Chômage : débattre de la mesure

Matthieu Lemoine

▶ **To cite this version:**

Matthieu Lemoine. Chômage : débattre de la mesure. Lettre de l'OFCE, 2007, 286, pp.1-4. hal-01021616

HAL Id: hal-01021616
https://sciencespo.hal.science/hal-01021616

Submitted on 9 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Lettre de l'OFCE
Observations et diagnostics économiques

n° 286
Lundi 11 juin 2007

CHÔMAGE : DÉBATTRE DE LA MESURE

Matthieu LEMOINE
Département analyse et prévision

Suite à la décision de l'INSEE de reporter la publication, attendue pour mars dernier, du taux de chômage au sens du BIT de l'année 2006 mesuré avec l'enquête emploi, la campagne électorale a vu fleurir de multiples chiffres. La statistique provisoire de l'INSEE indique une baisse du chômage de 1,8 point depuis la mi-2005 pour atteindre 8,2 % à la fin avril 2007. Cependant, à la réunion du CNIS du 8 mars 2007, l'INSEE a également diffusé, sans les certifier, les résultats de l'enquête emploi, selon laquelle le taux de chômage serait resté stable à 9,8 % en 2006. De son côté, Eurostat a décidé de faire des recalages à l'aide de cette enquête et a publié un taux de chômage harmonisé de 8,6 % pour avril 2007. Pourquoi une telle confusion entre les différentes sources statistiques ? Les résultats 2006 de l'enquête doivent-ils réellement être jetés aux orties ? Surtout, à quel niveau se trouve finalement le taux de chômage ? Y a-t-il eu ou non une reprise de l'emploi et une baisse du chômage depuis 2005 ?

La mobilisation de l'ANPE perturbe les statistiques administratives

Selon la source provisoire et largement contestée qui se fonde sur l'évolution du nombre de personnes inscrites à l'ANPE en catégorie 1, 2 et 3, hors activité réduite, le taux de chômage aurait connu une baisse de 1,4 point entre la mi-2005 et fin 2006 (pour la définition du chômage BIT et des catégories d'inscription, voir encadré 1). Plusieurs éléments amènent à penser que cette baisse a été amplifiée par des problèmes affectant ces statistiques administratives.

D'abord, les changements des règles d'indemnisation ont modifié les comportements d'inscription des chômeurs. Ce phénomène avait été observé en janvier 2004, lorsque le recalcul des durées d'indemnisation avait conduit en fin de droit un nombre important de demandeurs d'emploi. La partie rétroactive de la réforme de l'assurance chômage ayant ensuite été abrogée, la durée d'indemnisation de la filière principale de l'assurance chômage a finalement été réduite de 30 à 23 mois pour les demandeurs d'emploi inscrits à partir du 1er janvier 2003. De ce fait, une partie des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit a pu cesser de s'inscrire en 2005.

Tableau 1 : Motifs réels de sortie des listes de l'ANPE

En milliers de personnes, moyenne annuelle du nombre de sorties mensuelles

	2003	2004	2005	2006
Reprise d'emploi	220	217	232	233
Entrée en stage	58	59	53	49
Fin d'activité	14	16	15	15
Arrêt de recherche temporaire	41	41	40	42
Non renouvellement de la demande	37	41	43	48
Radiations administratives	5	7	9	10
Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription	63	66	69	67
Autre motif	18	19	22	22
Total	**455**	**467**	**484**	**485**

Source : enquête DARES-ANPE auprès des sortants des catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 de l'ANPE.

Cet effet est en partie visible dans la forte hausse des sorties des listes de l'ANPE des demandeurs d'emploi n'ayant pas renouvelé leur demande (tableau 1). Par rapport à 2004, le nombre de sorties pour non-renouvellement est supérieur de 2 000 personnes par mois en 2005 et de 7 000 en 2006, soit 0,3 point de taux de chômage pour l'année 2006. Mais une partie de ces personnes pourrait se réinscrire quelques mois plus tard et ne serait alors pas repérée dans la catégorie « Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription ». Pour avoir une véritable mesure de cet effet, il faudra, lorsque l'on disposera de données plus fines, déterminer comment a évolué le comportement d'inscription des demandeurs d'emploi en fin de droit.

