

Collectif « Autres Chiffres Du Chômage »

Septembre 2011 – Note n°8

LES FLUX D'ENTREE ET DE SORTIE DU CHOMAGE :

MOINS DE RETOURS VERS L'EMPLOI, PLUS DE SORTIES « ADMINISTRATIVES »

Chaque mois, environ 500 000 demandeurs d'emploi s'inscrivent sur les listes de Pôle Emploi et à peu près autant en sortent. Ces flux représentent aujourd'hui entre 11% et 12% du total des demandeurs d'emploi et sont bien supérieurs aux variations mensuelles du stock des demandeurs inscrits. Les mouvements qui affectent ces flux d'entrée et de sortie peuvent donc avoir une incidence assez sensible sur les fluctuations du baromètre mensuel. Au mois de juillet, par exemple, on a observé une hausse brutale du nombre de radiations administratives : +25,1% en un mois. Par rapport au mois de juin, près de 10000 personnes supplémentaires ont été ainsi radiées des listes de Pôle Emploi au cours du mois de juillet. Il s'agit là d'une hausse record, jamais observée depuis quinze ans.

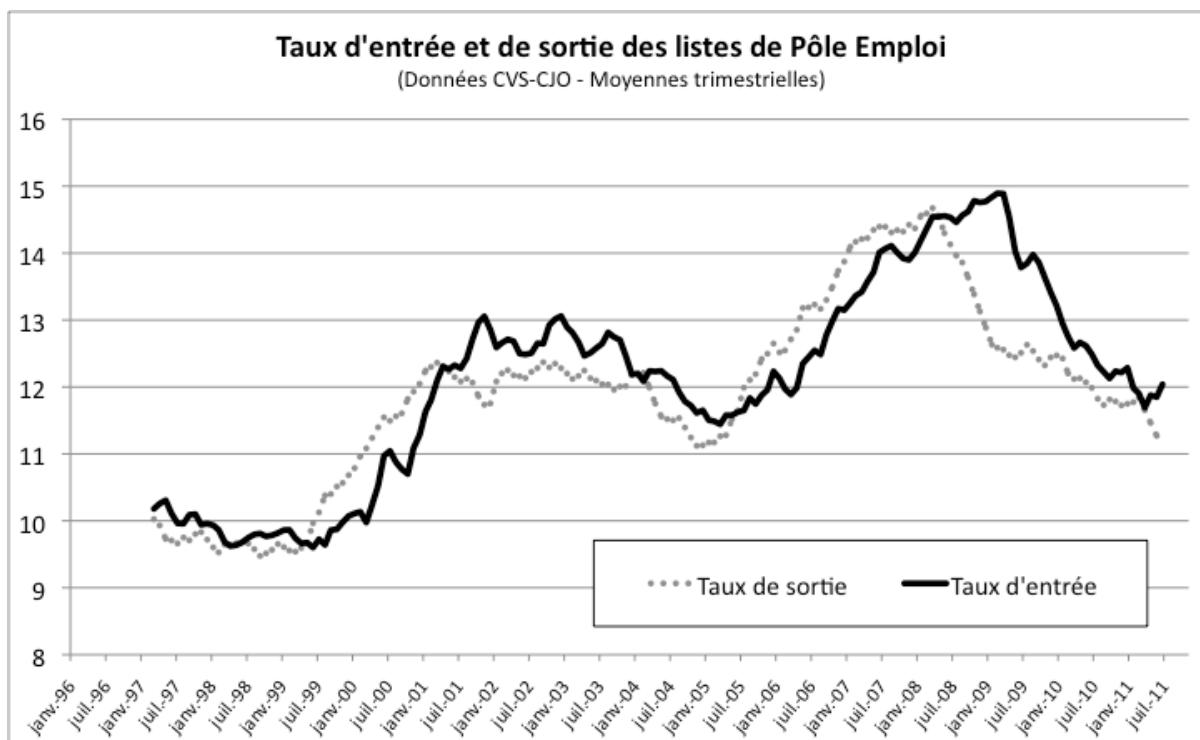
Les données administratives mensuelles fournissent un certain détail sur les motifs d'entrée et de sortie. Mais elles ne permettent pas d'identifier avec précision les raisons de certains changements. C'est pourquoi le ministère du travail a mis en place depuis une dizaine d'années une enquête trimestrielle permettant de mieux connaître les motifs de sortie des listes. Cette note propose une analyse sur moyen et long terme de ces mouvements d'entrée et de sortie à partir de ces deux sources. Elle récapitule, dans une seconde partie, quelques unes des conséquences des changements institutionnels de ces dernières années sur la qualité des statistiques produites par Pôle Emploi.

