

De 2001 à 2003, un marché du travail gagné par la dégradation de la conjoncture

Patrick Pommier (Dares)

L'ÉVOLUTION du marché du travail a subi progressivement, depuis deux ans, les effets du ralentissement de la croissance. La dégradation amorcée en milieu d'année 2001 se poursuit et s'amplifie en 2002, année où l'économie française reste néanmoins encore créatrice d'emplois. Le premier semestre 2003, qui voit reculer l'emploi du secteur concurrentiel, accentue encore le rythme de hausse du chômage.

L'emploi à bout de souffle

Les créations d'emplois, très dynamiques entre 1997 et 2000, ont ralenti en 2001 tout en restant assez importantes, mais cette tendance s'est accentuée en 2002 du fait d'une décélération très marquée des effectifs salariés du secteur privé non agricole. L'emploi n'a au total progressé que de 97 000 postes en 2002, alors que les créations étaient encore de 260 000 en 2001. Au premier semestre 2003, la situation est encore plus préoccupante puisque l'emploi salarié privé recule de plus de 30 000 unités. Au niveau sectoriel, l'industrie perd de plus en plus d'emplois: 88 000 emplois en 2002, et près de 50 000 au premier semestre 2003. Dans la construction, l'emploi a, en revanche, été stable en 2002, et il progresse même début 2003. Depuis le retournement, le secteur tertiaire demeurait créateur net d'emplois. Mais à partir du début 2003, il ne compense plus les pertes enregistrées par l'industrie, et cela pour la première fois depuis 1993. Les effectifs d'intérimaires, qui s'étaient globalement stabilisés en 2002 après une franche baisse en 2001, sont de nouveau en recul.

Alors que le dynamisme de l'emploi marchand a fléchi, les politiques publiques d'incitation à la création d'emplois n'ont pas joué, en 2001 et 2002, de rôle contracyclique. Les effets des abaissements de charges sur les bas salaires se sont désormais diffusés, et en régime de croisière leur impact annuel est neutre depuis 2001. Ceux de la réduction collective du temps de travail s'épuisent aussi, bien qu'ils soient restés positifs l'année dernière. Les dispositifs «ciblés» du secteur marchand (tels que les contrats en alternance, le contrat initiative emploi...) sont globalement en repli et leurs effets à la marge jouent dans le sens d'une réduction des créations d'emplois. La contribution des dispositifs de soutien à l'emploi non marchand (emplois solidarité, emplois jeunes) a été, elle aussi, globalement neutre en 2002.

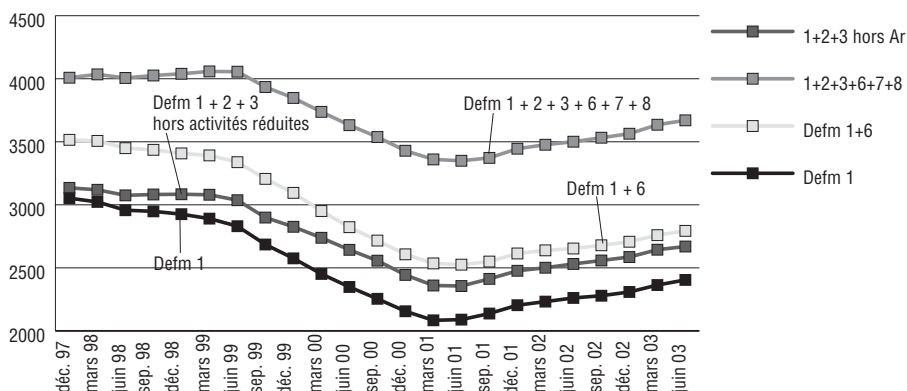
Dans ce contexte où se conjuguent net affaiblissement de l'emploi et dynamisme maintenu de la population active, 2002 a marqué le basculement du marché du travail vers une franche dégradation.

