

Taux de chômage et inscrits à Pôle emploi : deux mesures, des évolutions différentes

Insee Flash Pays de la Loire • n° 140 • Août 2023

Le chômage au sens du Bureau international du travail et l'inscription en catégorie A sur les listes de Pôle emploi constituent les deux principales mesures du chômage en France. Dans les Pays de la Loire, comme au niveau national, les deux indicateurs peuvent évoluer différemment selon le contexte réglementaire ou conjoncturel. Ainsi, dans la région, entre 2010 et 2022, le chômage au sens du BIT recule de 2 points tandis que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A progresse de 5 %. Toutes les tranches d'âge contribuent à cette divergence, en particulier les seniors.

Au niveau régional, deux mesures du chômage sont disponibles et font référence. D'une part, l'enquête Emploi en continu permet d'estimer le **taux de chômage localisé au sens du Bureau international du travail (BIT)**, soit la part d'actifs sans emploi, en recherche active d'emploi et disponibles pour travailler. En moyenne en 2022, il atteint 5,9 % de la population active des Pays de la Loire. D'autre part, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi résulte d'une démarche administrative. Parmi eux figurent les **demandeurs d'emploi de catégorie A**, soit les actifs sans emploi et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche. En moyenne en 2022, 138 200 demandeurs d'emplois de catégorie A sont dénombrés dans les Pays de la Loire.

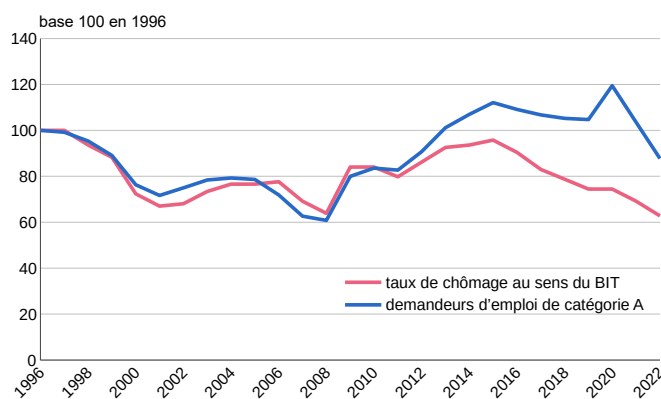
Les populations décrites par ces deux mesures ne sont pas les mêmes : **certains chômeurs au sens du BIT** ne sont pas inscrits à Pôle emploi en catégorie A et, inversement, certains demandeurs d'emploi sont à la frontière du chômage au sens du BIT sans en vérifier tous les critères ► **encadré 1**. Au-delà de ces différences de niveaux, les deux indicateurs n'évoluent pas de la même façon, selon la conjoncture, les réformes d'accompagnement ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi. En outre, une démographie dynamique participe à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, sans impact notable sur la part que les chômeurs représentent dans la population active. Cet effet peut varier selon les territoires.

Depuis 2010, les évolutions des deux mesures du chômage s'écartent

De 1996 à 2010, dans les Pays de la Loire, les évolutions du taux de chômage localisé et du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A sont d'ampleurs comparables ► **figure 1**. Entre 2010 et 2022, en revanche, le taux de chômage localisé recule

tendanciellement (-2,0 points), soit une baisse de 25 % sur l'ensemble de la période, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A augmente (+5 %). L'écart entre les deux mesures est maximal en 2020, en lien avec la crise sanitaire ► **encadré 2**. Cette divergence n'est pas spécifique aux Pays de la Loire et elle s'est produite avec une ampleur comparable en France métropolitaine.

► 1. Évolution du taux de chômage au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, dans les Pays de la Loire, entre 1996 et 2022



Lecture : en base 100 1996, l'indice du taux de chômage au sens du BIT est de 84 en 2010 et de 63 en 2022, soit une baisse de 25 % de l'indicateur entre 2010 et 2022.

Champ : personnes âgées de 15 ans ou plus dans les Pays de la Loire.

