

Chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi de catégorie A : une réduction de l'écart depuis début 2021

Au quatrième trimestre 2022, l'Insee comptabilise 2,2 millions de chômeurs en France (hors Mayotte) au sens du Bureau international du travail, alors que la Dares dénombre 3,1 millions de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A.

Faible en 2009, l'écart entre ces deux mesures de référence s'est accru pendant 10 ans pour atteindre 1,1 million fin 2019. Cette divergence de mesures peut, d'une part, être mise en regard avec des évolutions dans les modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, et d'autre part, s'expliquer par des réformes qui ont pu influencer de manière différente sur le nombre d'inscrits à Pôle emploi et la mesure du nombre de chômeurs au sens du BIT.

Durant la crise sanitaire, les deux indicateurs ont eu des évolutions très différentes : le premier confinement de 2020 a surtout joué à la baisse sur le nombre de chômeurs au deuxième trimestre tandis que le nombre d'inscrits à Pôle emploi bondissait. Une grande partie de cette divergence se retrouve dans le « halo autour du chômage » qui a fortement augmenté au deuxième trimestre. Depuis, l'écart entre le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A et celui des chômeurs au sens du BIT s'est nettement réduit avec le retour aux règles de gestion de Pôle emploi d'avant-crise (reprise des radiations suspendues durant le confinement, reprise du contrôle de recherche d'emploi, etc.), l'entrée en vigueur fin 2021 de nouvelles règles d'assurance chômage ayant pu modifier le comportement d'inscription à Pôle emploi indépendamment de la situation sur le marché du travail et le déploiement en 2022 par Pôle emploi d'un nouveau formulaire qui a permis d'améliorer la procédure d'actualisation.

Un chômeur au sens du BIT est une personne de 15 ans ou plus sans **emploi au sens du BIT** pendant une semaine de référence, qui est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. Le chômage au sens du BIT est mesuré par l'enquête Emploi de l'Insee qui interroge un échantillon représentatif de la population.

L'inscription à Pôle emploi résulte d'une démarche administrative. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi est connu par la statistique du marché du travail (STMT), source exhaustive issue des fichiers de gestion de listes et produite par Pôle emploi et la Dares¹. La catégorie A correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi au cours du mois.

Inscription à Pôle emploi en catégorie A et chômage au sens du BIT sont deux concepts *a priori* proches. Par exemple, une personne en emploi n'est *a priori* ni en catégorie A ni au chômage au sens du BIT. De même, une personne en formation non disponible pour travailler n'est ni inscrite en catégorie A, ni chômeuse au sens du BIT. Cependant, ces deux concepts ne se recouvrent pas. Ainsi, un demandeur d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A peut ne pas être chômeur au sens du BIT ; c'est par exemple le cas s'il n'a pas effectué d'actes de recherche d'emploi, le fait d'être inscrit à Pôle

¹ Les champs respectifs de l'enquête Emploi et des inscrits à Pôle emploi ne sont pas tout à fait les mêmes : l'enquête Emploi ne couvre que la population des personnes vivant en logement ordinaire et ne prend donc pas en compte les personnes vivant en collectivité (cités universitaires, foyers de travailleurs, etc.).

emploi n'étant pas considéré en soi comme une démarche active de recherche d'emploi au regard des critères du BIT. Inversement, un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à Pôle emploi en catégorie A. C'est le cas notamment d'un chômeur suivi par une mission locale sans être inscrit à Pôle emploi ou d'un chômeur inscrit dans une autre catégorie (par exemple en catégorie D s'il est en contrat de sécurisation professionnelle, ou encore en catégorie B ou C s'il a travaillé dans le mois en dehors de la semaine de référence).