1. Les flux d'entrée et de sorties des listes

La variation du baromètre mensuel dépend de l'intensité des flux d'entrée et de sortie ainsi que de l'écart entre ces flux. L'ampleur de ces mouvements d'entrée et de sortie dépend à la fois de la conjoncture, mais aussi des pratiques de gestion de la liste des demandeurs d'emploi et des changements de la réglementation. Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de faire la part de ces différents facteurs.

Lorsque les flux d'entrée sont supérieurs aux flux de sortie, le nombre de demandeurs d'emploi augmente. Et inversement. Pour des raisons techniques, la variation au mois le mois du nombre de demandeurs n'est pas toujours strictement égale au solde des mouvements d'entrée et de sortie. Mais sur le moyen terme, cet équilibre est respecté, ce qui permet d'interpréter la variation du stock de demandeurs en fonction des flux d'entrée et de sortie.

La crise a poussé à la hausse le taux d'entrée sur les listes de Pôle Emploi. Cependant, ce mouvement était déjà largement engagé depuis 2005. Le taux d'entrée avait fortement augmenté avant la crise financière, de 12% en mai 2006 à 13,6% en mai 2007. La hausse s'est poursuivie avec la récession portant ce taux au niveau record de 14,9% au premier trimestre 2009.



Source : DARES.

Champ : Catégories A, B et C. France métropolitaine.

Dès le début de l'année 2008, le taux de sortie a brusquement chuté, bien au-dessous du taux d'entrée, ce qui explique l'envolée du nombre de demandeurs.

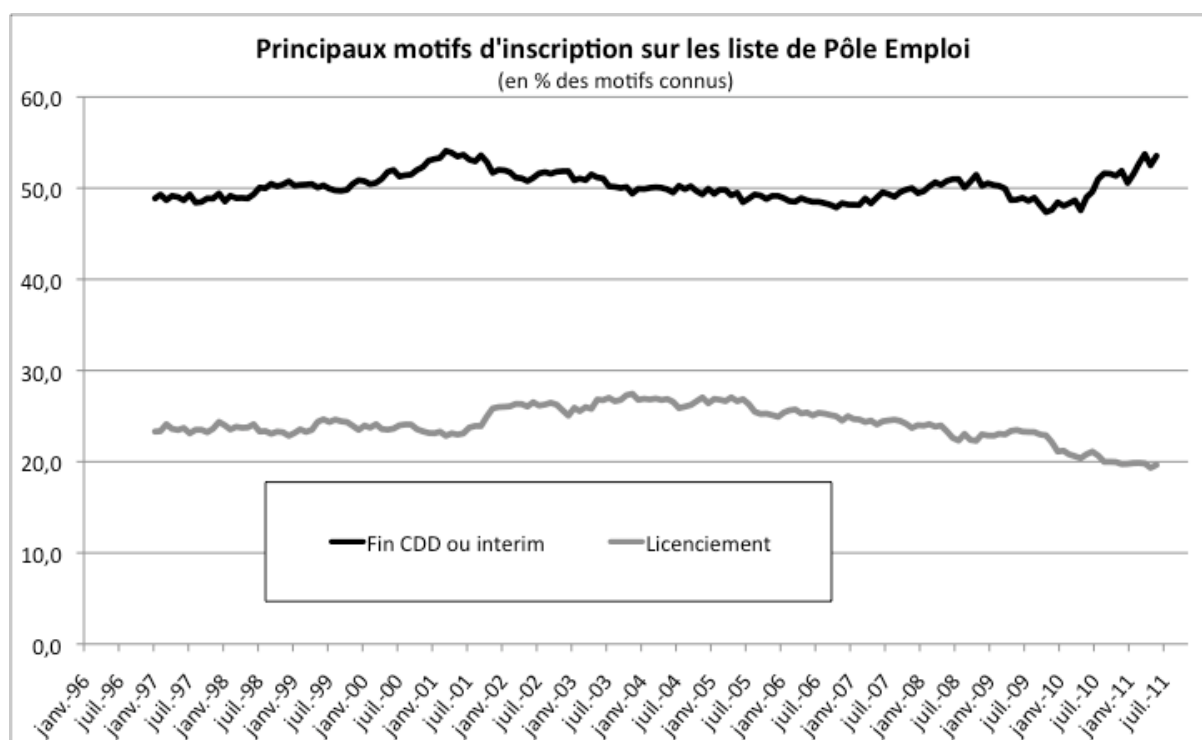
A partir de l'année 2010, l'écart entre taux d'entrée et taux de sortie s'est rétréci, contribuant au ralentissement de la hausse du « chômage ». Puis, dans les premiers mois de 2011, les taux d'entrée et de sortie des listes se sont pratiquement rejoins, ce qui explique la sensibilité accrue de l'indicateur conjoncturel. Depuis le mois de mai, l'écart a recommencé à se creuser poussant à la hausse le baromètre mensuel.