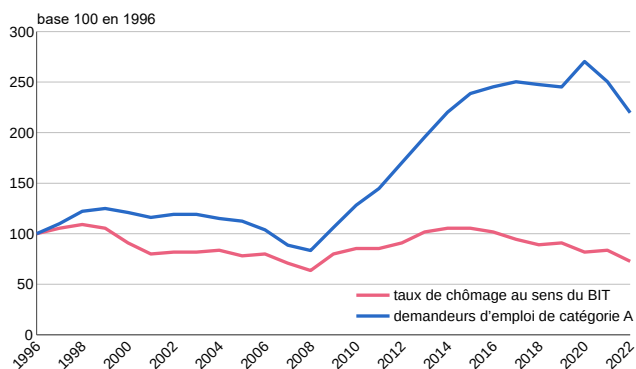
Source : Insee, Taux de chômage localisés, Estimations d'emploi et de chômage, Recensement de la population ; Pôle emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

La divergence est la plus marquée pour les seniors

Les seniors (âgés de 50 ans ou plus) représentent un chômeur sur sept dans la région. Pour autant, ce sont les âges qui contribuent le plus fortement à l'écart entre les évolutions des deux mesures du chômage, avec une divergence majeure à partir de 2009 ► **figure 2**. Entre 2009 et 2022, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A de 50 ans ou plus double, tandis que le taux de chômage varie peu. Ce dernier reste, d'ailleurs, nettement plus faible pour cette tranche d'âge que pour les autres, autour de 4 %.

Deux réformes l'expliquent. Tout d'abord, depuis 2010, le recul progressif de l'âge de départ à la retraite a maintenu en catégorie A des personnes considérées comme inactives au sens du BIT parce qu'elles ne recherchaient pas activement un emploi. De plus, jusqu'en 2012, certains seniors sans emploi et proches de la retraite (âgés d'au moins 57 ans), inactifs au sens du BIT, pouvaient bénéficier, à leur demande, d'une dispense de recherche d'emploi : ils cessaient ainsi de faire partie des demandeurs d'emploi. L'arrêt de ce dispositif engendre une forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi, sans impact sur le chômage BIT.

► 2. Évolution du taux de chômage au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, dans les Pays de la Loire, entre 1996 et 2022 : les 50 ans ou plus



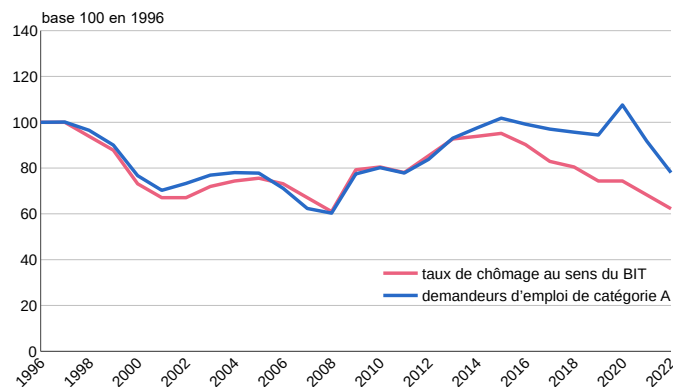
Champ : personnes âgées de 50 ans ou plus dans les Pays de la Loire.
Source : Insee, Taux de chômage localisés, Estimations d'emploi et de chômage, Recensement de la population ; Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

Entre 25 et 49 ans, des évolutions réglementaires affectent différemment les deux indicateurs

Pour les actifs ligériens âgés de 25 à 49 ans, les deux indicateurs suivent une tendance quasi identique jusqu'en 2013 ► **figure 3**. Entre 2014 et 2019, le taux de chômage au sens du BIT des Ligériens de 25-49 ans recule nettement (-1,6 point). Cette période marque une embellie conjoncturelle mais elle n'entraîne pas une moindre inscription auprès de Pôle emploi. En effet, le nombre de demandeurs de catégorie A reste quasi stable durant ces années qui sont concomitantes avec la montée en charge de deux réformes. Premièrement, en 2009, le revenu de solidarité active (RSA) est généralisé. Il est conditionné, dans certains cas, à une recherche d'emploi renforcée, conduisant à davantage d'inscriptions à Pôle emploi. Cet effet concerne particulièrement les bénéficiaires du RSA de 25-49 ans, qui sont plus fréquemment inscrits à Pôle emploi. Deuxièmement, la réforme de l'assurance chômage de 2009 assouplit les conditions d'ouverture de droits à l'indemnisation (réduction de la durée minimale d'affiliation de six à quatre mois), impliquant également davantage d'inscriptions.