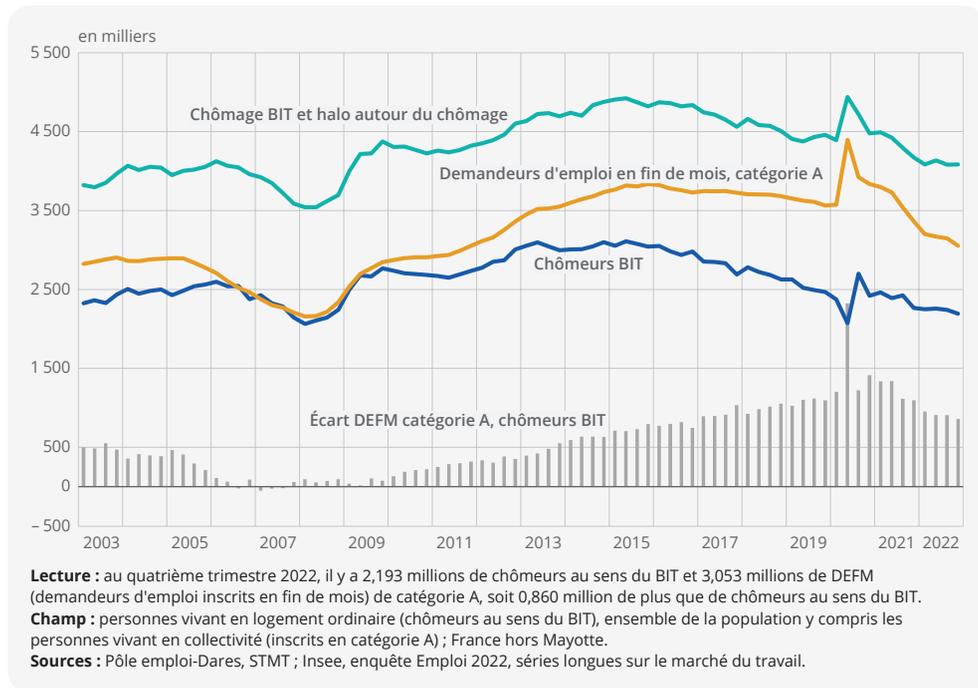
Pour ces raisons, certains événements peuvent affecter le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A sans affecter autant celui des chômeurs au sens du BIT, ou inversement. En particulier, les réformes ou changements de règles dans le suivi, l'accompagnement ou l'indemnisation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi peuvent avoir un impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A sans en avoir autant sur le nombre de chômeurs au sens du BIT.

Au-delà des différences de concepts, des facteurs statistiques sont aussi susceptibles d'expliquer des divergences entre les évolutions respectives du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A et de celui de chômeurs au sens du BIT. Le nombre de demandeurs d'emploi est calculé à partir de données administratives exhaustives, tandis que le nombre de chômeurs au sens du BIT est estimé à partir de données d'enquête et comporte donc une marge d'incertitude liée au fait que seul un échantillon de la population est interrogé. Les modalités de correction des variations saisonnières diffèrent aussi entre les deux indicateurs. Ces facteurs statistiques ne sont cependant pas de nature à expliquer des écarts persistants ou de grande ampleur entre les deux séries.

Faible en 2009, l'écart entre le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A et celui des chômeurs BIT s'est accru jusqu'à 1,1 million fin 2019

Au quatrième trimestre 2022, l'Insee comptabilise 2,2 millions de chômeurs en France (hors Mayotte), alors que la Dares dénombre 3,1 millions de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A sur le même champ géographique, soit 860 000 de plus ► [figure](#).

► Chômage BIT et demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A de 2003 à 2022



Un appariement entre les enquêtes Emploi et le fichier historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 a permis d'analyser les écarts entre les deux mesures [Coder *et al.*, 2019a et 2019b]. Il a permis de retrouver dans l'enquête Emploi un peu plus de 80 % des inscrits en catégorie A de France métropolitaine en 2017. Parmi ceux-ci, 44 % n'étaient pas au chômage au sens du BIT : 20 % étaient dans le **halo autour du chômage**, 16 % étaient inactifs hors halo et 9 % étaient en emploi. Inversement, parmi les chômeurs au sens du BIT, 22 % n'étaient pas inscrits à Pôle emploi au moment de l'enquête et 11 % étaient inscrits en catégorie B ou D.