L'analyse quantitative des mouvements d'entrée et de sortie reste cependant très sommaire car elle ignore les trajectoires de ces demandeurs d'emploi. L'entrée sur les listes traduit-elle le retour vers le marché du travail de personnes qui en étaient auparavant éloignées en raison de la médiocre qualité des offres ? Ou résulte-t-elle de l'effet subi de la précarité croissante de l'emploi ? Réciproquement, les sorties des listes de Pôle Emploi se font-elles davantage vers l'emploi, si possible stable ? Ou sont-elles de plus en plus subies par les demandeurs d'emploi ? Selon les réponses apportées à ces questions, le diagnostic que l'on peut porter sur l'indicateur conjoncturel n'aura pas le même sens.

1.1 La précarité continue de nourrir massivement les inscriptions à Pôle Emploi

Les motifs d'inscription sur les listes de Pôle Emploi restent relativement mal connus et cette information s'est fortement dégradée avec la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC (cf. infra, partie 2). Les motifs d'inscription non identifiés représentaient environ 30% (29,9%) des flux d'entrée en décembre 2008 et près de 40% (39,8%) un an plus tard, en décembre 2009.

Si l'on s'en tient aux motifs d'inscription connus, l'entrée sur les listes de Pôle Emploi reste massivement liée à la fin d'un emploi précaire (CDD, intérim) et, dans une moindre mesure, à un licenciement. Ces deux motifs représentent plus de 70% des motifs connus d'entrée sur les listes de Pôle Emploi.



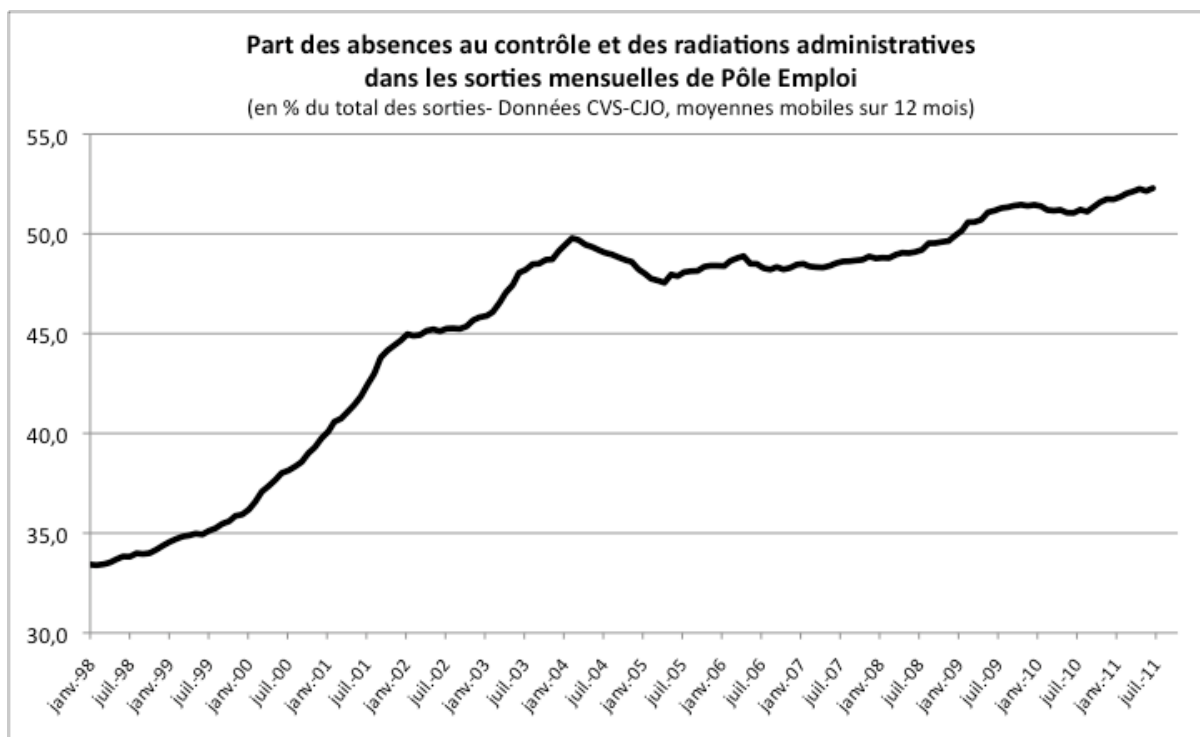
Source : STMT. Pôle Emploi, DARES.

Champ : Catégories A, B et C. France métropolitaine.

