

FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Mesurer le chômage

Décembre 2017



La place de grève à Paris

Définition et données

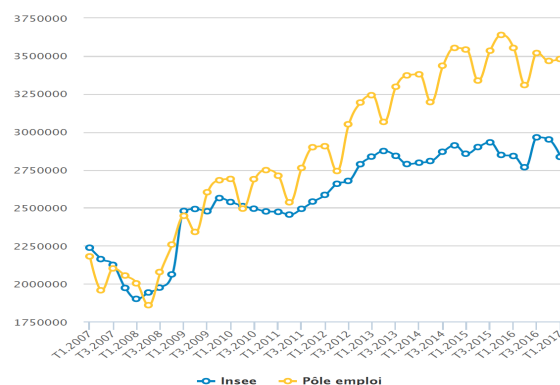
- Au sens du Bureau international du travail (BIT), les demandeurs d'emploi sont des personnes de 15 ans et plus, qui ne sont pas actives occupées selon la définition du BIT (c'est-à-dire qui n'ont pas travaillé du tout, même une heure, pendant une semaine de référence, en général celle qui précède l'enquête), qui sont disponibles pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui ont fait un acte de recherche d'emploi dans le mois précédent. Cette définition est appliquée par l'Insee qui conduit l'enquête emploi auprès des ménages permettant de mesurer le chômage en France et son évolution. C'est la seule définition officielle et la seule qui permette des comparaisons internationales. En 2016, sur le fondement de cette définition, l'Insee décompte, sur la France entière, 3 millions de chômeurs, soit 10,1 % de la population active.
- Parallèlement, sont publiés en fin de mois les chiffres des inscriptions à Pôle emploi. Pôle emploi liste les personnes qui s'inscrivent, en les classant entre différentes catégories, sans exigence particulière à leur endroit autre que celle de la recherche d'emploi, sauf dispense : la catégorie A recense ainsi les demandeurs d'emploi sans emploi au cours du mois considéré. Les catégories B et C regroupent les demandeurs d'emploi ayant eu une activité réduite le mois considéré (moins de 78 h pour les B, davantage pour les C). Enfin les demandeurs d'emploi en formation, malades, en emploi aidé ou créateurs d'entreprise, qui, à la différence des autres catégories, sont temporairement dispensés de recherche d'emploi, sont inscrits dans les catégories D et E. Fin 2016, 5,76 millions de personnes étaient inscrites en A, B et C et 0,8 million en D et E, soit au total 6,56 millions de personnes (France entière) inscrites à Pôle emploi.
- Comment expliquer la différence entre les deux types de données ?
 - Le chômage mesuré par l'Insee devrait être proche du nombre des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A. Certes, une définition différente de la recherche active d'emploi pourrait expliquer de faibles écarts. Il est vrai également que certains

demandeurs d'emploi au sens du BIT ne s'inscrivent pas à Pôle emploi parce qu'ils n'ont pas droit à indemnisation (l'Insee estime ce chiffre à 16 % des demandeurs). Cependant ce constat devrait conduire à ce qu'il y ait moins d'inscrits à Pôle emploi que de chômeurs au sens de l'Insee. Or, c'est l'inverse que l'on constate, avec un écart qui n'est pas mince. Ainsi, en décembre 2016, en métropole, les inscrits en catégorie A étaient de 3,5 millions tandis qu'au 4^e trimestre 2016, l'Insee décomptait 2,8 millions de demandeurs d'emploi.

La divergence d'évolution entre les deux chiffres date de 2009-2010, comme le montre le graphique ci-dessous. La seule explication avancée par les statisticiens est qu'une part des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A sont découragés et ne recherchent plus d'emploi : ils le reconnaissent lors de l'enquête emploi alors que, selon Pôle emploi, ils restent formellement soumis à cette obligation ;

➤ Pour les autres catégories, l'explication est plus simple : la définition officielle proscrie toute activité dans la période de référence, ce qui est le cas des catégories B et C. Quant aux catégories D et E, les inscrits sont indisponibles et ne recherchent pas d'emploi, ce qui les exclut des chiffres officiels du chômage.

