

À l'attention de :

Madame Prost, directrice-adjointe de Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail,

Monsieur Nouveau, directeur de la Direction des Statistiques, des Études et de l'Évaluation de Pôle emploi,

Monsieur Cavard, directeur de la Direction des Études et Analyses de l'Unédic,

Madame, messieurs

Vous nous avez conjointement adressé une lettre datée du 19 mars en réaction à la *Note de l'Institut Européen du Salariat* (n°42 - mars 2018) consacrée au(x) taux de couverture de l'indemnisation chômage. Nous vous en remercions et avons, avec votre accord, demandé à l'IES de publier ce « droit de réponse » afin d'éclairer le débat public sur cet enjeu important.

Avant de répondre à notre tour à ce qui, dans votre réaction, nous semble pouvoir faire débat, nous constatons qu'un certain nombre de faits établis dans cette *Note de l'IES* semblent ne pas être contestés par les trois services statistiques que vous représentez :

1/ La part des chômeurs indemnisés (par l'assurance chômage ou l'État) a subi une baisse de l'ordre de 20 %¹ depuis 2003.

2/ La part des chômeurs indemnisés n'a jamais² été aussi basse qu'aujourd'hui.

3/ Depuis la convention de 2014, on observe une hausse de la part des chômeurs indemnisables et une baisse de la part des chômeurs indemnisés.

Il nous semble important – pour alimenter le débat public de façon utile – de souligner notre convergence de vue sur ces points essentiels. Du moins nous interprétons votre silence sur ces points centraux de notre texte comme valant approbation.

¹ C'est-à-dire 12 points.

² Aussi loin qu'on puisse remonter dans le temps c'est-à-dire depuis 1985.

Venons-en aux deux points qui, d'après votre lettre, dénoteraient d'une divergence de vue.

1/ vous affirmez que l'accès à l'information sur la part des indemnisés parmi les chômeurs et son évolution dans le temps est accessible à tous de façon transparente et claire.

2/ vous affirmez qu'il est nécessaire pour rendre compte de la « complexité du marché du travail » de ne pas en avoir une vision univoque fondée sur un seul indicateur et, qu'en ce sens, la part des indemnisables est un indicateur aussi intéressant que la part des indemnisés.

Sur ce second point, nous sommes d'accord. **Nous partageons avec vous l'idée qu'un seul indicateur ne peut suffire pour saisir la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi, en raison de la complexité actuelle du marché du travail. Tout le sens de notre démarche, dans cette Note, est précisément de montrer la complexité d'une réalité dans laquelle la part des chômeurs indemnisables peut être en hausse quand la part des chômeurs indemnisés est en baisse et n'a jamais été aussi basse.** De même, nous sommes d'accord avec l'esprit et avec la lettre de la note de travail co-signée par vos trois institutions publiée en janvier 2016 qui précise :

« Il existe deux situations vis-à-vis de l'indemnisation : une personne peut être indemnisable, c'est-à-dire avoir des droits ouverts à une allocation donnée dès lors qu'elle a déposé une demande d'allocation qui a été acceptée ; une personne peut être indemnisée au titre d'une allocation un mois donné si elle la perçoit effectivement ce mois-ci. Certaines situations (activité réduite, différé ou délai d'attente, sanction) peuvent expliquer qu'une personne soit indemnisable, sans être indemnisée un mois donné.

Pour la mesure de la couverture par l'indemnisation chômage, les deux approches, complémentaires, sont présentées. »³ (nous soulignons).

Le fait d'être d'accord avec cette approche assumant la complexité de la réalité en s'intéressant aux indemnisables comme aux indemnisés, n'empêche pas – au contraire – d'assumer que tout indicateur a ses limites et peut, à ce titre, faire l'objet de critiques. Dans cette perspective, **même si l'indicateur « part des indemnisables » nous semble tout à fait digne d'intérêt, il nous paraît nécessaire de montrer le caractère problématique de nommer « taux de couverture » de l'indemnisation chômage un indicateur très extensif qui ajoute aux chômeurs indemnisés, non seulement des chômeurs non indemnisés, mais aussi des personnes en emploi et non indemnisées** (au motif que leur droit n'est pas clos).

Quoi qu'il en soit et au risque de nous répéter, l'essentiel est que nous sommes d'accord avec l'approche mentionnée dans votre lettre et dans la note citée ci dessus : considérer comme complémentaires la part des indemnisés et la part des indemnisables.

³ *Mesure d'un taux de couverture par l'indemnisation chômage. Document méthodologique – Janvier 2016. Pôle emploi, Unédic, Dares.*

La seule question qui vaille dès lors est de savoir si, comme vous l'affirmez, l'information est aussi « simple, claire et transparente » sur la part des indemnisés qu'elle l'est sur la part des indemnisables. Notre réponse est très clairement négative : **la part des indemnisés parmi les chômeurs n'est plus une information disponible pour le public de façon simple, claire et transparente (pas davantage que pour les négociateurs de l'assurance chômage) alors que c'est le cas pour la part des indemnisables**⁴.

