



Demandeurs d'emploi : crise et évolutions réglementaires contribuent à la hausse

Depuis le début de la crise, le nombre de demandeurs d'emploi n'exerçant aucune activité a fortement augmenté. La situation économique dégradée conjuguée au dynamisme de la population active régionale contribue à cette hausse. En outre, certaines évolutions réglementaires affectent les comportements d'inscription à Pôle emploi. Elles peuvent avoir un impact moindre sur le chômage au sens du Bureau international du travail. Le nombre de demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite augmente également fortement, en lien avec un recours accru aux contrats courts et l'assouplissement des conditions de cumul entre une rémunération et l'allocation chômage. Avec la persistance de la crise, le chômage de longue durée se développe. Près de la moitié des inscrits ne perçoit pas d'allocation de l'assurance chômage : ils ont épuisé leurs droits ou ont une durée d'activité insuffisante pour en bénéficier.

Aurélie Goin, Insee - Eric Craipeau, Michel Montigné, Directe - Josette Barraud, Vincent Ragot, Pôle emploi

L'inscription à Pôle emploi permet de bénéficier d'un accompagnement par l'agence et potentiellement de percevoir une allocation. Cette démarche administrative recouvre des situations très diverses (absence ou non d'emploi, formation, etc.). Dans les Pays de la Loire, fin 2015, 356 910 personnes sont inscrites à Pôle emploi, soit 1,9 fois plus que huit ans auparavant. Dans un contexte économique dégradé, les entrées sur les listes prennent le pas sur les sorties et les embauches en contrats courts se multiplient. De plus en plus de personnes sont durablement éloignées de l'emploi. Le renforcement de l'accompagnement et la formation sont des leviers pour éviter le risque d'exclusion du marché du travail. Mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre est un enjeu pour les acteurs des politiques de l'emploi.

Forte croissance des inscriptions de personnes sans emploi

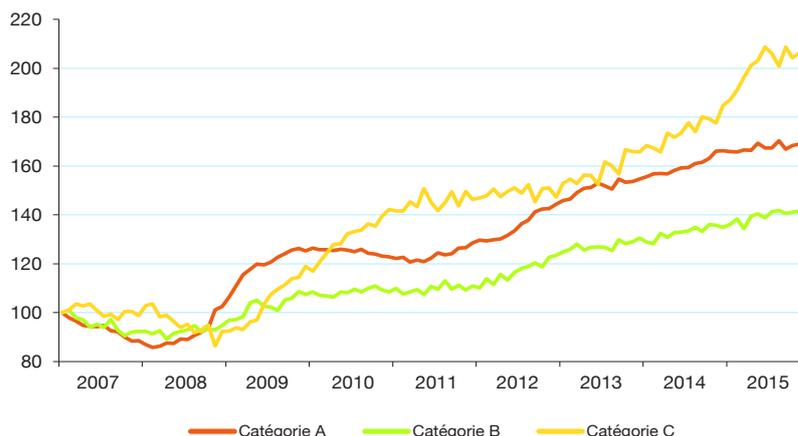
Dans les Pays de la Loire, 177 490 demandeurs d'emploi n'exerçant aucune activité sont inscrits à Pôle emploi fin 2015, soit 1,9 fois plus que huit ans

auparavant (catégorie A). Après une croissance très forte en 2008-2009, le nombre de demandeurs d'emploi s'est stabilisé, voire a légèrement diminué, entre novembre 2009 et juin 2011 (figure 1). Il est ensuite fortement reparti à la hausse. Le rythme ralentit depuis fin 2014. Dans un contexte de ralentissement

économique, le marché du travail ne parvient pas à insérer les actifs supplémentaires. Depuis la chute de 2008-2009, l'emploi se redresse progressivement mais son rythme de croissance demeure inférieur à celui de la période d'avant-crise. Pendant ce temps, le dynamisme de la population active se

1 Deux fois plus de demandeurs d'emploi en activité réduite longue

Évolution du nombre de demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi dans les Pays de la Loire (base 100 en janvier 2007)



Source : Pôle emploi ; Dares, Statistique mensuelle du marché du travail - STMT (données CVS).



poursuit : le marché du travail régional gagne environ 14 000 personnes chaque année sur la période récente (cf. Insee Analyses Pays de la Loire, n°31, mai 2016). Ce déséquilibre contribue à l'augmentation du chômage.