300 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en deux ans

Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'Anpe (cf. Annexe encadré 1) a augmenté de 15 %, soit 315 000 personnes, entre juin 2001 et juin 2003 (donnée Cvs) et atteint 2 400 000 à cette date. L'année 2002 s'est située dans la continuité du second semestre 2001 au début duquel le chômage enregistré a recommencé à croître (cf. graphique 1), la hausse restant somme toute encore contenue grâce à la résistance de l'emploi. Cette tendance s'est ensuite accentuée au début de 2003, en phase avec l'atonie des créations d'emplois. Le taux de chômage au sens du Bit progresse de près d'un point, en passant de 8,6 % de la population active en juin 2001 à 9,5 % en juin 2003.

Graphique 1

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis 1997 selon les différentes définitions



Sources : Dares, Insee, Anpe.

Le retour du chômage s'observe quelle que soit la définition de la demande d'emploi retenue, les évolutions des différents indicateurs étant désormais assez parallèles. Le nombre de demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite (quelle qu'en soit la durée) est globalement stable. Le ralentissement économique se traduit ainsi par le développement d'un chômage « complet », plutôt qu'accompagné d'emplois épisodiques, comme en témoigne par ailleurs la morosité de l'emploi intérimaire. De plus, au sein de la demande d'emploi en activité réduite, la proportion des inscrits exerçant une activité inférieure à 78 heures par mois augmente sensiblement au détriment de la part des demandeurs travaillant plus de 78 heures. Tout se passe donc comme si les activités dites réduites étaient désormais encore un peu plus réduites, en temps de travail, qu'il y a deux ans.

La hausse du nombre de Defm de catégorie 1 est alimentée par la croissance soutenue des nouvelles inscriptions à l'Anpe (cf. tableau 1). Les entrées suite à un licenciement économique, qui étaient restées contenues en 2001, progressent fortement en 2002. Ce mouvement est favorisé notamment par les fins de contrats à durée déterminée (Cdd), moins renouvelés, et qui donnent lieu plus souvent à un retour vers le chômage. Les licenciements économiques, en forte progression en 2002, paraissent atteindre un palier en 2003. Le nombre total de nouveaux demandeurs d'emploi affectés par un licenciement, quelle qu'en soit la nature, retrouve le niveau de 1997¹.

Tableau 1

Évolutions annuelles des flux d'entrée et de sortie du chômage (catégorie 1, données brutes en pourcentage)

	Entrées en chômage	dont		Sorties du chômage
		Licenciement économique	Fin de Cdd	
2000/1999	-4,3	-13,8	-5,7	+0,2
2001/2000	+5,1	+3,7	+2,0	-6,6
2002/2001	+6,4	+24,1	+2,0	+4,7
2003-1 ^{er} sem./2002-1 ^{er} semestre	+4,3	+1,0	+3,1	+2,6
Effectifs 2002	4 365 000	253 000	1 192 000	4 087 000

Sources : Anpe, Dares.

Lecture : au cours de 2002, le volume d'entrées enregistrées augmente de 6,4% par rapport à celui enregistré en 2001.

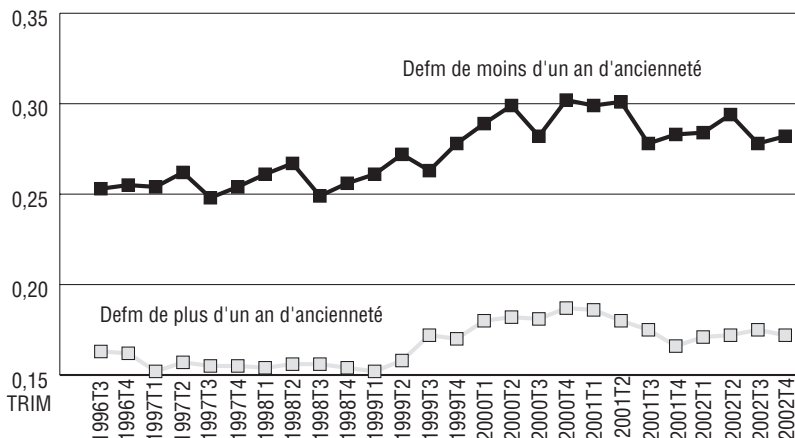
Les sorties du chômage recommencent cependant à croître en 2002, contrairement à l'année précédente où leur régression (amorcée dès 2000) était sensible. Les probabilités de sortir du chômage se sont donc dégradées avec le retournement conjoncturel, mais elles s'étaient très fortement améliorées durant la phase ascendante du cycle économique, atteignant leur apogée fin 2000 (cf. graphique 2). Si