La surévaluation de la baisse du chômage, issue des estimations mensuelles, s'expliquerait aussi par les radiations et reclassements effectués par l'ANPE, dans le cadre de la politique

Observatoire français des conjonctures économiques
69 quai d'Orsay 75340 Paris cedex 07
Tel : 01 44 18 54 00 Fax : 01 45 56 06 15
e-mail : ofce@ofce.sciences-po.fr http://www.ofce.sciences-po.fr

Edité par les Presses de Sciences Po
117 boulevard Saint-Germain 75006 Paris
Abonnements : Tel : 01 45 49 83 64
Fax : 01 45 49 83 34

d'accompagnement des chômeurs impulsée depuis la mi-2005 par le gouvernement :

– suite à la mise en place en janvier des entretiens mensuels, les radiations administratives se sont multipliées pour les chômeurs n'ayant pas répondu aux convocations (radiations généralement de 2 mois) ;

– des demandeurs d'emploi classés en catégorie 1 (à la recherche d'un CDI à temps plein) sont plus rapidement reclassés en catégorie 5 (ayant déjà un emploi, mais à la recherche d'un autre emploi) lorsqu'ils sont recrutés en contrat aidé ;

– un changement de la procédure de relance en juin 2005 a engendré des délais plus courts pour que les chômeurs actualisent leur situation et donc des radiations supplémentaires ;

– les effectifs placés, suite à un licenciement économique, en conventions de reclassement personnalisé (CRP) sont classés pendant huit mois comme stagiaires de la formation professionnelle (catégorie 4) et non comme chômeurs ;

Selon les agents de la DARES (communiqué du 15 mars 2007), ces divers effets pourraient avoir amplifié artificiellement la baisse du chômage d'environ 0,3 point, auquel il faudrait ajouter l'effet de la réduction des durées d'indemnisation.

Enquête en ligne avec la démographie…

Depuis cinq ans, les recensements et les enquêtes emploi ont systématiquement mesuré une population active plus dynamique que ne le prévoyait l'ancienne projection réalisée par l'INSEE en 2002. Ce dynamisme est lié à la fois à la démographie et aux effets des réformes des retraites. En juillet dernier, l'INSEE a proposé de nouvelles projections de population active pour la période 2006-2050.

Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), parmi les différents scénarios proposés, la variante basse qui retient des effets assez inertes de la réforme des retraites serait plus pertinente que la projection centrale .

Tableau 2 : Projections de population active tendancielle

Variations en milliers, en moyenne annuelle

	2003	2004	2005	2006
Population active	277	147	121	166*
Ancienne projection	103	85	70	15
Nouvelle projection centrale	212	156	154	190
Nouvelle projection, variante basse	210	147	139	153

* Estimation à partir des chiffres fournis par l'INSEE à la réunion du CNIS du 8 mars 2007.
Source : INSEE.

Les dernières projections de population active de l'INSEE reposent sur l'évaluation de la CNAV des effets des retraites anticipées pour carrière longue (dispositif de la réforme Fillon pour les personnes ayant commencé à travailler à 16 ou 17 ans). L'effet de la réforme du barème (allongement de la durée de cotisation nécessaire pour que la pension de retraite ne soit pas diminuée par la décote) est évalué à l'aide du modèle Destinie.

Le modèle Ariane de la direction du Budget, qui tient compte à la différence de Destinie des raisons non financières de départ en retraite, conduit pour la fonction publique à des comportements plus inertes et à des effets plus progressifs de la réforme que dans le scénario central de l'INSEE[1]. En conséquence, le COR retient un scénario proche d'une variante basse, dans laquelle les effets de la réforme du barème sont divisés par deux.