En outre, les changements de règles dans le suivi ou l'indemnisation des demandeurs d'emploi ont un impact sur les inscriptions en catégorie A, sans nécessairement autant affecter le chômage au sens du Bureau international du travail – BIT (*encadré*). Par exemple, en 2009, les orientations vers Pôle emploi ont été renforcées avec la création du revenu de solidarité active (RSA). Par ailleurs, la durée d'affiliation permettant d'ouvrir des droits à indemnisation a été réduite : désormais, quatre mois de cotisation suffisent contre six mois auparavant. Depuis 2009, la dispense de recherche d'emploi est progressivement supprimée : auparavant, certains seniors continuaient à percevoir leur allocation chômage sans être inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C, D, E.

Bien que proches, l'inscription en catégorie A et le chômage au sens du BIT sont deux concepts différents. Ils suivent généralement une progression semblable. Sur la période récente, la hausse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A est plus marquée. La propension à s'inscrire ou à rester inscrit pourrait avoir augmenté, notamment pour bénéficier de l'accompagnement de l'agence. À l'inverse, avec la persistance des difficultés, certaines personnes inscrites à Pôle emploi ne recherchent peut-être plus activement un emploi au sens du BIT, traduisant un possible phénomène de découragement et un éloignement du marché du travail.

De plus en plus de demandeurs d'emploi travaillent

Fin 2015, 136 810 demandeurs d'emploi exercent une activité dite « réduite » – catégories B et C (*figure 2*), soit 44 % des demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi (catégories A, B, C). Il s'agit souvent d'emplois courts (contrats à durée déterminée – CDD, missions d'intérim, temps partiels). Cette pratique se développe régulièrement depuis les années 1990, tout en fluctuant sensiblement avec la conjoncture. Les périodes de forte progression coïncident généralement avec des rebonds de l'intérim. La pratique de l'activité réduite est plus fréquente chez les demandeurs d'emploi relevant de certains régimes d'indemnisation, comme celui des intérimaires ou des intermittents.

La catégorie C connaît la plus forte hausse : le nombre d'inscrits a été multiplié par 2,1 entre fin 2007 et fin 2015. Ce phénomène est particulièrement marqué dans la région, en lien avec une pratique de l'intérim plus développée. L'évolution du nombre de personnes en activité réduite résulte principalement de mouvements en provenance ou en direction de la catégorie A.

Si la part de salariés en contrat à durée

2 Fin 2015, 356 910 Ligériens inscrits à Pôle emploi

Demandeurs d'emploi par catégorie au 31 décembre 2015 et évolution par rapport à 2007 dans les Pays de la Loire

	Décembre 2007 (en nombre)	Décembre 2015 (en nombre)	Évolution (en %)
Inscrits tenus de rechercher un emploi, sans emploi (catégorie A)	93 273	177 493	90
Inscrits tenus de rechercher un emploi, en activité réduite courte (catégorie B)	30 421	46 260	52
Inscrits tenus de rechercher un emploi, en activité réduite longue (catégorie C)	42 401	90 551	114
Ensemble des inscrits tenus de rechercher un emploi (catégories A, B, C)	166 095	314 304	89
Inscrits non tenus de rechercher un emploi, sans emploi (catégorie D)	11 304	17 550	55
Inscrits non tenus de rechercher un emploi, en emploi (catégorie E)	12 301	25 057	104
Ensemble des inscrits (catégories A, B, C, D, E)	189 700	356 911	88

Source : Pôle emploi ; Dares, STMT (données CVS).

indéterminée (CDI) varie peu depuis les années 2000, les embauches en CDD ou en missions d'intérim sont plus fréquentes et leur durée se réduit. Certains changements réglementaires contribuent également à la hausse de l'activité réduite. Fin 2014, l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage facilite le cumul de l'indemnisation chômage avec un revenu d'activité. Le nombre d'heures travaillées et la rémunération perçue ne sont désormais plus plafonnés. Les périodes travaillées permettent également de prolonger les droits à indemnisation (droits « rechargeables »).

Fin 2015, 27 240 demandeurs d'emploi exercent une activité à temps plein, contre 8 200 fin 2007. Les personnes peuvent être inscrites à Pôle emploi pour bénéficier du cumul d'une partie de leur allocation chômage et de leur revenu d'activité. Celui-ci est possible sous conditions afin d'inciter à la reprise d'activité même si elle est moins rémunérée que celle précédant l'inscription. Certains demandeurs d'emploi ne sont pas indemnisables. Ils peuvent toutefois rester inscrits pour trouver un autre poste (conditions de travail, secteur d'activité, etc.) ou parce que leur contrat de travail arrive à son terme.

