



MESURER, COMPRENDRE ET COMBATTRE LE CHÔMAGE EN FRANCE : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES EXEMPLES EUROPÉENS ?

La commission d'enquête « sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage » a été constituée le 28 avril 2016 à la demande du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés.

Composée de 21 sénateurs représentant les différents groupes politiques, elle a conduit ses travaux sous la présidence de Mme Anne Emery-Dumas (Socialiste et républicain - Nièvre), son rapporteur étant M. Philippe Dallier (Les Républicains - Seine-Saint-Denis).

Entre le 11 mai et le 19 septembre 2016, la commission a entendu 32 personnalités (anciens ministres du travail, administrations et instances chargées de l'élaboration des statistiques, de leur publication et de leur contrôle, économistes, association de chômeurs, représentants d'ambassades des pays de l'UE) et effectué 3 déplacements (Londres, Rome et Berlin).

I. Pour des « chiffres du chômage » complets, transparents et cohérents

La situation actuelle favorise les controverses inutiles

■ Comme dans d'autres pays de l'Union européenne, **deux indicateurs du chômage** coexistent en France : une donnée « statistique », **le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)** établi par l'Insee dans le cadre de son enquête Emploi trimestrielle ; une donnée administrative, **le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)** inscrits à Pôle emploi, établi conjointement avec la Dares.

Les critères de l'inscription à Pôle emploi	Les critères du chômage au sens du BIT
<ul style="list-style-type: none"> - être à la recherche d'un emploi ; - avoir accès au marché du travail ; - avoir une identité vérifiée ; - déclarer sa domiciliation. 	<ul style="list-style-type: none"> - être en âge de travailler (c'est-à-dire âgé de plus de 15 ans) ; - ne pas avoir travaillé, même une heure, durant la période de référence ; - être disponible pour travailler dans les 15 jours ; - être en recherche active d'un travail.

■ **Les soupçons de manipulations des chiffres établis par Pôle emploi ne sont pas justifiés**, même si la survenance d'incidents a altéré leur crédibilité. Toutefois, **ils ne sont pas, à eux seuls, un indicateur fiable et pertinent du chômage.**

Inscriptions à Pôle emploi : les « anomalies »

La catégorie C, qui recense l'ensemble des demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois, comprend un nombre important (**467.300 en juillet 2016**) de **personnes exerçant une activité à temps complet.**

La suppression de la dispense de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi de plus de 58 ans a touché 350.000 personnes entre juillet 2008 et juillet 2016. Sur la même période le nombre de **demandeurs d'emploi de 55 ans et plus** a augmenté de 580.000, soit une **hausse de 430 %.**

Une proportion importante des **jeunes de moins de 25 ans** et des **bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ne sont pas inscrits à Pôle emploi.** Dans le seul département du Nord, 45.000 allocataires du RSA ne sont suivis ni par Pôle emploi ni par les services du département, soit près de 40 % du total des allocataires.

MESURER, COMPRENDRE ET COMBATTRE LE CHÔMAGE EN FRANCE : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES EXEMPLES EUROPÉENS ?

- Les **statistiques produites par l'Insee**, qui répondent à des critères et des règles fixés au niveau international, constituent une **meilleure mesure du chômage malgré leurs limites** (rythme de publication trimestriel, enquête réalisée à partir d'un échantillon, impact des changements de méthodologie, définition restrictive du chômage qui exclut notamment les personnes situées dans le « halo autour du chômage »).

Le « halo autour du chômage »

Le chômage au sens du BIT fait l'objet d'une définition stricte qui exclut certaines situations.

Le « halo autour du chômage » correspond ainsi aux personnes inactives qui souhaitent un emploi sans être comptées comme chômeurs au sens du BIT, c'est-à-dire les personnes déclarant souhaiter travailler ou rechercher un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les quinze jours pour occuper un emploi ou qui n'ont pas fait de démarche active de recherche d'emploi au cours des quatre dernières semaines.

Cette définition fait désormais l'objet d'une harmonisation au niveau européen.

Selon l'Insee, au deuxième trimestre 2016, en France métropolitaine, 1,5 million de personnes se trouvaient dans cette situation.