1. Voir COR, *Impact de la réforme d'août 2003 sur la population active*, Note du Secrétariat général, octobre 2004.

1. Chômage BIT et inscriptions à l'ANPE

Le Bureau international du travail (BIT) a fixé des critères identiques pour définir le chômage dans tous les pays : un chômeur est une personne ayant travaillé moins d'une heure par semaine, immédiatement disponible et ayant effectué des démarches de recherche d'emploi. Le chômage doit alors être mesuré en interrogeant directement la population par sondage et en déterminant la situation de chaque individu à l'aide des critères BIT. En France, l'INSEE détermine ainsi le nombre de chômeurs à l'aide de l'enquête emploi, dont la collecte est menée en continu depuis 2002 (75 000 personnes interrogées chaque trimestre).

Le sens fondamental de ces critères et de cette méthodologie définis par le BIT réside dans l'homogénéité, l'indépendance et la transparence. L'homogénéité consiste à appliquer la même démarche à chaque pays. L'indépendance permet de s'assurer que la mesure du chômage ne dépende pas des politiques menées, *via* les règles d'indemnisation ou de radiation, ce qui est le cas pour toute mesure établie à partir de sources administratives. La transparence exige de rendre publiques les données de l'enquête emploi, ce qui permet à chacun de recalculer le chômage à partir des critères BIT, et d'analyser les déterminants de son évolution.

Les estimations annuelles du chômage fournies par l'enquête sont complétées par des estimations mensuelles établies à partir des statistiques sur les demandeurs d'emploi (DE) inscrits à l'ANPE. Ceux-ci sont classés en huit catégories :

– les catégories 1, 2 et 3 regroupent les DE qui n'ont pas travaillé plus de 78 heures au cours du mois et qui sont à la recherche respectivement d'un emploi à temps plein en contrat à durée indéterminée, d'un temps partiel et d'un contrat à durée déterminée temporaire ou saisonnier ;

– la catégorie 4 et 5 regroupent respectivement les DE non immédiatement disponibles à la recherche d'un emploi (en formation par exemple) et ceux ayant déjà un emploi, mais à la recherche d'un autre emploi ;

– les catégories 6, 7 et 8 correspondent aux catégories 1, 2 et 3 pour les DE qui ont travaillé plus de 78 heures dans le mois.

L'évolution mensuelle du taux de chômage est alors principalement déterminée par celle du nombre de personnes inscrites en catégorie 1, 2 ou 3 et n'ayant pas effectué d'activité réduite au cours du mois, ce champ étant conceptuellement proche de celui du chômage BIT. Au mois de mars de chaque année, ces estimations provisoires sont normalement recalées en moyenne annuelle à l'aide de l'enquête emploi de l'année précédente.

En 2006, l'évolution de la population active observée à partir du dernier recensement et de la dernière enquête emploi (+ 166 000, tableau 2) semble en ligne avec les grandes tendances prises en compte dans les dernières projections de l'INSEE, notamment la version basse préférée par le COR (+ 153 000). En revanche, l'évolution de population active issue des sources administratives (– 47 000), notamment des inscriptions à l'ANPE, apparaît en rupture avec les tendances observées sur le passé. De ce point de vue, le problème se situerait plus du côté des sources administratives que de l'enquête emploi.

… et avec les créations d'emplois

La décision de report du recalage a en fait été prise par l'INSEE en raison d'incohérences qui porteraient sur les créations d'emplois[2]. Au troisième trimestre 2006, l'évolution de la population active occupée (+ 130 000 en glissement annuel) tirée de l'enquête emploi semblait trop faible par rapport aux créations d'emplois mesurées avec les sources administratives (+ 250 300). Selon l'INSEE, cet écart pouvait très partiellement provenir d'un taux de non-réponse en légère augmentation (21,5 % au troisième trimestre, contre 21,3 % un an auparavant).