Un inscrit sur dix non tenu de rechercher un emploi

Certains demandeurs d'emploi ne sont pas disponibles pour travailler. Fin 2015, 17 550 personnes sont en catégorie D (formation, maladie, contrat de sécurisation professionnelle, etc.), soit 1,6 fois plus qu'en 2007. Certains salariés licenciés pour motif économique bénéficient d'un accompagnement renforcé dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Depuis septembre 2011, il remplace la convention de reclassement personnalisé et le contrat de transition professionnelle. Entre 2008 et 2011, au niveau national, les fluctuations de la catégorie D dépendent essentiellement du nombre de bénéficiaires de CSP. Depuis, les politiques de formation contribuent davantage aux variations. Fin 2015, 30 % des demandeurs d'emploi en catégorie D sont en CSP. Au niveau national, environ trois quarts des autres inscrits en catégorie D sont en formation. La formation est

un levier pour faciliter le retour à l'emploi. La création du compte personnel de formation et le plan « 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi » s'inscrivent dans cette logique.

Depuis la crise, la catégorie E (*définitions*) progresse fortement : 25 060 personnes sont concernées fin 2015, soit 2 fois plus qu'en 2007. Comme les demandeurs d'emploi des catégories B et C, ils sont en emploi. Fin 2015, 64 % des inscrits en catégorie E sont créateurs ou repreneurs d'entreprise et 36 % bénéficient d'un contrat aidé. Entre 2007 et 2010, le nombre d'inscrits en catégorie E avait fortement progressé en raison d'une mobilisation accrue des contrats aidés mais également d'une hausse tendancielle du nombre de demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise. Cette dernière est liée à l'évolution des modalités d'enregistrement des chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise par Pôle emploi et à la mise en place du régime d'auto-entrepreneur en 2009.

À l'été 2015, les effectifs des catégories D et E ont été affectés par des transferts depuis les catégories A, B, C. Des données administratives permettent à Pôle emploi de mieux identifier les personnes en formation, en service civique ou en contrat aidé dans l'insertion par l'activité économique.

Jeunes : les premiers affectés par la crise

Fin 2015, 54 120 Ligériens de moins de 25 ans sont inscrits à Pôle emploi et sont tenus de rechercher un emploi (catégories A, B, C, soit 1,7 fois plus qu'en 2007). Plus fréquemment en contrats courts, les jeunes ont été les premières victimes de la réduction de l'intérim et des CDD (*figure 3*). Ils ont également été davantage touchés par l'augmentation des licenciements économiques au début de la crise. Des aides à l'insertion spécifiques aux jeunes ont été développées. Fin 2015, 5 100 jeunes sont en emploi d'avenir dans la région. Avec la prolongation des études, les contrats aidés contribuent à modérer la hausse du chômage des jeunes. En 2015, seuls les moins de 25 ans connaissent une baisse du nombre de demandeurs d'emploi n'ayant exercé aucune activité (- 5,2 %).

Ils demeurent malgré tout les plus touchés par

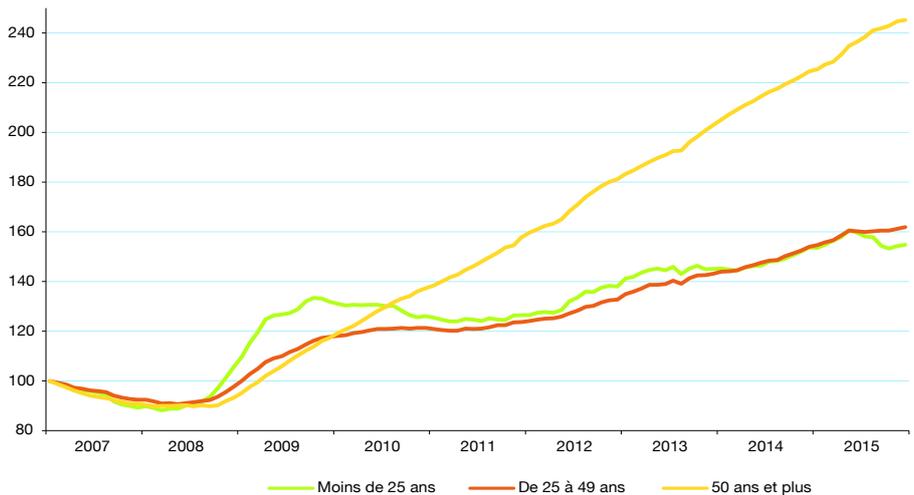
le chômage : en 2014, 22,3 % des jeunes actifs sont au chômage. Il est à noter que la moitié des moins de 25 ans ne sont pas considérés comme actifs, principalement parce qu'ils poursuivent leur formation initiale. Les jeunes ont subi la plus forte dégradation de leur situation : leur taux de chômage a augmenté de 6,7 points entre 2008 et 2014, contre + 2,9 points pour l'ensemble des actifs. Il s'agit de la seule tranche d'âge pour laquelle le nombre de chômeurs au sens du BIT est structurellement plus élevé que le nombre d'inscrits à Pôle emploi en catégorie A. Moins souvent indemnisables faute d'avoir cotisé suffisamment, ils sont moins incités à s'y inscrire, et certains sont suivis par les missions locales.