1. On cumule ici les inscriptions suite à un licenciement économique, suite à un autre type de licenciement, ainsi qu'à l'issue d'une convention de conversion.

bien que les chances de voir s'interrompre sa demande d'emploi restent supérieures à ce qu'elles étaient dans les années 1996 à 1998. Le nombre de radiations administratives s'accroît de façon spectaculaire (+60 % en 2002), ce qui coïncide avec la mise en œuvre opérationnelle du Projet d'action personnalisé pour un nouveau départ, ou Pap/Nd². C'est le corollaire classique des dispositifs de suivi individualisé se traduisant par la convocation systématique des demandeurs d'emploi. L'accroissement des radiations ne saurait cependant expliquer à lui seul cette amélioration de la fluidité des sorties, car ce dernier motif d'interruption de la demande d'emploi reste très minoritaire³.

Graphique 2

Proportion de sorties trimestrielles du chômage



Source : Anpe, Fichier historique.

Lecture : au 4^e trimestre 2002, 28,2% des Defm des catégories 1,2,3 et 6,7,8 qui étaient inscrits à la fin du trimestre précédent, et inscrits depuis moins d'un an, sont sortis. Ce taux de sortie est de 17,2% parmi les demandeurs d'emploi de longue durée figurant parmi les inscrits à la fin du trimestre précédent.

Les femmes résistent mieux au retour du chômage

Hommes et femmes sont frappés de manière asymétrique par la remontée du chômage. De juin 2001 à juin 2003, le chômage des hommes a augmenté au total de 239 000 unités (soit près d'un quart d'augmentation), alors que celui des femmes s'est accru de 76 000 (+7 %) ; concernant ces dernières, il convient toutefois de

2. Il s'agit du programme concrétisant le Pare (plan d'aide au retour à l'emploi) et donnant lieu à un Pap (projet d'action personnalisée) pour tous les nouveaux demandeurs d'emploi, depuis le 1^{er} juillet 2001. En 2002, selon l'Anpe, environ 3 800 000 personnes ont signé un Pap (Projet d'action personnalisé). Voir T. Klein, P. Pommier (2003), « Le Pap après six mois de chômage : quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi? », *Premières synthèses*, novembre 2003, n° 45.2.

3. Les motifs réels de sortie du chômage sont de façon générale mal connus car ils ne sont pas toujours déclarés par les intéressés, si bien qu'il est difficile d'en analyser les évolutions. Les enquêtes permettent d'estimer qu'un peu plus de la moitié des sortants reprennent effectivement un emploi, ce résultat étant très stable dans le temps. Voir « Les sorties du chômage vers l'emploi », *Premières synthèses*, mars 2003, n° 11.1.

noter que la dégradation s'est plus particulièrement accélérée au début de 2003. En termes de taux de chômage, les évolutions sont encore plus disparates : le taux de chômage masculin est passé de 7,1 % à 8,6 % en deux ans, alors que celui des femmes a évolué de 10,3 % à 10,6 %, si bien que l'écart s'est réduit dans une proportion jamais observée jusqu'à présent. Cette disparité entre les sexes est aussi illustrée par l'évolution des taux de sortie, qui se replie nettement en 2002 chez les hommes (cf. tableau 2). Il est certes habituel que les phases de retournement conjoncturel sur le marché du travail affectent en premier lieu les hommes. Mais le phénomène est cette fois particulièrement durable. Cette réduction de l'inégalité récurrente entre hommes et femmes devant le chômage tient manifestement à des évolutions sectorielles de l'emploi très différenciées. Le dynamisme du tertiaire, opposé aux résultats mitigés de l'industrie et de la construction, est en soi un facteur de féminisation de l'emploi, et cela pas seulement de façon conjoncturelle.