Le choix d'un chiffrage standardisé aux normes internationales permettant la comparaison et d'un contenu enrichi pour alimenter l'analyse

- ▶ Parvenir à une publication de **statistiques mensuelles** du chômage **au format BIT**.
- ▶ **Améliorer la communication** en rassemblant, au sein d'un **document unique**, sur le modèle du Royaume-Uni, l'enquête Emploi et la publication du nombre de DEFM.
- ▶ **Enrichir le contenu de cette publication**

Un nouveau contenu pour une publication mensuelle

- une présentation du nombre de chômeurs au sens du BIT ;
- l'évolution du « halo autour du chômage », du sous-emploi et de la précarité ;
- une analyse de l'évolution des demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A, B et C ;
- une analyse approfondie de la catégorie C présentant le nombre de CDD, de CDI, de contrats à temps partiels et de contrats à temps plein ;
- une analyse des mouvements entre catégories ;
- une analyse de l'impact de certaines mesures telles que la suppression de la dispense de recherche d'emploi ou la mise en œuvre des plans de formation ;
- une analyse des parcours des demandeurs d'emploi (en particulier du devenir des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie D, 6 mois après leur sortie de formation).

- ▶ **Dégager des moyens à la Dares** pour la réalisation d'**analyses qualitatives** en confiant à Pôle emploi la responsabilité d'établir le nombre mensuel de DEFM. En outre, la Dares devrait être chargée de **recenser les allocataires du RSA ainsi que les jeunes** de moins de 25 ans à la recherche d'un emploi, **qui ne sont pas inscrits dans les listes de Pôle emploi**.

- ▶ Organiser **annuellement** des **Assises de l'emploi** pour rassembler administrations, partenaires sociaux, chercheurs et associations afin d'analyser l'**évolution du marché de l'emploi** au cours de l'année passée et de **débattre sur les perspectives pour les années à venir**.

MESURER, COMPRENDRE ET COMBATTRE LE CHÔMAGE EN FRANCE : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES EXEMPLES EUROPÉENS ?

II. Vers un modèle convergent européen des politiques de l'emploi ?

Des grandes lignes de convergence malgré l'hétérogénéité des modèles économiques et sociaux

■ Les crises des années 2000 ont déclenché un mouvement de réformes structurelles.

Entre 2000 et 2007, environ 100 mesures avaient été adoptées concernant la protection de l'emploi, tandis que plus de 400 réformes ont touché ce domaine de 2008 à 2013 (*Conseil d'orientation de l'emploi*).

■ **Les réformes ont été souvent globales**, couvrant l'ensemble des problématiques du marché du travail et **adoptées** et mises en œuvre **dans des délais brefs** : lois « Hartz » en Allemagne, programmes *Welfare to work* et *Work Programme* au Royaume-Uni, *Jobs Act* et loi « Fornero » en Italie.

■ **Les politiques actives de l'emploi** ont été plébiscitées par les pays de l'Union européenne : renforcement des incitations à la reprise d'un emploi ; amélioration de l'accompagnement des chômeurs ; développement de la formation. Elles se sont souvent accompagnées de conditions plus strictes d'indemnisation du chômage (durée et montant).

Le parcours de prévention du chômage de longue durée au Royaume-Uni

- à l'issue d'une période de trois mois, un entretien approfondi doit être réalisé avec le conseiller du Jobcentre Plus. À cette occasion, un bilan est effectué sur les besoins du demandeur d'emploi et sur les actions qu'il a mises en œuvre pour retrouver un emploi ;

- à l'issue d'une période de six mois, un entretien de relance a lieu avec le demandeur d'emploi à qui il peut être proposé de bénéficier d'un programme spécifique ou d'une aide à la création d'entreprise ;

- dès lors que sa situation le justifie le suivi du demandeur d'emploi peut-être confié à un prestataire extérieur dont la rémunération varie en fonction des résultats enregistrés en matière de retour à l'emploi des publics accueillis et de qualité des emplois proposés.

■ La **réforme du service public de l'emploi** constitue un élément déterminant de la réussite des politiques menées : ajustement de ses moyens aux besoins nés des crises conjoncturelles (Allemagne) ; garantie d'un socle de prestations homogène sur l'ensemble du territoire (Italie).

■ **Une flexibilisation accrue du marché du travail** a également pu être recherchée avec le développement de nouvelles formes de contrats (*zero hour contract* et contrat de travailleur actionnaire au Royaume-Uni, CDI à protection croissante en Italie).

Les contrats de travail atypiques en Allemagne

1) Les *mini jobs* désignent des emplois rémunérés au maximum 450 euros par mois. Ils sont exonérés de l'impôt sur le revenu et de la part salariale des cotisations sociales, tandis que l'employeur verse un forfait équivalent à 30 % du salaire, soit un montant supérieur au taux traditionnel. En juin 2016, les femmes représentaient 60 % des 6,7 millions de titulaires d'un mini job dans le secteur marchand.

2) Les *midi jobs*, institués par la loi « Hartz » II, sont construits sur le même modèle mais concernent des emplois rémunérés au plus 850 euros. Ils restent exonérés de charges salariales, les charges patronales étant calculées selon un barème dégressif jusqu'à 850 euros. Environ un million de personnes occupent un midi job.