Alors que l'écart entre le nombre de DEFM A et celui des chômeurs BIT était inférieur à 50 000 début 2009, il s'est accru ensuite pendant 10 ans pour atteindre 1,1 million fin 2019. Cette divergence de mesures peut, d'une part, être mise en regard des évolutions dans les modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, et d'autre part, s'expliquer par des réformes qui ont pu influencer sur le nombre d'inscrits à Pôle emploi sans affecter la mesure du nombre de chômeurs au sens du BIT.

C'est le cas avec le recul de l'âge d'ouverture des droits à la retraite à compter de 2011 et l'extinction des dispenses de recherche d'emploi entre 2009 et 2012, mesures qui ont contribué à augmenter le nombre de DEFM A sans affecter d'autant le chômage BIT ; lorsqu'ils sont seniors, les DEFM A sont souvent inactifs au sens du BIT. La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et la réduction de la durée d'affiliation pour ouvrir des droits à indemnisation (2009) ont pu aussi, à comportement de recherche d'emploi inchangé, inciter des personnes sans emploi à s'inscrire à Pôle emploi [Khoury *et al.*, 2020 pour la durée d'affiliation].

Par ailleurs, sur la période 2013-2017, Pôle emploi a simplifié les processus d'inscription sur les listes (inscription sur Internet, actualisation par SMS). Ces facilités d'inscription et d'actualisation de situation pourraient avoir contribué à accroître le nombre d'inscrits à Pôle emploi, en bénéficiant à la fois à des chômeurs et à des personnes un peu plus éloignées du marché du travail.

Au total, selon les résultats de l'appariement, les trois quarts de la hausse de l'écart entre le nombre de chômeurs BIT et celui des inscrits en catégorie A entre 2013 et 2017 s'explique par celle des inscrits en catégorie A considérés comme inactifs selon les critères du BIT (pour moitié dans le halo et pour moitié hors halo). La baisse du nombre de chômeurs non inscrits à Pôle emploi a aussi contribué à la divergence d'ensemble. Cette baisse a été surtout concentrée en 2017 et 2018, avec une embellie économique. Les créations d'emplois sur cette période ont en effet davantage profité aux jeunes, lesquels sont plus souvent chômeurs non inscrits.

Les deux indicateurs ont eu des évolutions divergentes pendant la crise sanitaire

En 2020, en raison de la crise sanitaire, les évolutions respectives des deux indicateurs ont été très différentes. Lors des deux périodes de confinement, les personnes souhaitant travailler n'ont pas pu chercher un emploi ou ne se sont pas déclarées comme immédiatement disponibles pour travailler. Elles ne remplissaient donc pas l'ensemble des critères pour être classées au chômage au sens du BIT [Insee, 2020]. À l'inverse, certaines modalités de gestion de listes ont été modifiées à Pôle emploi durant la crise sanitaire ; en particulier, les radiations ont été suspendues durant le premier confinement.

Ainsi, pendant le premier confinement (du 17 mars 2020 au 10 mai 2020), la part des personnes recherchant un emploi parmi celles sans emploi a fortement reculé (jusqu'à environ 30 points en comparant une semaine donnée à la semaine équivalente de l'année précédente) et la part de celles qui étaient disponibles pour occuper un emploi a aussi baissé (jusqu'à environ 10 points). Ce phénomène inédit a surtout joué à la baisse sur le nombre de chômeurs au deuxième trimestre (-300 000 chômeurs au sens du BIT), alors que dans le même temps le nombre d'inscrits à Pôle emploi bondissait, (+821 000 inscrits à Pôle emploi en catégorie A) notamment en raison de modifications de modalités de gestion de listes (absence de contrôle de recherche d'emploi, prorogation des droits à indemnisation, assouplissement des conditions d'affiliation, etc.). Une grande partie de cette divergence se retrouve dans le « halo autour du chômage » qui a fortement augmenté au deuxième trimestre (+848 000). Au troisième trimestre 2020, avec la levée des restrictions sanitaires, le mouvement s'est inversé : fort rebond du nombre de chômeurs au sens du BIT (+627 000) avec en contrepartie un repli du halo (-845 000) et une diminution marquée du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A (-475 000) avec la reprise progressive de l'activité et la fin de la suspension des

radiations. Au quatrième trimestre 2020, l'effet des nouvelles mesures de restrictions sanitaires sur le chômage BIT a été beaucoup plus limité que pendant le confinement du printemps et au total, sur l'ensemble de l'année 2020, le nombre de chômeurs a baissé de 47 000, tandis que le nombre d'inscrits en catégorie A a nettement augmenté (+272 000). Le nombre cumulé de chômeurs et de personnes dans le halo autour du chômage s'est quant à lui quasi stabilisé (+18 000).