Certes, les données nécessaires à un calcul du taux de couverture entendu comme part des indemnisés « existent » et sont accessibles. Notre publication en est la preuve même : sans cela, nous n'aurions pu réaliser ce travail. Mais notre publication sous la forme de trois graphiques simples et clairs de l'évolution de la part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage et/ou l'État n'a pas, à notre connaissance, d'équivalent⁵.

Sous quelle forme trouve-t-on des informations sur la part des chômeurs indemnisés ?

Dans de nombreux documents, comme les publications récurrentes de la DARES⁶ ou de Pôle Emploi⁷, la présentation est la suivante : c'est la part des indemnisables qui est présentée puis la part des indemnisés parmi les indemnisables⁸. On peut difficilement considérer qu'il s'agit d'une information claire et transparente sur la part des chômeurs indemnisés puisque c'est au lecteur de faire une règle de trois pour connaître la part des indemnisés et d'en faire des dizaines s'il veut connaître son évolution dans le temps. L'information sur la part des indemnisés parmi les chômeurs ne fait donc pas l'objet des mêmes conditions de publication que celle relative à la part des indemnisables.

Dans d'autres documents c'est le nombre des indemnisés en valeur absolue qui est présent. Par exemple, alors que la part des indemnisés ne figure pas parmi les 33 indicateurs

⁴ Il serait extrêmement aisé de nous démentir sur ce point en donnant un exemple de publication régulière faisant état de la part des indemnisés depuis cette note de janvier 2016. Inversement, la part des indemnisables fait l'objet d'une publication régulière dans les *Statistiques et indicateurs* publiés par Pôle emploi ; il est disponible mensuellement sur le site ; il est publié régulièrement par l'Unédic en tant qu'un des indicateurs de suivi de la convention et il fait l'objet de publications ponctuelles par la Dares (par exemple, dans *Dares Résultats, 2016, Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2014*, n° 71).

⁵ La reconstitution des séries présentées dans ces trois graphiques a impliqué

- de recenser depuis 1985 l'ensemble des publications portant sur le nombre de chômeurs d'une part, le nombre de chômeurs indemnisés d'autre part (dont une grande partie n'existe que sur format papier accessible à la BNF notamment),
- de sélectionner des séries homogènes dans le temps (de même champ : France ou France métropolitaine, de même nature : brute ou corrigée des variations saisonnières et des jours fériés, de même définition : les allocations prises en comptes changent, les catégories de chômeurs également, ...)
- de sélectionner des séries homogènes entre le numérateur (les chômeurs indemnisés) et le dénominateur (les chômeurs).

⁶ <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/statistiques-de-a-a-z/article/les-demandeurs-d-emploi-indemnisables-ou-non>

⁷ <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/demandeurs-demploi/indemnisations/taux-de-couverture--situation-au.html?type=article>

⁸ Pour faire une analogie : que diriez vous d'un élève annonçant à ses parents qu'il a répondu à 75% des questions à son examen et que, pour ces questions, il a eu 2/3 de réponses justes ? Qu'il pourrait dire clairement qu'il a eu une note de 10/20 mais qu'il fera sûrement un bon communicant !

de suivi de la convention, le nombre des indemnisés y figure. Comme le nombre de chômeurs connaît une hausse rapide, cela donne lieu à des présentations dans lesquelles le nombre de chômeurs indemnisés augmente lui aussi en valeur absolue. Ce qui peut apparaître comme une bonne nouvelle (pour qui s'inquiète de la bonne couverture des chômeurs) masque en réalité une mauvaise nouvelle : le nombre de chômeurs augmentant plus vite que le nombre de chômeurs indemnisés, en réalité, la part des chômeurs indemnisés baisse.⁹

Ces différents éléments tendent à montrer que la complémentarité prônée par vos institutions en janvier 2016 n'a pas été mise en œuvre. C'est pourquoi il nous a paru important de publier un travail qui, après avoir pointé l'insuffisante accessibilité de l'information relative à la part des indemnisés, s'attache à en montrer l'évolution récente. **La forte baisse de la part des chômeurs indemnisés et le fait qu'elle atteigne aujourd'hui un niveau jamais atteint auparavant sont des informations qui sont passées inaperçues aussi bien pour les journalistes, que pour les négociateurs et pour le public. Il s'agit pourtant d'éléments cruciaux pour caractériser la situation actuelle de la couverture indemnitaire des chômeurs. Nous sommes dès lors un peu surpris que vous considériez le niveau d'information comme satisfaisant.**

Nous espérons que ces précisions ont éclairci notre démarche qui vise précisément à rendre compte de la complexité du marché du travail et à apporter de la « transparence » dans le débat actuel en mettant en lumière l'ensemble des facettes de la couverture indemnitaire.

Bien cordialement

Mathieu Grégoire et Claire Vivés

⁹ Voir par exemple le graphique 7 du Suivi de la convention de 2014 présenté au bureau du 16 mars 2018. Notons une seule exception : la part des indemnisés apparaît bien dans un graphique du « socle de réflexion pour une concertation utile » de décembre 2017. Il s'agit toutefois seulement des indemnisés « assurance chômage » et aucune donnée n'est présentée pour 2017 ce qui ne permet pas de voir la baisse récente de la part des indemnisés mais seulement une stagnation à un point bas.