Depuis mai 2010, les fins de contrat précaire représentent une proportion fortement croissante des motifs d'entrée. En revanche, la proportion d'entrées consécutives à un licenciement a baissé de façon significative en 2010, ce qui est peut-être à relier au développement des ruptures conventionnelles (loi n°2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail).

1.2 Absences au contrôle et radiations : premier motif de sortie

Les statistiques mensuelles fournissent aussi des informations sur les motifs de sortie. En juillet 2011, plus de la moitié de ces sorties (52,2%) étaient liées à des absences au contrôle (cessations d'inscription pour défaut d'actualisation) ou à des radiations administratives. Depuis un an, la part de ces motifs de sortie dans le total est repartie à la hausse et son niveau n'a jamais été aussi élevé.



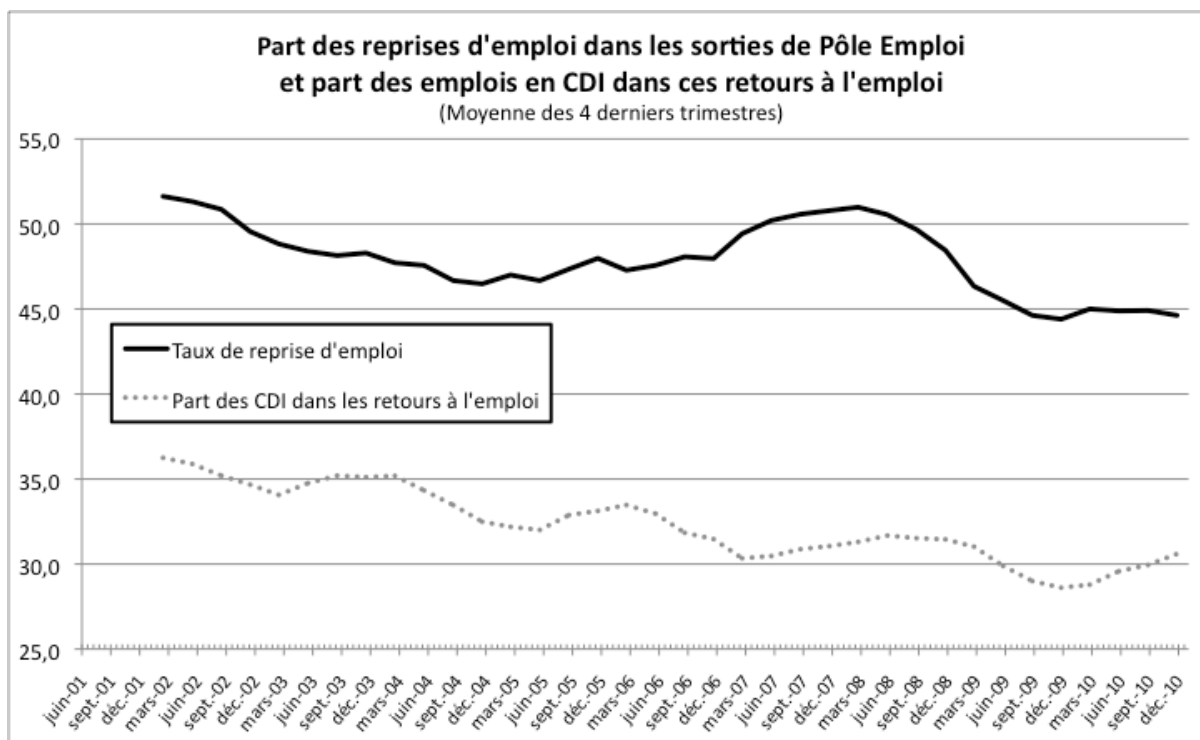
Source : STMT. Pôle Emploi, DARES.
Champ : Catégories A, B et C. France métropolitaine.

Les raisons de cette hausse peuvent être multiples (cf. infra). Mais elle traduit, en tout état de cause, une pression accrue sur les demandeurs d'emploi. Si le risque de radiation reste encore en deçà du niveau atteint en 2007 et au début de l'année 2008, le taux d'absence au contrôle se maintient à un niveau élevé. Chaque mois, environ un demandeur d'emploi sur vingt sort ainsi des listes de Pôle Emploi pour ce motif (cf. annexe 1).

Les autres motifs de sortie de Pôle Emploi sont moins bien identifiés dans les statistiques mensuelles, notamment lorsque ces sorties traduisent un retour à l'emploi qui n'est pas toujours déclaré par les demandeurs d'emploi. C'est la raison pour laquelle le ministère du travail a mis en place une enquête trimestrielle permettant de mieux connaître ces situations.