Toutefois, ces problèmes ne semblent pas plus marqués en 2006 qu'auparavant. La moyenne annuelle du taux de non-réponse se trouve ainsi à un niveau déjà observé en 2003 (19,3 %). De plus, la population active occupée a retrouvé sur l'année une évolution (+ 150 000, tableau 3) assez cohérente avec les créations d'emplois des sources administratives (+ 189 400). L'écart nettement plus important entre les deux sources n'avait pas conduit en 2004 à rejeter les résultats de l'enquête emploi.

Tableau 3 : Taux de non-réponse et créations d'emplois selon les sources

Variations en milliers, en moyenne annuelle

	2003	2004	2005	2006
Taux de non-réponse, source EE	19,3	18,3	19,1	19,3
Population active occupée, source EE	– 8,0	93,0	137,0	150,0
Emploi total, source adm., dont :	31,4	26,6	111,9	189,4
- emplois marchands	– 16,8	– 6,0	72,8	158,8
- emplois aidés non marchands	– 72	– 108	– 53	16

La population active occupée est mesurée par l'enquête emploi (EE). L'emploi total est mesuré à partir des sources administratives (Acoss, Unédic, DARES et ANPE).

Source : INSEE.

Finalement, la situation du marché du travail s'est bien améliorée en 2006, notamment grâce à une accélération des créations d'emplois dans le secteur marchand (+ 158 800 en 2006, après + 72 800 en 2005). De plus, le gouvernement Villepin a recommencé à augmenter les effectifs en contrats aidés du secteur non marchand (+ 16 000 en 2006, après – 53 000 en 2005), en créant les contrats d'accompagnement à l'emploi (ouverts à tous les demandeurs d'emploi en difficulté) et les contrats d'avenir (ouverts aux allocataires de minima sociaux). Pour agir plus rapidement sur le chômage, il a ainsi rompu avec le choix des gouvernements Raffarin de réorienter la politique de l'emploi vers le secteur marchand, notamment en supprimant les emplois jeunes et en créant les contrats jeunes en entreprises.

Toujours loin des objectifs de Lisbonne

Toutefois, l'appréciation que l'on peut porter sur ces créations d'emplois s'avère plus mitigée si l'on raisonne en termes de taux d'emploi (ratio entre l'emploi et la population en âge de travailler). Pour qu'il s'améliore, il faut que le nombre de créations d'emplois excède la progression de la population en âge de travailler. Cet indicateur ne distingue pas les chômeurs des inactifs. Il ne s'améliore donc pas lorsqu'une baisse du chômage provient de retraits d'activité et non des créations d'emplois. La hausse du taux d'emploi permet d'augmenter la croissance potentielle et de faciliter le financement des comptes sociaux. C'est la raison pour laquelle cet indicateur a été retenu comme objectif principal de la stratégie européenne pour l'emploi, définie à Lisbonne en 2000.

Depuis 2000, l'Europe a traversé une période de ralentissement conjoncturel, les créations d'emplois ont été moins nombreuses et le taux d'emploi a stagné. Malgré la récente reprise de la croissance, il a même baissé en 2006 pour s'établir à 63 %, loin de l'objectif de 70 % fixé pour 2010 (tableau 4). Seul le taux d'emploi des femmes semble susceptible d'atteindre son objectif. Les taux d'emploi des seniors et des jeunes ont régressé à respectivement 37,6 % et 29,3 %. En ce qui concerne les jeunes, le bas niveau du taux d'emploi par rapport à la moyenne européenne (37,2 %) correspond en partie à une durée plus longue des études et à un moindre développement des emplois à temps partiel parallèles aux études. La difficulté des jeunes entrés sur le marché du travail se mesure donc mieux à l'aide du taux de chômage des jeunes.