Depuis 2021, l'écart entre le nombre de DEFM A et celui des chômeurs BIT s'est nettement réduit

En 2021 et en 2022, dans un contexte de sortie progressive de crise sanitaire, le nombre d'inscrits en catégorie A a diminué (-473 000 en 2021 et -311 000 en 2022) de manière bien plus accentuée que le nombre de chômeurs (-155 000 en 2021 et -73 000 en 2022). Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette divergence.

D'abord, le retour aux règles antérieures de gestion de listes a eu pour conséquence une forte baisse du nombre de DEFM A en 2021 par contrecoup de la hausse en 2020.

Ensuite, le déploiement progressif par Pôle emploi d'un nouveau formulaire a permis d'améliorer la procédure d'actualisation en 2022 : ce changement explique un tiers de la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A en 2022 (soit -105 000 en cumulé sur l'année), avec pour contreparties une hausse des catégories B et C (+90 000), du fait d'une meilleure déclaration des heures d'activité réduite, et une légère hausse des sorties (+15 000) [Dares, 2023].

Par ailleurs, de nouvelles règles d'assurance chômage sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2021 et au 1^{er} décembre 2021, durcissant les conditions d'accès et modifiant la formule de calcul des allocations. Ces changements, comme la modification de la condition minimale d'éligibilité à l'assurance chômage passant de quatre à six mois d'affiliation, ont pu affecter le comportement d'inscription à Pôle emploi indépendamment de la situation sur le marché du travail. Ces règles ne s'appliquant qu'aux nouvelles ouvertures de droit, leur effet se diffuse progressivement.

Enfin, à partir de fin 2021, les sorties des listes de Pôle emploi pour motif de radiation administrative ont été plus nombreuses en raison de la mise en œuvre des volets « demandeurs d'emploi de longue durée » en 2021 et « viviers » en 2022 du plan de réduction des tensions de recrutement. Ces plans prévoyaient de recontacter les demandeurs d'emploi concernés, pour leur proposer des actions de remobilisation, des formations ou des périodes d'immersion. Le refus de participer à ce parcours, ou l'absence de présentation à un rendez-vous, a constitué un motif de radiation.

Au total, l'écart entre le nombre de DEFM A et celui des chômeurs BIT s'est nettement réduit depuis début 2021 : il s'établit fin 2022 à 860 000, soit un niveau plus faible que celui de fin 2019 (1,1 million) et proche de celui du premier semestre 2017. ●

Auteurs :

Ourida Cherchem (Dares)
Claude Minni (Dares)

► Définitions

Emploi au sens du BIT, halo autour du chômage : voir *Glossaire*.

► Pour en savoir plus

- **Coder Y., Dixte C., Hameau A., Hamman S., Larrieu S., Marrakchi A., Montaut A.**, « Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 : méthode et premiers résultats », *Document d'études* n° 233, Dares, juillet 2019a.
- **Coder Y., Dixte C., Hameau A., Hamman S., Larrieu S., Marrakchi A., Montaut A.**, « Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références », édition 2019b.
- **Dares**, « Incidents et changements de procédure ayant eu un impact sur les statistiques de demandeurs d'emploi », janvier 2023.
- **Insee**, « Au deuxième trimestre 2020, un marché du travail sous l'influence du confinement », *Informations Rapides* n° 203, août 2020.
- **Khoury L., Brébion C., Briole S.**, "Entitled to Leave: The impact of Unemployment Insurance Eligibility on Employment Duration and Job Quality", *NHH Dept. of Economics Discussion Paper* No. 01/2020, janvier 2020.
- **Passeron V.**, « Tout demandeur d'emploi n'est pas forcément chômeur », *Le blog de l'Insee*, février 2022.