1.3 Moins de retours vers un emploi de moins en moins stable

Bien souvent, la baisse du stock de demandeurs d'emploi est interprétée comme le signe d'une amélioration de la situation d'emploi, notamment pour les demandeurs qui sortent des listes. L'enquête Sortants montre que c'est cependant de moins en moins le cas. Depuis 2008, le taux de retour à l'emploi a fortement chuté de 51% à moins de 45% en moyenne sur l'année 2010, soit le niveau le plus faible de ces dix dernières années. Et l'emploi retrouvé est de moins en moins un emploi stable (CDI). La part des CDI dans les emplois retrouvés est passée de 36,2% en 2001 à 30,6% à 2010. Ce qui reflète la montée des contrats courts (CDD de moins d'un mois) qui sont désormais devenus le mode privilégié de recrutement des entreprises. Ces contrats courts représentaient 61,8% des embauches début 2011 contre 46,6% début 2000.



Source : Enquête Sortants. Pôle Emploi, DARES.

1.4 Des sorties de plus en plus « administratives »

L'analyse plus globale des motifs de sortie à partir de l'enquête Sortants confirme que la hausse des sorties de Pôle emploi entre 2007 et 2010 est de plus en plus la conséquence de décisions administratives.

Sur l'année 2010, le nombre mensuel moyen de sorties des listes de Pôle Emploi était de plus de 500 000, soit une hausse de plus de 28% par rapport à l'année 2007. Chaque mois, ce sont ainsi plus de 28000 demandeurs d'emploi supplémentaires qui sortent des listes.

Comme on vient de le voir, ces sorties supplémentaires correspondent de moins en moins à une reprise d'emploi, que ce soit un emploi stable (-6,2%) ou un emploi précaire (-10,4%). Les entrées en formation ont, en revanche, augmenté. Au total, cependant, les entrées en emploi ou en formation sont en retrait pour les demandeurs qui sortent des listes de Pôle Emploi.

Les sorties pour fin d'activité (retraite, DRE) ont aussi fortement reculé entre 2007 et 2010, notamment en raison du durcissement des conditions d'accès au système de DRE.

En fait, la hausse du nombre mensuel de sorties s'explique essentiellement par le non renouvellement des inscriptions ou le défaut d'actualisation. Entre 2007 et 2010, plus de 40000 demandeurs d'emploi supplémentaires ont chaque mois été sortis des listes pour ces motifs.

Les motifs de sorties des listes de Pôle Emploi

Nombre mensuel de sortie des listes (en milliers)	2007	2010	Ecart 2007-2010	Variation en %
Reprise d'emploi en CDI	74,6	68,5	-6,2	
Reprise d'emploi en CDD, intérim, emplois aidés	165,7	155,3	-10,4	
Entrée en formation	46,6	52,3	5,8	
Total entrée en emploi ou formation	286,9	276,1	-10,8	-4%
Fin d'activité	13,9	7,2	-6,7	-48%
Arrêt de recherche temporaire (maladie,...)	37,0	39,7	2,7	7%
Non renouvellement "motivé" (fin d'indemnisation)	13,5	17,2	3,7	27%
Non renouvellement "accidentel"	25,8	39,3	13,5	52%
Radiation administrative	10,7	9,3	-1,4	-13%
Défaut d'actualisation suivi d'une réinscription	65,8	89,9	24,1	37%
Autre motif	19,7	22,7	3,0	15%
TOTAL DES SORTIES	473,2	501,4	28,2	6%

Source : Enquête Sortants. Pôle Emploi, DARES.

Ces sorties « administratives » correspondent à diverses situations.

Les sorties pour « non renouvellement motivé » concernent principalement des chômeurs qui épuisent leurs droits à indemnisation et ne voient plus d'intérêt de rester inscrit sur les listes de Pôle Emploi alors que l'institution ne leur offre pas d'emplois correspondant à leurs qualifications et multiplie convocations et contrôles. On peut parler à leur propos de « chômeurs déboutés ».

Comme l'avait montré la note ACDC n°2, les cas de « non renouvellement « accidentel » concernent des chômeurs lassés des convocations à répétition et des pressions destinées à leur faire accepter n'importe quel emploi. On peut parler à leur propos de « chômeurs dégoûtés », dont l'augmentation traduit la fuite devant un Service public de l'emploi de plus en plus transformé en une machine à discipliner les chômeurs et dont le principal objectif serait de faire des économies (cf. infra, partie 2).

Le défaut d'actualisation suivi d'une réinscription correspond à des situations où les demandeurs d'emploi ont été radiés « à tort » avant d'être réinscrits. Entre 2007 et 2010, le nombre de ces situations a bondi de 37%, cette hausse ayant été concentrée sur l'année 2009, avec plus de 22000 chômeurs supplémentaires radiés des listes chaque mois pour ce motif.