Comparaison de l'évolution des catégories A inscrites à Pôle emploi et des demandeurs d'emploi au sens de l'Insee.



■ Conclusion sur les données

Le seul chiffre qui vaille est celui de l'Insee puisqu'il est assis sur une définition précise, tandis que l'inscription à Pôle emploi est une procédure administrative.

Il est inévitable que la définition du chômage soit conventionnelle et ne coïncide pas pleinement avec les réalités constatées. Cependant la comparaison entre les deux séries, Insee et Pôle emploi, met mal à l'aise : les différences, trop amples, font douter de la bonne mesure du chômage par le chiffre officiel, à la fois parce que la définition de l'emploi par le BIT est très large (même une heure de travail lors d'une semaine de référence exclut une personne du statut de demandeur d'emploi) et parce que les personnes qui, en catégorie A, sont inscrites sans vraiment rechercher d'emploi et, en catégories B et C, travaillent tout en restant inscrites à Pôle emploi, ont, selon une vision intuitive, « à voir avec le chômage ». S'agissant des A, elles ne sont pas toujours demandeurs d'emploi officiellement mais elles représentent une zone très proche.

La fragilité de la mesure du chômage

▪ Le chômage mesuré par l'Insee est extrêmement sensible aux questions posées : ainsi, en 2013, le questionnaire de l'enquête emploi a été modifié. La question posée a porté désormais sur « la recherche active d'emploi » tout court, en enlevant les termes précédemment ajoutés « même un emploi occasionnel ou de courte durée ». De même, n'étaient plus comptés dans les actes de recherche active les simples contacts avec Pôle emploi mais en revanche l'étaient les actes de recherche sur les réseaux sociaux. Ces modifications ont joué à la baisse sur le nombre des demandeurs d'emploi (-0,5 point). L'Insee a reconnu ce fait et « retropolé » ses statistiques des années antérieures pour que les évolutions gardent un sens. Pour autant, les interrogations demeurent : les personnes à la recherche d'un emploi occasionnel ou de courte durée étaient-elles moins incitées par la nouvelle formulation à se déclarer demandeurs d'emploi ? On peut le craindre. Étaient-elles pour autant moins demandeurs d'emploi ?

▪ Les données fournies par Pôle emploi doivent également être « interprétées » ou éclairées. Elles dépendent en effet :

- De l'évolution de la réglementation (sur l'indemnisation du chômage par exemple ou sur la dispense de recherche d'emploi) et des pratiques (par exemple l'inscription des bénéficiaires du RSA orientés vers l'insertion professionnelle est théoriquement obligatoire mais loin d'être toujours effective) ;
- De procédures plus ou moins strictes de radiation en cas de réinscription jugée tardive des demandeurs d'emploi, de non réponse à une convocation ou à une demande sur la situation de recherche d'emploi ; il est cependant loisible de relativiser l'impact de ces procédures, souvent accusées de « faire baisser » artificiellement le nombre des demandeurs d'emplois : les personnes se réinscrivent et sur le temps les sorties et retours s'équilibrent sans doute, hors exception ;
- Surtout, dès lors que le chiffre pris en compte est le plus souvent celui de la catégorie A, les chiffres dépendent du nombre des emplois aidés attribués (l'étiage atteint ces dernières de 500 000 emplois aidés par an modifie les chiffres du chômage) ou de l'ampleur des efforts de formation (en 2016, l'opération « 500 000 demandeurs d'emploi formés en plus » a fait baisser le chiffre des catégories A, tandis que la catégorie D augmentait de 30 %).