Seniors : les évolutions réglementaires contribuent à la hausse

Fin 2015, 68 780 Ligériens âgés de 50 ans ou plus sont inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C, soit 2,7 fois plus qu'en 2007. Ils connaissent la plus forte hausse. Leur taux de chômage demeure malgré tout le plus faible (5,8 % en 2014), mais ils ont davantage de difficultés à retrouver un emploi, d'autant plus depuis la crise. Il s'agit de la seule tranche d'âge pour laquelle le rythme de croissance du nombre de demandeurs d'emploi reste soutenu depuis 2008. Les évolutions réglementaires y contribuent. Entre 2009 et 2012, les dispenses de recherche d'emploi ont été progressivement supprimées. En mars 2016, 1 190 Ligériens en bénéficient contre 20 000 dans les années 2006. Désormais, l'ensemble des dispositifs de cessation anticipée d'activité à financement public (prétraitements, dispenses de recherche d'emploi et retraites anticipées) est restreint : au niveau national, entre 2006 et 2014, le nombre de bénéficiaires a été divisé par 3. Ces mesures sont désormais recentrées sur des questions d'équité vis-à-vis des personnes ayant commencé à travailler très jeunes ou ayant subi des conditions de travail

3 Une hausse plus marquée chez les seniors

Évolution du nombre de demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi par âge (base 100 en janvier 2007)



Champ : Pays de la Loire, catégories A, B et C.
Source : Pôle emploi ; Dares, STMT (données CVS).

penibles. Depuis 1993, les réformes des retraites successives incitent à rester plus longtemps sur le marché du travail. L'âge légal de départ en retraite est progressivement reporté et la durée de cotisation allongée. En 2014, l'âge moyen de départ à la retraite s'élève à 62,3 ans, soit 1,2 an de plus qu'en 2004 (régime général, au niveau national). Marginale en 2008, la part de demandeurs d'emploi de 60 ans et plus atteint 3,5 % fin 2015 dans les Pays de la Loire (catégories A, B, C). Si la tendance est à l'allongement de la vie active, les conditions de départ en retraite anticipée pour carrière longue ont été assouplies mi 2012, provoquant une hausse des sorties des listes de demandeurs d'emploi des 60-61 ans en 2013.

Les hommes désormais plus touchés par le chômage

Depuis mi-2009, les hommes sont majoritaires parmi les demandeurs d'emploi de catégorie A :

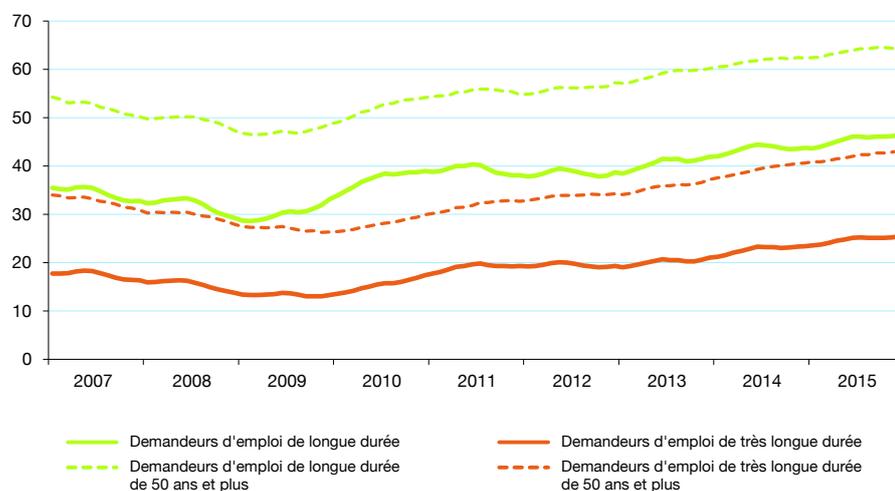
fin 2015, ils représentent 51 % des inscrits. La part des hommes a fortement augmenté au cours des dernières années, la dégradation de l'activité ayant davantage touché des secteurs à dominante masculine (industrie, construction et intérim). Le chômage des hommes dépend structurellement plus de la conjoncture : depuis le début de la crise, il fluctue à la hausse mais aussi à la baisse, tandis que celui des femmes augmente plus continûment. Celles-ci sont plus nombreuses sur le marché du travail, aussi bien en emploi qu'au chômage. Le taux de chômage des hommes atteint désormais 8,8 % en 2014, soit 0,1 point de plus que celui des femmes, contre un écart de 1,3 point en 2008 en faveur des hommes. Les femmes exercent plus souvent une activité réduite : elles représentent 58 % des demandeurs d'emploi en catégories B et C.