2. De l'ANPE à Pôle emploi : comment les changements institutionnels affectent la production statistique du SPE ?

Les données administratives établies mensuellement par Pôle Emploi continuent de focaliser l'attention. En dépit de leurs limites, il est donc toujours nécessaire de s'interroger sur leur qualité, notamment après la création de Pôle Emploi qui a profondément bouleversé le paysage institutionnel. De multiples rapports ont été produits récemment sur les conséquences de la fusion ANPE-ASSEDIC. La question de la qualité des statistiques produites par la nouvelle institution est cependant quasiment absente de ces rapports (§2.1). Pourtant, on a observé au cours de l'année 2009 une dégradation importante des informations sur les flux d'entrée dont les motifs d'inscription sont de moins en moins bien connus (§2.2). Il est difficile d'établir avec certitude les raisons de cette dégradation, mais les changements institutionnels peuvent l'expliquer. De même, les changements récents de procédure concernant les modalités de radiation sont probablement, au moins en partie, à l'origine de la hausse exceptionnelle du nombre de radiations administratives observée en juillet dernier (§2.3).

2.1 Les différents rapports sur Pôle emploi et sa mission de production de chiffres

Un très grand nombre de rapports viennent d'être publiés au sujet de Pôle emploi : rapport du CESE, rapport de l'IGF, rapport de l'IGF et de l'IGAS, (celui-ci ayant connu une année de vie souterraine avant d'être publié), note d'analyse du CAS, rapport de la mission d'information du Sénat. Un autre rapport occulte du ministère du travail, révélé par une indiscretion du Figaro, comparerait également les résultats du placement de Pôle emploi et des opérateurs privés.

Aucun de ces rapports ne se penche vraiment sur la façon dont Pôle emploi s'acquitte de la 5^{ème} des six missions qui lui sont confiées (article L 311-7), celle de « *Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi* ».

Pourtant, malgré la démonstration faite en 2006-2007, des effets pervers d'une utilisation politique de ces chiffres, chaque mois, se réorganise un grand show médiatique autour de leur sortie, et les ruptures d'embargo par le gouvernement lui-même se poursuivent sans vergogne.

Et les changements organisationnels peuvent affecter le mode de fabrication des données chiffrées (cf. infra §2.2).

On ne peut pas dire de ces rapports qu'ils soient écrits par des gens hostiles aux chiffres. Bien au contraire, ils sont, notamment pour les rapports de l'IGF, du CAS et d'une certaine mesure du CESE, fortement marqués d'un souci gestionnaire de trouver les bons indicateurs sur la productivité de Pôle emploi. Mais ils semblent (CESE, IGF, CAS) considérer que la rapidité de retour à l'emploi et le gain effectué sur le non versement des indemnités de chômage seraient « la plus-value » que l'on doit attendre du service public de l'emploi. La qualité de cet emploi, son adéquation à la qualification de la personne concernée ou à ses choix n'est pas interrogée. La montée des emplois précaires ou inadéquats risque d'être la conséquence du suivi de ces préconisations.

Seule la note d'analyse du CAS, fait allusion à un indicateur qui combinerait cette donnée (les économies réalisées sur l'indemnisation), avec celle du salaire retrouvé, puisque l'Etat réaliserait une hausse des recettes sur l'impôt sur le revenu. Mais c'est aussitôt pour dire que la production de cet indicateur n'est actuellement pas possible.

Un seul de ces rapports s'interroge sur une des conséquences sur les chiffres d'une des missions de Pôle emploi, le contrôle de la recherche d'emploi et les radiations administratives. C'est le rapport du Sénat. Il met en évidence le fait qu'un certain nombre de radiations administratives se produisent lors de l'absence à entretien de personnes qui n'auraient pas dû être convoquées (travail temporaire par exemple) et demande une automatisation d'information du fichier de la demande d'emploi par l'ACOSS. Il souligne que l'actuelle grille de sanctions est particulièrement sévère pour les demandeurs d'emploi, puisque l'absence à convocation, qui est le motif essentiel de ces radiations, est suivi d'une interdiction de se réinscrire avant un délai de deux mois. Il demande donc (page 119) de modifier l'échelle des sanctions et de ramener à quinze jours la radiation des listes pour ce motif lorsqu'il s'agit d'une première absence. Il note enfin une disparité selon les conseillers et les agences de l'acceptation des justificatifs d'absence.

2.2 Les inscriptions pour « autres motifs »

Comme on l'a vu, les inscriptions pour « autres motifs » ont fortement augmenté tout au long de la première année de Pôle emploi, passant de 30% à 40% du motif des inscriptions. Les conditions de la mise en place de la nouvelle institution expliquent très probablement cette perte d'informations.