Tableau 2

Taux de sortie de la catégorie 1 de demandeurs d'emploi
(moyennes annuelles en %)

	1997	2000	2001	2002
Jeunes demandeurs d'emploi sortis du chômage avant la fin du 6^e mois				
Hommes	81,3	87,2	87,0	84,8
Femmes	75,1	83,2	84,8	83,9
Ensemble	78,3	85,2	85,9	84,4
Demandeurs d'emploi de plus de 25 ans sortis du chômage avant la fin du 12^e mois				
Hommes	82,4	87,9	88,4	86,0
Femmes	79,0	85,4	87,0	86,1
Ensemble	80,8	86,7	87,7	86,1

Sources : Anpe, Dares.

Lecture : en 2002, 84,8 % des jeunes hommes inscrits entre juillet 2001 et juin 2002 sont sortis du chômage (Defm 1) avant d'atteindre 6 mois d'inscription ; 86 % des hommes de 25 ans ou plus, inscrits au cours de l'année 2001, sont sortis du chômage avant d'atteindre 12 mois d'inscription.

Une évolution encore favorable du chômage de très longue durée

Le chômage de longue durée présente depuis 2001 une image contrastée. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an a connu quatre années de forte baisse (-500 000 personnes), cela jusque dans les derniers mois de 2001. Depuis, il s'est accru au total de 60 000 personnes environ, soit près de 10 %, mais cette tendance s'est en fait accélérée depuis la mi-2001. Les évolutions du chômage de longue durée sont en effet d'abord le reflet, décalé dans le temps, des moindres inscriptions observées sur la période précédente. C'est précisément le nombre de demandeurs d'emploi ayant un à deux ans d'inscription qui, jusqu'à présent, a progressé de façon significative. Le nombre de chômeurs de très longue durée (plus de trois ans) continue en revanche à décroître, sur un rythme qui reste

soutenu (-12% en rythme annuel, en juin 2003). Les politiques d'emploi ont vraisemblablement contribué à ce recul du chômage de longue durée. Les dispositifs spécifiques sont « recentrés » sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, tandis que le programme Pap a accentué le caractère précoce des interventions des services de l'emploi afin de prévenir la survenue du chômage de longue durée. Avec 29% du total des inscrits, celui-ci atteint sa plus faible proportion depuis dix ans, ce qui infléchit la physionomie du chômage en France dans la mesure où en 1998 cette proportion approchait 40%.

Sur fond de hausse du chômage, vif accroissement du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et du taux de couverture par l'assurance chômage

En juin 2003, près de 2 600 000 personnes reçoivent une indemnisation au titre du chômage, soit plus de 450 000 allocataires supplémentaires en deux ans. Près de 84% relèvent du régime d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux au sein de l'Unédic, les autres étant pris en charge par le régime de solidarité financé par l'Etat. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés s'est vivement accru dès les premiers mois de 2001, sous l'effet de l'augmentation des allocataires de l'Unédic. Cette progression n'a pas faibli jusqu'à la fin du premier semestre 2001, en dépit d'une réforme de décembre 2002 qui vise à réduire les dépenses de l'assurance chômage, mais dont les effets les plus perceptibles n'interviendront que plus tard (cf. Annexe encadré 2).

Cet accroissement des prises en charge de demandeurs d'emploi marque une importante inflexion, puisqu'il intervient après deux années de repli sensible, et alors que la population potentiellement indemnisable n'a pas augmenté de manière aussi massive. Les admissions en allocation d'assurance chômage ont en quelque sorte « sur-réagi » à la détérioration de la conjoncture du marché du travail. L'embellie sur l'emploi ayant été à la fois forte et durable à la fin des années 1990, les salariés affiliés ont accumulé des droits à indemnisation, qu'ils ont dû faire valoir auprès des Assédic lorsque le retournement de conjoncture est intervenu. A titre de comparaison, en 1996-1997, la hausse du chômage ne s'était pas traduite par une telle accentuation de la charge du régime. Ainsi l'augmentation du nombre d'indemnisés au titre de l'assurance apparaît d'autant plus forte qu'elle suit une période économiquement plus faste.