Toujours plus de demandeurs d'emploi de longue durée

Avec la persistance de la crise, de plus en plus de personnes sont durablement éloignées du marché du travail. Fin 2015, 46,4 % des demandeurs d'emploi tenus de rechercher un emploi sont inscrits sur les listes depuis un an ou plus ; les seniors sont particulièrement touchés. La part de demandeurs d'emploi de longue durée fluctue avec l'activité économique (figure 4). Elle a d'abord diminué avec l'afflux de nouveaux demandeurs d'emploi pour atteindre 28,6 % en février 2009. Puis elle est repartie à la hausse sous l'effet du maintien à un niveau élevé des entrées et des perspectives dégradées de sorties des listes. Certaines évolutions réglementaires ont également un impact à la hausse sur le chômage de longue durée, comme la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi et le report de l'âge légal de départ en retraite, les seniors ayant des difficultés à retrouver un emploi. L'assouplissement des conditions de cumul entre salaire et allocation chômage y contribue également car le dispositif permet à l'allocataire de reporter la fin de ses droits.

4 De plus en plus de personnes durablement éloignées du marché du travail

Part des demandeurs d'emploi de longue durée (au moins un an d'inscription) et de très longue durée (au moins deux ans), en % des catégories A, B, C dans les Pays de la Loire



Champ : catégories A, B, C.
Source : Pôle emploi ; Dares, STMT (données brutes).

Les perspectives de sortie des listes se sont dégradées : en 2014, dans la région, chaque mois, 7,8 % des inscrits en catégories A, B, C en sortent, soit 4,9 points de moins qu'en 2007. Les motifs de sortie sont divers : reprise d'emploi, entrée en formation, fin d'activité, etc. Au niveau national, en 2014, un tiers des sorties n'est pas forcément lié à une fin de recherche d'emploi (défaut d'actualisation suivi d'une réinscription, non renouvellement accidentel ou volontaire de la demande, radiation administrative ou autres motifs).

La diminution des sorties des listes est principalement due au repli des reprises d'emploi. En 2014, chaque mois, seuls 3,6 % des demandeurs d'emploi sortent pour cette raison, soit 2 fois moins qu'en 2007. Si la situation était globalement plus favorable dans la région, le taux de sortie pour reprise d'emploi est désormais équivalent au niveau national. Toutes les reprises d'emploi ne sont toutefois pas comptabilisées, en particulier les bascules vers les catégories B et C qui représentent la moitié des sorties de la catégorie A.

Par ailleurs, sans être inscrits continûment en catégories A, B, C, certains cumulent une durée importante d'inscription, entrecoupée par des périodes hors des listes ou dans les autres catégories, le temps d'une formation ou d'un contrat aidé par exemple. Fin 2014, 62 % des demandeurs d'emploi présents en catégories A, B, C ont été inscrits au moins 12 mois dans l'une de ces catégories au cours des 24 derniers mois.

Chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi en catégorie A : deux concepts qui se recoupent imparfaitement

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A et le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) évoluent la plupart du temps de manière similaire. Cependant, depuis 2008, l'ampleur ou le sens des évolutions ont été différents à deux reprises (cf. Dares Analyses, n°050, juillet 2015). Certains événements peuvent affecter le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A sans avoir le même impact sur le chômage au sens du BIT, ou inversement. En particulier, les changements de règles dans le suivi ou l'indemnisation des demandeurs d'emploi peuvent avoir un impact uniquement sur les inscriptions à Pôle emploi.

