

Vendredi 25 janvier 2013

Le haut niveau du chômage en France, supérieur à 10 % de la population active, constitue l'une des faiblesses fondamentales de notre économie. La complexité du sujet mérite une étude attentive pour en comprendre les principales caractéristiques, ainsi que les conséquences pour l'économie dans son ensemble.

1. Combien y a-t-il de chômeurs en France ?

L'actualité économique et sociale est rythmée chaque mois par l'annonce des « chiffres du chômage », lorsque le Ministère du Travail communique le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi à la fin du mois précédent. Un chiffre retient l'attention médiatique : le nombre total de demandeurs d'emplois en catégorie A (demandeurs d'emplois en recherche active n'ayant pas travaillé au cours du mois) en France métropolitaine. Au mois de novembre 2012, celui-ci s'est élevé à **3,1 millions**, contre 2,8 millions un an auparavant. Bien que cruciale, cette statistique ne permet pas de répondre de façon complète à la question posée car elle présente deux limites : elle exclut d'une part les chômeurs effectuant des « actes positifs de recherche d'emploi » travaillant en activité réduite courte (catégorie B) ou longue (catégorie C), les chômeurs n'effectuant pas ces actes positifs¹, qu'ils travaillent (catégorie E) ou non (catégorie D) et, d'autre part, les chômeurs des départements et territoires d'outre-mer. En tenant compte de ces critères, les résultats au mois de novembre étaient les suivants :

- Chômeurs A (France entière) : 3,4 millions
- Chômeurs A, B, C (France métropolitaine) : 4,6 millions
- Chômeurs A, B, C (France entière) : 4,9 millions
- Chômeurs A, B, C, D, E (France métropolitaine) : 5,2 millions
- Chômeurs A, B, C, D, E (France entière) : 5,6 millions

Pour sa part, l'INSEE publie chaque trimestre un taux de chômage au sens du BIT, dont la définition diffère de celle utilisée par Pôle Emploi : le chômeur est ici défini comme une personne en âge de travailler (c'est-à-dire ayant 15 ans ou plus) qui n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine donnée, est disponible pour travailler dans les deux semaines et a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent (ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois). Selon cette définition, **2,8 millions** de personnes étaient au chômage en moyenne au troisième trimestre 2012, soit un taux de chômage de 9,9 % (10,3 % sur l'ensemble du territoire). Pour compléter cette approche, l'INSEE utilise également le concept de « *halo du chômage* », qui concernait environ 830 000 personnes à la même période. Font partie de cette catégorie les personnes souhaitant travailler, mais non comptabilisées comme chômeurs au sens du BIT soit parce qu'elles ne recherchent pas d'emploi (ex : attente de résultats de recherche), soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (ex : étudiants en fin de formation). Au total, l'INSEE estime à **3,6 millions** le nombre de personnes sans emploi désirant travailler.

2. Chômage, population active et croissance

L'évolution du chômage dépend de plusieurs facteurs : appariement global entre offre et demande de travail², coût du travail pour les entreprises, prévisions de gains pour les salariés, croissance de la population active. L'importance de ce dernier paramètre, de nature démographique, est parfois sous-estimée alors même qu'il représente un poids considérable : entre 2000 et 2010, la population

¹ C'est par exemple le cas de certaines personnes en formation, bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprises.

² Attention, les économistes appellent « demande de travail » les besoins en travail des entreprises et « offre de travail » ceux des salariés.

active française a crû de plus de 2 millions de personnes, soit environ **200 000 individus** supplémentaires sur le marché du travail chaque année. Ceci permet d'expliquer, bien qu'en partie seulement, les difficultés de l'économie française à réduire le taux de chômage, notamment vis-à-vis d'autres pays européens, dont le faible dynamisme démographique contribue à la réduction du chômage³. Les économistes appellent « *loi d'Okun* » (encadré) la relation entre le chômage et la croissance de l'économie : selon les estimations disponibles, le PIB français doit progresser dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 2,0 % par an pour réduire le taux de chômage.

*Loi d'Okun (économiste américain, 1962) : $\Delta U_t = \alpha - \beta * \Delta PIB_t$, où ΔU_t est la variation du taux de chômage, ΔPIB_t le taux de croissance du PIB et β le « coefficient d'Okun » (élasticité du chômage au PIB). Le ratio α / β donne le taux de croissance du PIB minimum pour réduire le chômage à population active et productivité inchangées.*

3. L'impact financier du chômage

Le chômage représente un coût financier certain pour la collectivité : allocations versées aux chômeurs, moindres recettes de cotisations sociales (car moins de masse salariale), moindres recettes fiscales (car moindres revenus et donc moindre consommation). Il se traduit également par un coût social et humain important, car le chômage, surtout s'il est prolongé, entraîne une perte de compétences des travailleurs. Si la plupart de ces coûts sont difficilement chiffrables, l'analyse des comptes du régime d'assurance chômage (l'UNEDIC) fait apparaître l'ampleur des difficultés.

En 2011, l'UNEDIC a versé près de 27,5Md€ d'allocations à près de 2,2 millions de chômeurs. Le chômage ayant reflué en 2011, la situation financière du régime s'est nettement améliorée (solde de -1,6Md€, après -3,2Md€ en 2010), même si l'endettement a poursuivi sa progression (11Md€ fin 2011). La quasi-stagnation de l'économie en 2012 et 2013 dégraderait à nouveau fortement les comptes du régime, qui pourrait accuser un **déficit record de 5Md€** cette année et, de ce fait, verrait sa dette s'envoler (18,6Md€)⁴.

Dans un récent rapport⁵, la Cour des comptes s'est alarmée de cette situation en jugeant le financement de l'indemnisation du chômage « *difficilement soutenable* ». La Cour rappelle que le régime français présente trois caractéristiques structurelles qui le rendent protecteur pour les salariés mais coûteux pour la collectivité, notamment par rapport aux autres pays européens : une durée minimale de cotisation courte (4 mois) et une période de référence longue (28 mois), un taux de remplacement élevé compris entre 66 % et 80 % selon le salaire de référence, une durée maximale d'indemnisation importante (24 mois contre 12 mois en Allemagne ou 10 mois en Suède).

L'objectif gouvernemental d'inversion de la courbe du chômage d'ici à la fin de l'année est légitime mais peu réaliste. Dans le meilleur des cas, les nouvelles mesures (contrats d'avenir et de génération, crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) permettront de freiner la hausse entamée il y a maintenant 20 mois. Si les comptes de l'UNEDIC sont par construction très sensible à la conjoncture et reflètent le rôle de « stabilisateur automatique » des prestations chômage, le redressement de la composante structurelle du solde va exiger des mesures difficiles dès cette année (durées de cotisation et d'indemnisation, taux de remplacement) dans le cadre de la future négociation de la convention UNEDIC.

³ Selon les données d'Eurostat, la population active française a progressé deux fois plus vite que la population active allemande entre 2000 et 2010.

⁴ Situation financière de l'assurance chômage, prévisions pour 2013, janvier 2013.

⁵ « *Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques* ». Rapport de janvier 2013. La Cour, qui se prononce au passage en faveur de la taxation des contrats courts, évalue à environ 50Md€ le coût des politiques en faveur du marché du travail en 2010.