La création de Pôle emploi a été marquée par la mise en place d'une plateforme téléphonique d'accueil, le 39-49, dont les postes ont été pourvus par recrutements externes. Cette plateforme est chargée des réinscriptions de personnes sorties des listes de Pôle emploi depuis moins de six mois. Pour les autres usagers sollicitant une inscription et auxquels sera donné par la suite un rendez-vous en agence, elle ne se charge que de la préinscription.

Sont enregistrées sous le motif « autres cas » les réinscriptions qui ne se font ni à l'issue d'un contrat de travail, ni d'une maladie, notamment celles qui résultent d'une absence d'actualisation mensuelle ou les réinscriptions à l'issue d'une radiation administrative.

Lors de leur recrutement, les agents de ces plateformes ont suivi une formation d'une semaine sur l'inscription, durant laquelle ils n'ont pu que survoler un livret de formation ressenti comme extrêmement dense, et le tutorat qui a suivi leur a parfois semblé insuffisant, notamment lorsque les indications données par les formateurs leur semblaient différentes des prescriptions de leurs cadres opérationnels. Ainsi par exemple, ils ont appris en formation que toute personne, même pourvue d'un CDI peut demander son inscription en catégorie 5, (catégorie E) dès lors qu'elle recherche un autre emploi. Mais leur encadrement local leur demande de n'inscrire que les personnes disponibles pour se présenter physiquement à Pôle emploi.

De façon très inconfortable pour eux, ils n'ont ni temps ni lieu pour parler de leurs incertitudes ni pour démêler les éventuelles contradictions des prescriptions. Leur hiérarchie est focalisée sur un seul objectif, la satisfaction de l'indicateur de la progression de Pôle emploi décidé par la convention tripartite entre l'Etat, Pôle emploi

et l'UNEDIC : « le taux d'aboutement » des appels, c'est à dire le rapport entre le nombre d'appels enregistrés et le nombre de fois où le téléphone est décroché.

Autre facteur possible : à partir du mois de juin 2009, pour faire face à l'afflux des inscriptions, un mode d'inscription simplifié des demandeurs d'emploi non indemnisables a été instauré, sans que les agents en charge de ces inscriptions aient nécessairement bénéficié d'un rappel ou d'un supplément de formation sur la gestion de la liste.

L'augmentation des « autres cas » d'inscription peut ainsi provenir, sans qu'on puisse en savoir dans quelle proportion, aussi bien de la mise en place des plateformes et de la formation des agents, que de l'augmentation des réinscriptions suite à une sortie de liste non voulue par le demandeur d'emploi (oubli d'actualisation ou radiation administrative).

2.3 La dématérialisation des courriers : une incidence sur le nombre de radiations administratives ?

Certains syndicats de Pôle emploi ont découvert cet été, de façon fortuite un document de la direction générale recommandant à ses cadres dirigeants l'extension de l'emploi des courriers électroniques notamment pour les convocations et avertissements avant radiation et ont alerté la direction et l'opinion publique sur les risques que cela faisait courir d'augmentation du nombre de radiations.

Lors de la sortie des chiffres de la demande d'emploi de juillet 2011, on a pu remarquer la brusque remontée en un mois (+25,1%) des radiations administratives. La direction de Pôle emploi a aussitôt minimisé l'importance de l'écart prétendant que les chiffres sont de même hauteur qu'en juillet de l'année précédente (alors qu'il y a tout de même un écart de 7,2%) et attribué cela à la fin de l'action en direction des chômeurs de longue durée qui répondraient plus régulièrement aux convocations de Pôle emploi que les nouveaux inscrits.

On peut noter toutefois la coïncidence de cette augmentation des radiations administratives avec la mise en place depuis le 20 juin 2011, de la dématérialisation de certains courriers adressés aux demandeurs d'emploi, et notamment du courrier d'avertissement avant radiation. Ce courrier adressé en cas d'absence à une convocation donne 15 jours à la personne pour se présenter à Pôle emploi et justifier de son absence.