3) Enfin, les *ein-euro jobs*, créés par la loi « Hartz » IV, permettent à des chômeurs de longue durée d'exercer une activité dans le secteur non-marchand tout en continuant à percevoir leur allocation, dans le but de faciliter leur réinsertion professionnelle.

■ Élément d'accompagnement de ces réformes, la **décentralisation de la négociation collective au niveau de l'entreprise**, notamment en matière de salaire et de durée du travail, a favorisé la compétitivité allemande et doit permettre en Italie l'adaptation aux écarts de productivité.

MESURER, COMPRENDRE ET COMBATTRE LE CHÔMAGE EN FRANCE : QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DES EXEMPLES EUROPÉENS ?

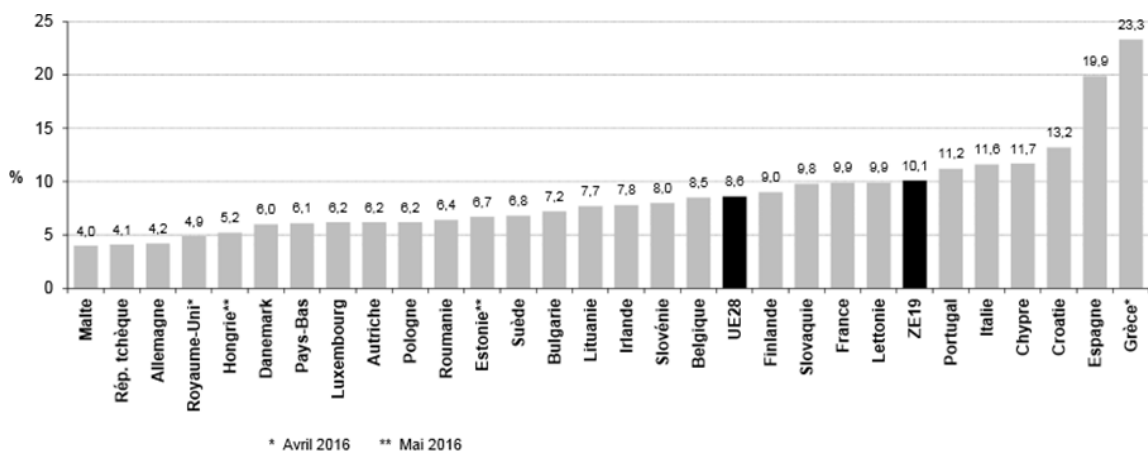
Des résultats incontestables sur le taux de chômage, des impacts plus divers sur le marché du travail

► **L'impact des réformes structurelles** du marché du travail **ne peut s'évaluer qu'à moyen terme** (4-5 ans), compte tenu de leurs modalités d'application, qui peut être progressive, et des fluctuations de la conjoncture. Les effets de court terme liés aux incitations fiscales doivent être pris en compte.

Pour la Banque d'Italie, les trois quarts de l'augmentation de l'emploi salarié sur les quatre premiers mois de l'année 2015 seraient imputables à la reprise économique. Concernant le quart restant, les deux tiers seraient attribuables aux exonérations de cotisations sociales et le dernier tiers au Jobs Act (étude de mars 2016 sur la Vénétie).

► **Deux des pays étudiés (Allemagne, Royaume-Uni)** présentent les **meilleurs résultats de l'Union européenne en matière de taux de chômage**, le troisième (Italie), qui partait d'une situation très dégradée, a obtenu en 2015 une baisse significative qui doit encore être confirmée.

Taux de chômage dans les pays de l'Union européenne en juin 2016



* Avril 2016 ** Mai 2016

► Dans ces pays qui ont privilégié la reprise d'activité, sous toutes ses formes, la réduction du taux de chômage peut avoir, **au moins à court terme**, des **conséquences en matière de productivité, d'inégalités salariales et sur les caractéristiques des emplois** occupés dans l'économie.

► Les **efforts consentis par l'Allemagne et le Royaume-Uni** durant la crise leur ont permis de **dégager des marges de manœuvre** qui sont aujourd'hui mises à profit **pour revaloriser les salaires** et améliorer la situation des personnes les plus éloignées de l'emploi.



Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage

http://www.senat.fr/commission/enquete/chiffres_du_chomage.html

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06
Téléphone : 01.42.34.28.95
Télécopie : 01.42.34.26.06

Présidente

Anne Emery-Dumas
(Socialiste et
républicain - Nièvre)



Rapporteur

Philippe Dallier
(Les Républicains -
Seine-Saint-Denis)