A contrario, de 2020 à 2022, la baisse du nombre de demandeurs d'emploi est marquée (-27 %), tandis que le chômage BIT recule plus timidement (-1,0 point). Le retour aux règles de gestion antérieures à la période Covid, le durcissement fin 2021 des conditions d'ouverture de droits au chômage (durée minimale d'affiliation de nouveau portée à six mois), ou encore le renforcement des contrôles et leurs possibles retombées en matière de radiations, contribuent au recul du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, indépendamment de la situation réelle de ces derniers sur le marché du travail.

► 3. Évolution du taux de chômage au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, dans les Pays de la Loire, entre 1996 et 2022 : les 25 à 49 ans



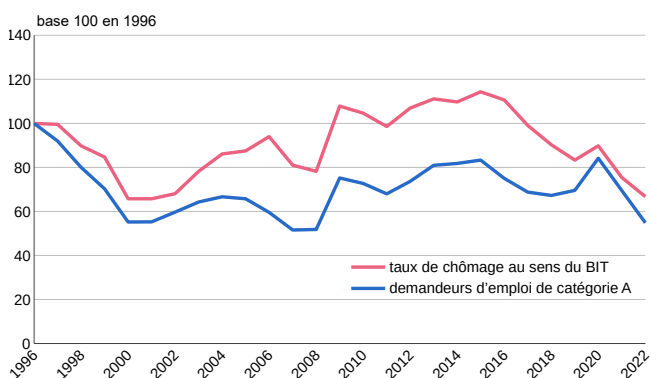
Champ : personnes âgées de 25 à 49 ans dans les Pays de la Loire.
Source : Insee, Taux de chômage localisés, Estimations d'emploi et de chômage, Recensement de la population ; Pôle emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

Le taux de chômage des 15-24 ans, plus sensible à la conjoncture économique

Les 15-24 ans sont la seule tranche d'âge pour laquelle le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A est structurellement inférieur à celui des chômeurs au sens du BIT. De nombreux jeunes chômeurs au sens du BIT ne s'inscrivent pas à Pôle emploi, soit parce qu'ils n'ont pas suffisamment travaillé pour bénéficier des droits à l'indemnisation, soit parce qu'ils travaillent au cours du mois considéré par Pôle emploi, mais pas au cours de la semaine de référence de l'enquête Emploi en continu.

En dépit de ces différences majeures de volumes, les deux indicateurs évoluent le plus souvent dans le même sens ► **figure 4**. Cependant, contrairement aux autres tranches d'âge, l'indicateur de Pôle emploi semble plus inerte et moins sensible à la conjoncture économique. De par sa couverture plus large de l'ensemble des jeunes, le taux de chômage au sens du BIT traduit mieux leur situation réelle sur le marché du travail. Deux périodes sont plus caractéristiques de cet effet. Ainsi, entre 2002 et 2005, la fin des emplois-jeunes s'est traduite par une augmentation du taux de chômage beaucoup plus forte que celle du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A : le premier passe de 14,7 % à 18,9 %, quand le second passe de 22 500 à 24 800. De plus, entre 2015 et 2018, la conjoncture favorable crée de nombreux emplois dont profitent les plus jeunes. Elle se traduit par une baisse très marquée du taux de chômage, mais beaucoup plus timide du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A : le premier passe de 24,7 % à 19,5 %, quand le second passe de 31 400 à 25 400.

► 4. Évolution du taux de chômage au sens du BIT et du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, dans les Pays de la Loire, entre 1996 et 2022 : les 15 à 24 ans



Champ : personnes âgées de 15 à 24 ans dans les Pays de la Loire.

Source : Insee, Taux de chômage localisés, Estimations d'emploi et de chômage, Recensement de la population ; Pôle emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois.

Certaines mesures récentes ou en projet s'appliquant particulièrement aux jeunes pourraient, à terme, participer au rapprochement des deux concepts du chômage. Entre 2013 et 2017, Pôle emploi a simplifié le processus d'inscription sur les listes (inscription sur internet, actualisation par SMS). À partir de 2015, les Pays de la Loire ont expérimenté le dispositif Garantie Jeunes, conduisant davantage de jeunes de 16 à 25 ans à s'inscrire à Pôle emploi pour en bénéficier.

