revanche de la naïveté à considérer que la question des statistiques du service public de l'emploi est désormais réglée.

LES PROBLÈMES QUI DEMEURENT

Si l'on garde présent à l'esprit le fait que la question (essentielle) de la mesure du chômage

et du sous-emploi ne peut trouver de réponse dans les statistiques du service public de l'emploi, il demeure que celles-ci sont des sources irremplaçables d'information sur d'importants aspects du fonctionnement du marché du travail et sur certains impacts des politiques de l'emploi. Il reste encore beaucoup de progrès à réaliser pour exploiter pleinement les sources disponibles et compléter ou préciser les informations qu'elles fournissent (8).

On sait peu de choses sur les catégories D et E qui accueillent notamment une part des bénéficiaires de la politique de l'emploi : ●●●

"IL Y AURAIT DE LA NAÏVETÉ À CONSIDÉRER QUE LA QUESTION DES STATISTIQUES DE L'EMPLOI EST RÉGLÉE"

TABLEAU 2. CORRESPONDANCE ENTRE ANCIENNES ET NOUVELLES CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI

Nouvelles catégories		Anciennes catégories	
A (2 385)	Tenus de faire des actes de recherche d'emploi	Sans emploi	1+2+3 <i>hors activité réduite</i>
B (467)		Activité réduite courte	1+2+3 <i>avec activité réduite</i>
C (552)		Activité réduite longue	6+7+8
D (191)	Non tenus à recherche d'emploi	Sans emploi (par ex. en formation)	4
E (226)		En emploi (par ex. en contrat aidé)	5
Total ABC (3 404)	Tenus de faire des actes de recherche d'emploi		1+2+3+6+7+8
Total ABCDE (3 820)	Ensemble des inscrits		1+2+3+4+5+6+7+8

Note : pour fixer les ordres de grandeur, les effectifs de chaque catégorie fin février 2009 sont indiqués entre parenthèses (en milliers).

Source : Pôle emploi et Dares

**"NUL N'IGNORE
QUE CERTAINS
DISPOSITIFS
PEUVENT
AVOIR UNE
FONCTION DE
CAMOUFLAGE
STATISTIQUE DU
CHÔMAGE"**

●●● stages de formation, contrats aidés, conventions de reclassement personnalisé (CRP) et contrats de transition professionnelle (CTP)...

Il serait important d'en rendre publique la composition par sous-catégories et les conventions d'affectation correspondantes. Nul n'ignore que ces dispositifs peuvent avoir une fonction de camouflage statistique du chômage et que le classement en catégorie 4 ou 5 a parfois servi naguère à dégonfler les catégories politiquement sensibles.

Les « activités réduites » (désormais catégories B et C) constituent une énorme boîte noire d'environ un million de personnes avec un profil conjoncturel particulier. Comme le recommande le rapport du Cnis, il serait important de mieux connaître le contenu de cette rubrique hétérogène, en particulier les types de contrats de travail qui y sont utilisés.

Les données sur les flux de sorties de Pôle emploi comportent un pourcentage élevé d'« Autres cas » inexplicables (plus de 40 % des sorties). Il est donc impossible d'analyser sur cette base la nature des sorties : vont-elles vers l'inactivité, la formation, l'emploi ? quelle est la qualité des emplois

éventuellement obtenus ? Un diagnostic ne peut être porté que grâce à l'enquête par sondage réalisée auprès des sortants chaque trimestre par la Dares. Les flux d'entrées posent le même problème (près de 40 % d'« Autres cas »). Le rapport du Cnis propose qu'à l'image de l'enquête auprès des sortants soit réalisée une enquête auprès des entrants qui aurait le même objectif et le même intérêt.

S'agissant des trajectoires des demandeurs d'emploi, la seule information publiée concerne l'ancienneté d'inscription en catégories ABC prises globalement. Le rapport du Cnis demande aussi la publication de durées moyennes de présence sur les listes au moment de la sortie (durée totale des passages par le chômage), ainsi que la création d'un indicateur de récurrence sur les listes (passages répétés).

Enfin, il faut dénoncer la publication d'un indicateur intitulé « Part des demandeurs d'emploi et des DRE (9) indemnisés au titre

du chômage ». Les dispensés de recherche d'emploi (DRE) non indemnisés (10) n'étant pas recensés, ce mode de calcul permet de faire passer, pour décembre 2008, de 50,0 % à 60,7 % la part des indemnisés en ajoutant au numérateur comme au dénominateur 352 000 DRE qui, du fait de la définition retenue, sont tous indemnisés. On s'étonne que le système statistique public publie un indicateur dont le dénominateur est explicitement sous-évalué (11).

**INCERTITUDES
ET LACUNES**

Les progrès présentés par la nouvelle publication sont indiscutables. Ils ne sauraient être considérés comme suffisants pour combler les incertitudes et les lacunes qui demeurent, même dans le cadre limité des informations que le service public de l'emploi (SPE) peut donner sur la composition et l'évolution des populations de demandeurs d'emploi. ♦

Jacques Freyssinet

1. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du Travail).
2. IGS-Igas, « Les méthodes statistiques d'estimation du chômage », sept. 2007. À télécharger sur www.ladocumentationfrancaise.fr
3. « Emploi, chômage et précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir », sept. 2008, CNIS, n° 108.
4. « Retour sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2005 et 2006 », Dares, Document de travail n° 142, décembre 2008.
5. On peut comparer les *Premières informations* (Dares) de février 2009 (n° 09.1) qui utilisent l'ancienne présentation pour les chiffres de janvier et celles de mars 2009 (n° 13.1) avec la nouvelle présentation pour ceux de février.
6. Ces informations sont malheureusement beaucoup moins détaillées.
7. Remarquons que si l'Intersyndicale Dares-Insee-Pôle emploi et le Comité de défense de la statistique publique ont adopté une position très critique, celle-ci ne concerne pas la pertinence des informations publiées, mais la politique de communication du ministère qui, aux yeux de ces organisations, privilégie abusivement les seuls chiffres concernant la catégorie A afin de masquer l'importance du nombre total des demandeurs d'emploi. Cette critique est particulièrement pertinente pour le communiqué de presse qui accompagne la publication mensuelle des chiffres et qui est cosigné par la Dares et Pôle emploi. Ce communiqué donne d'abord le nombre de DEFM en catégorie A, pour ne mentionner qu'ensuite B et C, puis ABC. De ce fait, la presse a presque exclusivement centré l'information sur le premier chiffre, toujours abusivement présenté comme le « nombre de chômeurs ».
8. Le rapport du Cnis propose différentes pistes dans cette direction.
9. DRE : dispensés de recherche d'emploi.
10. La seule information disponible porte sur la part des non-indemnisés dans les entrées en DRE. En 2007, elle était de 22 % (Dares, *Premières informations*, n° 16.2, avril 2009).
11. Une note en bas de tableau précise ce mode de calcul sans fournir aucune justification.