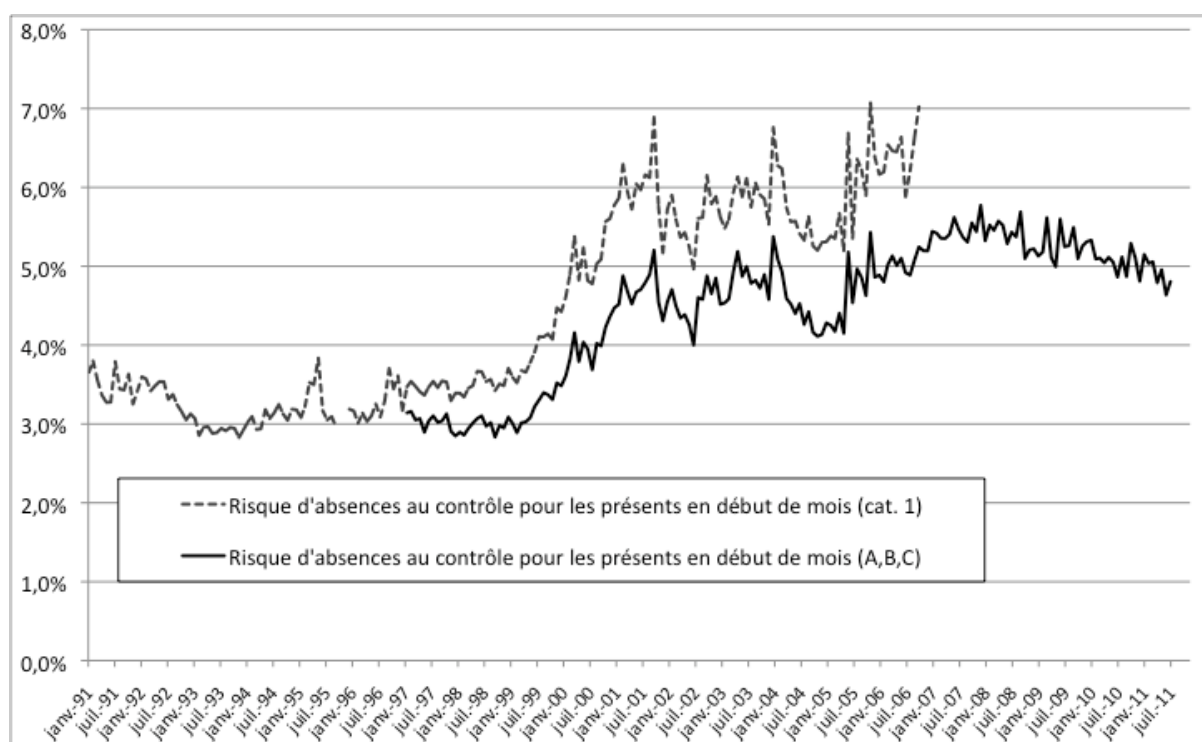
L'enjeu est de taille puisque la convention tripartite entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi prévoit un accroissement de la part des courriers dématérialisés. Tout est bon pour parvenir à cela, y compris les manipulations de l'opinion : ainsi l'enquête de satisfaction réalisée par IPSOS auprès des demandeurs d'emploi contactés par internet seulement, et qui permettait de conclure que 70% des demandeurs d'emploi souhaitent contacter leur conseiller par courrier électronique !

Si l'emploi du courrier électronique peut représenter une facilitation pour une partie sans doute croissante de la population des demandeurs d'emploi, il peut être au contraire, producteur de difficultés, car outre l'absence de familiarité à l'électronique d'un certain nombre de demandeurs d'emploi, cela reste un outil soumis à aléas lorsque les conditions de ressources deviennent elles-mêmes aléatoires : paiement de l'abonnement, maintenance matérielle. Tout devient alors plus acrobatique et souvent plus coûteux lorsque ne demeure que le recours aux cyber espaces.

Annexe 1 – Les risques d’absence au contrôle et de radiation administrative

Les statistiques mensuelles de flux sont aujourd’hui établies pour l’ensemble des demandeurs des catégories A, B et C. Auparavant, elles concernaient les seuls demandeurs d’emploi de catégorie 1. Ce changement a un impact sur le niveau des taux d’absence ou de radiation, qui étaient supérieurs pour les seuls demandeurs d’emploi de catégorie 1. En revanche, le profil d’évolution de ces taux est très voisin quel que soit le champ.

Le risque d’absence au contrôle a fortement augmenté depuis la fin des années 1990, puis il a subi des fluctuations conjoncturelles liées aux modifications des règles d’indemnisation (épisode des recalculés début 2004) ou à certains changements dans la gestion des listes, par exemple avec la modification du calendrier de relance des chômeurs pour leur actualisation mensuelle à partir de juin 2005. Depuis 2007, la tendance est légèrement à la baisse mais le risque se maintient à un niveau élevé, autour de 5%.



Le risque de radiation a augmenté régulièrement et fortement depuis le milieu des années 1990, avec de brusques hausses en 2002 (mise en place du « suivi » systématique des demandeurs d’emploi dans le cadre du PARE-PAP) et en 2006 (« suivi » renforcé avec les entretiens mensuels). Avec la dégradation de la conjoncture économique, le risque de radiation a fortement baissé en 2008 et 2009 avant de repartir sur une tendance haussière. Il se maintient aujourd’hui à un niveau élevé (entre 1% et

1,2%), soit un taux cinq à six fois supérieur aux taux observés au milieu des années 1990.