Tableau 4 : Taux d'emploi français

En %

	2003	2004	2005	2006	Objectif
Global	63,3	63,1	63,2	63,0	**70,0**
Jeunes	30,6	30,4	30,2	29,3	–
Seniors	36,8	37,3	37,9	37,6	**50,0**
Femmes	57,3	57,4	57,6	57,7	**60,0**

Les objectifs de taux d'emploi font partie de la stratégie élaborée par le Conseil européen à Lisbonne en 2000. Le taux d'emploi global rapporte l'emploi à la population ayant entre 15 et 64 ans. Les jeunes ont entre 15 et 24 ans et les seniors entre 55 et 64 ans.

Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail.

Chômage recalculé… par Eurostat

Eurostat a pris la décision de prendre en compte les résultats provisoires de l'enquête emploi et de réviser à la hausse le taux de chômage harmonisé français. Il s'établirait à 9,4 % en 2006, après 9,7 % en 2005. Quant aux jeunes, leur situation se serait dégradée : leur taux de chômage harmonisé atteindrait 23,1 % en 2006, après 22,7 % en 2005. Avant 2005, l'inscription à l'ANPE n'étant pas considérée par Eurostat comme une

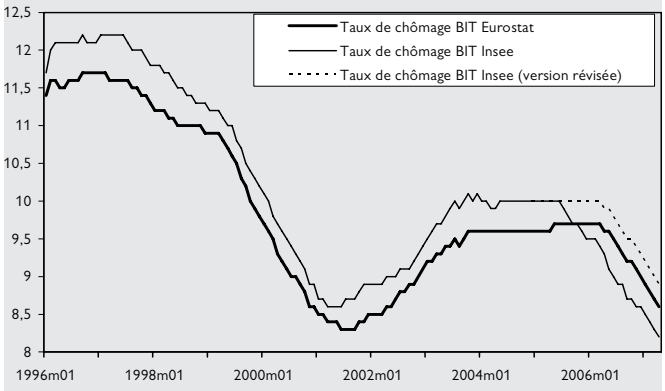
2. Voir Lagarde S., « Approches comparées de l'évolution du chômage à travers l'enquête emploi, les statistiques de l'ANPE et les enquêtes de recensement », *Formation Emploi Revenus du CNIS*, 8 mars 2007.

démarche active de recherche d'emploi, le taux de chômage Eurostat était en moyenne inférieur de 0,4 point à celui de l'INSEE. S'il avait été révisé, le taux de chômage INSEE aurait continué à évoluer parallèlement et ne serait descendu qu'à 8,9 % en avril 2007. Sa baisse depuis la mi-2005 ne serait que de 1,1 point, au lieu du 1,8 point indiqué par les statistiques provisoires.

Finalement, même s'il est toujours possible de discuter de la définition du taux de chômage BIT (encadré 2), les résultats annuels de l'enquête emploi ne nous semblent pas en fournir une mesure moins satisfaisante en 2006 qu'au cours des années précédentes. L'erreur se situerait surtout du côté des estimations provisoires publiées actuellement, et l'estimation définitive du taux de chômage de 2006 sera probablement très proche du résultat non certifié de l'enquête diffusé en mars 2007. Le taux de chômage en avril 2007 devrait alors être révisé à l'automne prochain de 8,3 % à environ 8,9 %. L'amélioration du marché du travail aurait bien eu lieu (– 1,1 point de taux de chômage), mais aurait été de moindre ampleur que ne le laissent penser les statistiques provisoires (– 1,8 point).

Taux de chômage français selon l'INSEE et selon Eurostat

En % de la population active



La version révisée du taux de chômage de l'INSEE devrait connaître à partir de la mi-2005 une évolution proche de celle du taux de chômage Eurostat.

Sources : INSEE, Eurostat, calculs OFCE.