Enfin, dans le cadre de la réforme de France Travail en projet en 2023, le bénéfice du RSA sera conditionné à l'inscription en tant que demandeur d'emploi. ●

Charles Battesti, Maëlle Fontaine (Insee)

► Encadré 1 – Le halo autour du chômage : aux frontières de l'emploi, du chômage et de l'inactivité

Le halo autour du chômage comptabilise les personnes sans emploi qui souhaitent travailler mais ne vérifient pas toutes les conditions pour être considérées chômeuses au sens du BIT : soit elles ne recherchent pas d'emploi, soit elles ne sont pas disponibles pour travailler. Ainsi, de nombreux demandeurs d'emploi sont repérés d'après l'enquête Emploi en continu comme faisant partie du halo autour du chômage. Depuis 2010, au niveau national, les évolutions du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A suivent davantage les évolutions du halo autour du chômage que de celles du chômage au sens du BIT stricto sensu. En moyenne en 2022, en France hors Mayotte, 2,23 millions de personnes sont comptabilisées au chômage au sens du BIT et 1,86 million de personnes dans le halo du chômage. Enfin, 3,14 millions de personnes sont demandeurs d'emploi de catégorie A.

► Encadré 2 – Pourquoi le chômage au sens du BIT n'a-t-il pas augmenté pendant la crise en 2020 ?

Pendant la première période de confinement, au premier semestre 2020, un grand nombre de personnes sans emploi ont interrompu leurs recherches et n'ont donc plus été considérées comme active. Ceci a conduit, malgré la baisse de l'emploi, à une diminution en « trompe-l'œil » du chômage au sens du BIT et à une hausse du halo autour du chômage. Cet effet, très spécifique au confinement mais non propre au marché du travail français, s'est estompé en grande partie au second semestre 2020. Dans le même temps, dans les Pays de la Loire, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A a bondi de 14 % en moyenne annuelle 2020, par rapport à 2019. Les trois quarts de cette hausse s'expliquent par les chiffres du mois d'avril 2020, avec un transfert en catégorie A des personnes inscrites en catégorie B ou C en mars.

► Définitions et méthode

Taux de chômage localisé au sens du Bureau international du travail (BIT) : ratio entre le nombre de chômeurs au sens du BIT et le nombre d'actifs (en emploi ou au chômage) estimé au niveau régional. Au niveau national, le taux est mesuré directement grâce à l'enquête Emploi en continu. Au niveau régional, les taux localisés sont estimés en mobilisant, en plus de l'enquête Emploi, des sources complémentaires (recensement de la population, données administratives sur l'emploi et séries de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi), afin de mesurer des ventilations géographiques, par tranche d'âge et pour l'estimation de la population active.

Chômeur au sens du BIT : personne âgée de 15 ans ou plus répondant à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée, être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines, avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Le nombre de chômeurs au sens du BIT n'est pas disponible au niveau régional.

Demandeur d'emploi de catégorie A : personne inscrite en fin de mois sur les listes de Pôle emploi, tenue d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et n'ayant travaillé aucune heure au cours du mois. La notion de recherche active peut différer de la définition du BIT.

Les données de cette publication sont présentées en moyenne annuelle. Elles sont présentées en base 100 en initiant les calculs à l'année 1996, première date de disponibilité de ces deux séries, afin de disposer de la plus grande fenêtre d'observation possible.

Le recensement de la population permet également d'estimer le nombre d'actifs au chômage, mais cette définition ne fait pas l'objet de la présente étude.

► Pour en savoir plus

- **Cherchem O., Minni D.**, « Chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi de catégorie A : une réduction de l'écart depuis 2021 », *Insee références*, édition 2023.
- **Coder, Y. et al.**, « Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples », *Insee références*, édition 2019.
- **Bessone A.J., Cabannes P.Y., Marrakchi A.**, « Halo autour du chômage : une population hétérogène et une situation transitoire », *Insee références*, édition 2016.
- **Passeron V.**, « Tout demandeur d'emploi n'est pas forcément chômeur », Le blog de l'Insee, février 2022.