Une mesure officielle qui ne suffit pas

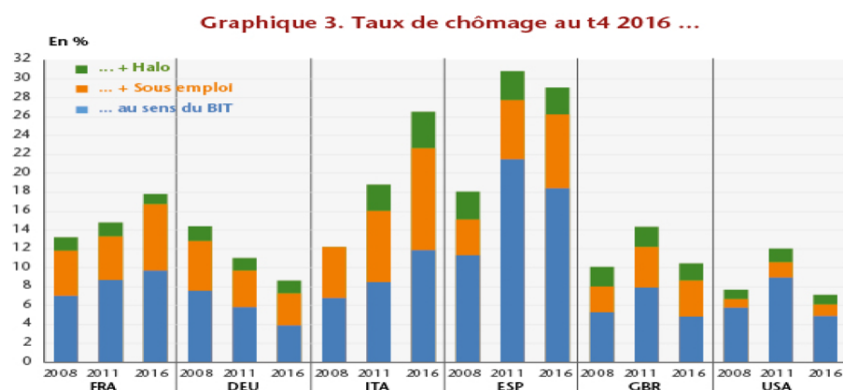
▪ Entre l'emploi, l'inactivité et le chômage, il existe des zones grises, non pas au sens juridique du terme (les personnes sont classées actives occupées ou inactives) mais en prenant en compte les réalités. Le chômage a ses « marges ».

Il en est ainsi du sous-emploi, mesuré par l'Insee, qui recouvre les personnes juridiquement actives occupées mais en chômage technique ou partiel (fermeture temporaire de l'entreprise ou réduction des horaires pour des raisons liées à la conjoncture économique) et les personnes qui, disposant d'un emploi à temps partiel, souhaiteraient travailler davantage (sans toujours, il est vrai, chercher un emploi). Au sens du BIT, ces personnes sont considérées comme actives occupées. Elles étaient en 2016 1,7 million, dont la quasi-totalité sont à temps partiel non choisi. Le sous-emploi est un « amortisseur de crise » mais il est aussi cause de la

pauvreté au travail. La part des femmes y est forte (70 %), 1,2 millions d'entre elles travaillant à temps partiel non choisi.

Il en est également ainsi du « halo » du chômage qui correspond à des personnes juridiquement inactives, qui ne relèvent pas des demandeurs d'emploi, mais qui souhaiteraient travailler. Leur nombre est de 1,6 million en 2016. Il s'agit de personnes soit qui recherchent activement un emploi mais ne sont pas disponibles dans les 15 jours, soit qui sont disponibles mais ne recherchent pas activement pour le moment soit qui ne sont ni l'un ni l'autre mais déclarent qu'elles souhaiteraient travailler.

Là aussi, l'on mesure intuitivement que ces données ont à voir avec le chômage. Au demeurant, malgré l'hétérogénéité des données, les économistes de l'OFCE-sciences po n'ont pas hésité, pour mieux approcher la vérité du chômage, à additionner chômage officiel, sous-emploi et halo...



Source : OFCE, Au-delà du taux de chômage, comparaisons internationales depuis la crise, mai 2017

- En outre, le chômage est un phénomène autant qualitatif que quantitatif : certaines populations, souvent jeunes et peu qualifiées, sont en effet victimes d'un chômage récurrent et alternent continûment périodes de chômage, CDD et intérim. Une part de cette population se retrouve d'ailleurs dans les catégories B et C de Pôle emploi où le travail temporaire est la règle en attendant mieux. Ce chômage récurrent n'est pas mesuré : il se voit à la coexistence pour les jeunes entre un très fort taux de chômage et une faible durée de chômage ;

- Enfin, dès lors que le chômage est caractérisé par d'énormes inégalités, il est difficile de le mesurer par un chiffre global qui n'est qu'une moyenne. Comment comparer en 2015 le taux de chômage des jeunes sans qualification dans les 4 ans qui suivent la sortie du système éducatif (52 %) et celui des cadres (4 %) ? Il en est de même en ce qui concerne la durée du chômage, entre quelques semaines et plusieurs années. Les chances de trouver un emploi sont trop inégales pour qu'un chiffre moyen suffise.

Comme l'indique l'INSEE dans son dictionnaire des définitions, la définition et la mesure du chômage sont complexes et extrêmement sensibles aux critères retenus. Les frontières entre emploi, chômage et inactivité ne sont pas toujours faciles à établir. L'Insee reconnaît que la définition du BIT ignore certaines interactions que le chômage peut avoir avec l'emploi (travail occasionnel, sous-emploi) ou avec l'inactivité. Le CNIS (Conseil national de l'information statistique) recommande alors de cerner la réalité du chômage avec plusieurs indicateurs. C'est une manière de reconnaître que le chômage est une réalité plus complexe mais aussi plus grave que ne l'indiquent les chiffres officiels.