Par le passé, l'INSEE a bien montré ses capacités techniques à fournir une mesure du taux de chômage BIT à partir de l'enquête emploi. Le choix de ne pas utiliser les résultats de l'enquête 2006 a contrevenu aux principes du BIT qui exigent que la mesure du chômage ne dépende pas des sources administratives. Ce choix a en conséquence déclenché de nombreux soupçons sur toute mesure du taux de chômage. Pour restaurer la confiance en ce type de statistique, la solution n'est pas de changer de thermomètre ou de remettre en cause la crédibilité scientifique de l'INSEE, mais de rendre plus clair le rôle central de l'enquête emploi pour mesurer le taux de chômage. À présent que l'on dispose d'un recul suffisant sur les résultats trimestriels de cette enquête, il faudrait que l'INSEE abandonne les estimations mensuelles fondées sur les statistiques de l'ANPE et publie à une fréquence trimestrielle un taux de chômage mesuré avec l'enquête emploi ■

2. La définition BIT à l'épreuve du halo

Dans le cadre du débat sur les chiffres du chômage, le collectif « Les autres chiffres du chômage » (ACDC) a critiqué le caractère restrictif de la définition du chômage au sens du BIT qui cacherait une grande partie de la précarité[1]. Cette contestation provient de l'existence d'un halo autour du chômage[2], constitué notamment :

- des personnes ayant un emploi à temps partiel subi (comptées dans l'emploi) et
- des chômeurs découragés, i.e. ayant arrêté de chercher un emploi (comptés dans la population inactive).

Le chômage et son halo en 2005

En millions de personnes

	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni
Chômeurs BIT	2,5	4,6	1,9	1,4
Halo du chômage, dont	1,5	2,2	2,3	0,7
- temps partiels subis	1,3	1,8	1,1	0,6
- chômeurs découragés	0,2	0,4	1,2	0,1

Parmi les inactifs, un chômeur découragé est repéré dans les enquêtes forces de travail comme un individu qui « ne cherche pas d'emploi, parce qu'il pense qu'il n'y a pas de travail disponible ».

Source : Eurostat, enquêtes force de travail.

En France, le chômage au sens large s'élèverait à environ 4 millions en 2005, contre 2,5 millions de chômeurs au sens du BIT (tableau). Cet écart proviendrait surtout du temps partiel subi, qui s'est développé dans les années 1990. Ce phénomène survient également en Allemagne, avec l'explosion des « mini-jobs » subventionnés. À l'inverse, au Royaume-Uni, la situation est plus favorable, quel que soit l'indicateur retenu. En Italie, le halo autour du chômage serait plus important que le chômage lui-même.

Une analyse plus complète du halo de la précarité intégrerait aussi des indicateurs sur les situations d'emploi inadéquat[3]. Il s'agit de situations d'inadéquation du poste en termes de qualification, de revenu ou de nombre d'heures de travail trop élevé. Ce type de sous-emploi est par nature difficile à mesurer et on ne dispose pas actuellement de statistiques internationales permettant d'apprécier dans quelle mesure ce phénomène a pu se développer.

Des indicateurs alternatifs de taux de chômage qui intégreraient le temps partiel subi et l'emploi inadéquat devraient leur affecter des pondérations plus faibles qu'à des personnes complètement dépourvues d'emploi. Selon une étude du BIT[4], la prise en compte de ce halo conduirait ainsi à des niveaux plus élevés pour les taux de chômage, mais de tels indicateurs et celui du BIT connaîtraient des évolutions similaires.

1. Voir *Pour en finir avec « le chiffre du chômage »*, Note ACDC, n° 4, mars 2007.

2. Ce phénomène a été étudié pour la France dans le rapport de Castel R., J.P. Fitoussi et H. Guaino, *Chômage : le cas français*, La Documentation française, 1997.

3. Pour des détails sur les concepts, voir OIT, *Rapport concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat*, XVIe Conférence internationale des statisticiens du travail, 1998.

4. Sorrentino C., « International Unemployment Indicators, 1983-93 », *Monthly Labor Review*, août 1996.

Directeur de la publication : Jean-Paul Fitoussi
ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424
Prix : 4,20 €

Composition : Nathalie Ovide
Imprimerie Bialec, Nancy