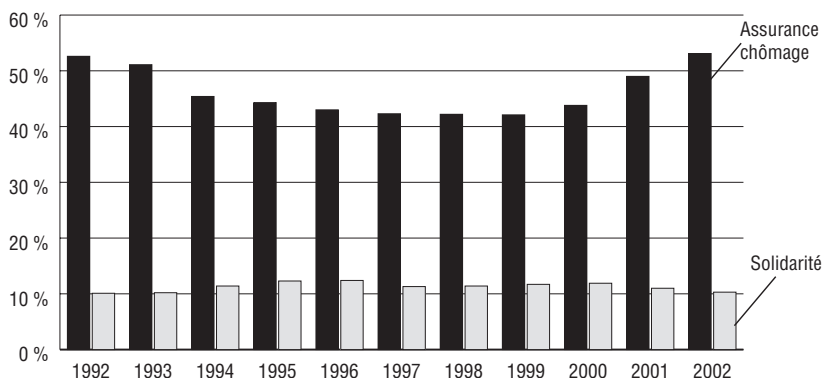
Dans le même temps, le régime de solidarité a bénéficié de la baisse du nombre de chômeurs de longue durée. Les évolutions du nombre d'allocataires de l'Allocation de solidarité spécifique (Ass) y sont en effet étroitement corrélées. Le nombre d'allocataires est ainsi passé de 490 000 à la fin de 1998, à 370 000 fin 2002.

La couverture des demandeurs d'emploi par les allocations chômage est mesurée par le rapport du nombre instantané d'allocataires aux effectifs potentiellement indemnisables. En juin 2003, le taux de couverture global est de l'ordre de 62%, et le régime d'assurance couvre à lui seul près de 52% du potentiel. Alors que la cou-

verture des personnes privées d'emploi avait perdu près de 10 points de 1992 à 1998, pour l'essentiel sous l'effet de la baisse rapide de la couverture assurantielle, les deux années écoulées permettent de retrouver le niveau du début des années 1990 (cf. graphique 3).

Graphique 3

Taux de couverture du potentiel indemnisable par les régimes d'assurance et de solidarité au 31 décembre (de 1992 à 2002)



Source : Unédic.

Cette amélioration du taux de couverture global est la conséquence mécanique de la forte augmentation du nombre d'indemnisés. Elle reflète aussi la physionomie présente du chômage, composé plus fréquemment que dans les années 1990 de demandeurs de faible ancienneté et de travailleurs quinquagénaires (y compris les dispensés de recherche d'emploi), qui sont des catégories plus souvent indemnisées que la moyenne. En revanche, cette évolution est difficilement imputable aux aménagements réglementaires : l'élargissement des conditions d'accès à la filière d'indemnisation la plus courte n'a joué qu'à la marge sur l'amélioration de la couverture des chômeurs⁴. Quant au volet « activation » du Pare, il a au contraire vocation à raccourcir les durées de chômage et de prestation pour ceux qui en bénéficient, si bien que l'on en attend plutôt un effet à la baisse du taux de couverture.

4. Il s'agit de la modification intervenue au 1^{er} janvier 2001, permettant d'accéder à l'indemnisation en ayant travaillé au moins 4 mois dans les 18 derniers mois, et non plus dans les 8 derniers mois.

Annexe

Encadré 1

Définitions

Les catégories de demandeurs d'emploi

Les demandes d'emploi en fin de mois (Defm) sont classées par catégories, définies à partir du type de contrat de travail recherché et de l'activité éventuelle du demandeur au cours du mois d'observation.