Le chômage au sens du BIT est mesuré par l'enquête Emploi de l'Insee, tandis que l'inscription à Pôle emploi est une démarche administrative. Est chômeur au sens du BIT toute personne de 15 ans ou plus qui répond à trois conditions : ne pas avoir travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et avoir recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans les trois mois. Cette mesure est harmonisée au niveau international. Les demandeurs d'emploi en catégorie A se sont quant à eux inscrits à Pôle emploi ; ils n'ont pas travaillé au cours du mois et sont tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi.

Les deux concepts ne se recoupent pas parfaitement. Ainsi, un demandeur d'emploi en catégorie A n'est pas chômeur s'il n'a pas effectué d'actes de recherche d'emploi autres que le renouvellement de son inscription : l'inscription à Pôle emploi n'est pas considérée en soi comme une démarche active au regard des critères du BIT. Inversement, un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit à Pôle emploi en catégorie A. Il peut notamment être suivi par une mission locale ou inscrit à Pôle emploi dans une autre catégorie (par exemple, en catégorie B ou C s'il a travaillé dans le mois en dehors de la semaine de référence).

Un demandeur d'emploi sur deux non indemnisé

Fin 2015, 48 % des inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C ne sont pas indemnisés par l'assurance chômage (essentiellement l'allocation d'aide au retour à l'emploi, proportionnelle au salaire antérieur). Ils ont une durée de cotisation insuffisante pour en bénéficier ou leurs droits sont épuisés. Parmi ces personnes, 13 % perçoivent une allocation chômage financée par l'État, essentiellement

l'allocation de solidarité spécifique (forfaitaire sous conditions de ressources).

Au total, 42 % des demandeurs d'emploi ne sont couverts ni par l'assurance chômage ni par l'État ; cette part a progressé de 3 points depuis le début de la crise en lien avec le développement du chômage de longue durée. Fin 2015, 133 260 Ligériens ne sont pas indemnisés (catégories A, B, C, données brutes). Certains perçoivent un revenu d'activité ou le RSA. Après avoir connu un pic, le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés diminue en 2015. Les droits rechargeables instaurés par la nouvelle convention d'assurance chômage contribuent à cette inflexion. ■

Définitions et sources

Parmi les inscrits à Pôle emploi, sont distingués les demandeurs d'emploi :

- tenus de rechercher un emploi, sans emploi : **catégorie A** ;
- tenus de rechercher un emploi, ayant travaillé au plus 78 heures au cours du mois (activité réduite courte) : **catégorie B** ;
- tenus de rechercher un emploi, ayant travaillé plus de 78 heures au cours du mois (activité réduite longue) : **catégorie C** ;
- non tenus de rechercher un emploi, sans emploi (maladie, formation, contrat de sécurisation professionnelle, etc.) : **catégorie D** ;
- non tenus de rechercher un emploi, en emploi (contrat aidé, création d'entreprise, etc.) : **catégorie E**.

La **Statistique mensuelle du marché du travail (STMT)** est une source statistique exhaustive issue des fichiers de gestion de Pôle emploi. Elle porte sur tous les demandeurs d'emploi inscrits, entrés ou sortis des listes un mois donné.

Réalisée par Pôle emploi et la Dares, l'**enquête sur les sortants des listes de Pôle emploi** permet d'estimer les motifs réels de sortie des listes, en particulier les reprises d'emploi.

Cette étude fait suite à l'Insee Analyses Pays de la Loire n° 31. Elle s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec la Direccte sur le marché du travail, en collaboration avec Pôle emploi.

Pour en savoir plus :

- Barré M., Goin A., *Attractivité de la région et allongement de la vie active : un défi pour le marché du travail*, Insee Analyses Pays de la Loire, n° 31, mai 2016.
- Vinceneux K., *Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2013. La part des personnes qui ne sont couvertes par aucune allocation chômage s'accroît*, Dares Analyses, n° 063, septembre 2015.
- Bernard et al., *Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2014*, Dares Analyses, n° 050, juillet 2015.
- Pôle emploi Pays de la Loire, *Dispenses de recherche d'emploi. Situation au 31 mars 2015*, Statistiques et indicateurs, n° 15.016, avril 2015.

Insee Pays de la Loire
105, rue des Français Libres
BP 67401 - 44274 NANTES Cedex 2

Directeur de la publication :
Pascal Seguin

Rédactrice en chef :
Myriam Boursier

Bureau de presse :
02 40 41 75 89

ISSN 2275-9689
© INSEE Pays de la Loire
Mai 2016