Type de contrat recherché	Demandeurs réputés immédiatement disponibles : demandeurs n'ayant exercé aucune activité + demandeurs ayant exercé une activité réduite d'au plus 78 heures dans le mois	Demandeurs réputés non immédiatement disponibles : demandeurs ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois
Cdi, temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Cdi, temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Cdd, intérim	Catégorie 3	Catégorie 8

Le potentiel indemnisable

Les personnes ayant vocation à percevoir des allocations chômage sont les demandeurs d'emploi en recherche effective d'un nouvel emploi. L'inscription est en effet une des conditions du bénéfice d'une allocation. Cela étant, des personnes reçoivent des indemnités-chômage sans pour autant devoir s'acquitter de l'obligation de recherche d'emploi. Il s'agit des dispensés de recherche d'emploi (Dre), qui remplissent une des conditions suivantes : personnes de plus de 55 ans percevant une allocation du régime de solidarité ou ayant cotisé 40 ans au moins en vue de la retraite, ou personnes de plus de 57 ans et demi allocataires du régime d'assurance. Cette dispense est un droit, mais les personnes concernées doivent en exprimer le choix.

Le « potentiel indemnisable » est donc constitué de l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories 1,2,3 et 6,7,8, auxquelles s'ajoutent les Dre. Le « taux de couverture » est le rapport du nombre d'allocataires sur le potentiel indemnisable.

Les chômeurs au sens du Bit

La définition fait intervenir trois conditions :

- être sans emploi (défini au sens le plus large),
- être disponible (dans les quinze jours),
- être à la recherche effective d'un emploi (avoir effectué un acte de recherche au cours du mois).

Encadré 2

La réforme des filières de l'assurance chômage

La convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 avait institué le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), et suspendu la dégressivité des allocations chômage, en substituant l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (Are) à l'Allocation unique dégressive (Aud). Cette même convention a été modifiée par avenants en décembre 2002, dans le cadre d'un plan de retour à l'équilibre financier de l'Unédic couvrant les années 2003 à 2005. Les mesures d'économie se traduisent en particulier, pour les allocataires, par une reconfiguration des filières d'indemnisation, dans le sens d'un durcissement des conditions d'accès et surtout d'un raccourcissement de la durée de versement de l'Are, ayant pour but d'abaisser le taux de couverture par le régime d'assurance.

A partir du 1^{er} janvier 2003, le nombre de filières distinctes est réduit, passant de 8 à 4 (cf. tableau 3). Les filières « longues », notamment celle qui correspond à 14 mois travaillés dans les 24 derniers mois et qui concerne environ la moitié des personnes admises dans le système indemnitaire, sont sensiblement raccourcies (par exemple de 30 à 23 mois pour les nouveaux chômeurs de moins de 50 ans). La réforme s'applique aux nouveaux demandeurs d'emploi dès le 1^{er} janvier 2003 ; en revanche, les personnes qui étaient indemnisées antérieurement n'entrent dans le nouveau système, le cas échéant, qu'au 1^{er} janvier 2004.

Les effets prévisibles sont un basculement plus précoce de certains demandeurs d'emploi indemnisés dans le système de solidarité. Le bénéfice de l'Allocation de solidarité spécifique (Ass) étant soumis à condition d'activité (cinq ans travaillés dans les dix dernières années), certaines personnes en fin de droits assurantiels deviendront allocataires du Rmi. L'Ass étant par ailleurs soumise à condition de ressources du ménage, les personnes dépassant le plafond ne seront pas indemnisées.

Tableau 3

Filières d'indemnisation par l'assurance chômage

1 - Pour les personnes de moins de 50 ans 2 - Pour les personnes de 50 ans et plus

Anciennes filières		Nouvelles filières		Anciennes filières		Nouvelles filières	
Durée d'affiliation	Durée des droits en mois	Durée d'affiliation	Durée des droits en mois	Durée d'affiliation	Durée des droits en mois	Durée d'affiliation	Durée des droits en mois
4 mois au cours des 18 derniers	4	6 mois au cours des 22 derniers	7	4 mois au cours des 18 derniers	4	6 mois au cours des 22 derniers	7
6 mois au cours des 12 derniers	7			6 mois au cours des 12 derniers	7		
8 mois au cours des 12 derniers	15			8 mois au cours des 12 derniers	21		
14 mois au cours des 24 derniers	30	14 mois au cours des 24 derniers	23	14 mois au cours des 24 derniers	30 (50-54 ans) ou 45 (55 ans et +)	14 mois au cours des 24 derniers	23
				27 mois dans les 36 derniers	45 (50-54 ans) ou 60 (55 ans et +)		