

Incidents et changements de procédure ayant eu un impact sur les statistiques de demandeurs d'emploi

Les statistiques relatives aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont produites chaque mois à partir de la Statistique du marché du travail (STMT), source directement issue des données opérationnelles de gestion de Pôle emploi.

Ces statistiques reflètent les évolutions liées au marché du travail, qu'elles soient conjoncturelles ou plus structurelles. Elles peuvent également être liées aux changements réglementaires relevant de la politique économique, comme la mise en œuvre d'une nouvelle convention d'assurance chômage, la création du revenu de solidarité active (RSA), la suppression de la dispense de recherche d'emploi¹. Enfin, et c'est l'objet de ce document, ces statistiques sont susceptibles d'être affectées par des changements ou des incidents ponctuels dans les modalités de gestion de la liste par Pôle emploi. Dans de tels cas, la statistique publiée mesure bien la réalité qu'elle est supposée mesurer², mais, pour qu'elle puisse être interprétable d'un point de vue économique, elle doit être accompagnée d'une mesure d'impact indiquant ce qu'elle aurait été en l'absence de cet événement³.

Le présent document recense les changements de procédure ou incidents ayant eu un impact sur les statistiques de demandeurs d'emploi depuis 2011⁴ et propose, lorsque cela est possible, une estimation de leur impact. Il faut souligner que les estimations réalisées reposent sur la définition d'hypothèses contrefactuelles, parfois fragiles, et sont de ce fait entourées d'une marge d'incertitude. Dans certains cas, l'impact ne peut être précisément estimé, et ne peut être présenté que sous la forme d'une fourchette. Ces estimations sont donc à considérer avec prudence ; elles constituent avant tout une aide à l'interprétation pour permettre une lecture économique des statistiques sur les demandeurs d'emploi.

¹ Dans de telles situations, des publications spécifiques peuvent étudier l'impact de ces politiques sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi.

² Par exemple, l'incident sur les relances en août 2013 (« bug SFR ») a bien conduit des demandeurs d'emploi à sortir prématurément des listes.

³ Ces situations se distinguent des changements de concept, par exemple, le passage d'une mesure de l'âge au 31 décembre à une mesure de l'âge à la date considérée, la nouvelle définition des catégories d'inscription (passage aux catégories A, B, C, D, E) qui donnent lieu à une rétoposition des séries, c'est-à-dire à leur reconstruction sur l'ensemble de leur historique selon le nouveau concept.

⁴ D'autres incidents ou changements de procédures ont pu affecter les statistiques de demandeurs d'emploi avant 2011, voir par exemple : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE_128_chomage_Debauche_Deroyon_Mikol_Valdelievre1.pdf.

Sommaire

I. Incidents et changements de procédure ayant eu un impact significatif sur les statistiques.....	4
1. Année 2022 : impacts de la généralisation du nouveau formulaire d'actualisation mensuelle.....	4
a) Une généralisation du nouveau formulaire visant à améliorer la déclaration d'activité réduite.....	4
b) Impact sur les séries diffusées.....	5
2. Mai 2018 : impacts de la mise en œuvre du <i>profil de compétences</i> sur le niveau de formation enregistré des demandeurs d'emploi, le métier recherché et la qualification du métier recherché.....	6
a) Modification en mai 2018 de la mesure du niveau de formation publié dans la STMT....	6
b) Impact sur les séries diffusées par niveau de formation	6
c) Impact sur la diffusion des séries de demandeurs d'emploi par métier recherché.....	7
d) Suspension de la diffusion des séries de demandeurs d'emploi par qualification du métier recherché depuis mai 2018.....	Erreur ! Signet non défini.
3. Mars 2016 : refonte des motifs d'entrée en catégories A, B, C à Pôle emploi	8
4. Juin 2015 : nouveaux traitements pour classer les demandeurs d'emploi en formation, contrat aidé dans l'insertion par l'activité économique et service civique dans la catégorie correspondant à leur situation.....	10
a) Présentation des nouveaux traitements mis en œuvre	10
b) Impact statistique des nouveaux traitements	11
5. Mai 2015 : particularités de la période d'actualisation de mai 2015.....	12
a) Présentation des particularités de la période d'actualisation de mai 2015	12
b) Impact sur le nombre de sorties pour défaut d'actualisation et le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C	13
c) Impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A et en catégories B et C	14
6. Août 2013 : incident sur les relances de certains demandeurs d'emploi lors de la campagne d'actualisation	15
a) Présentation de l'incident	15
b) Impact sur les statistiques.....	16
c) Séries contrefactuelles.....	16
7. Janvier 2013 : changement des règles de gestion des radiations administratives	18
a) Présentation du changement de règles.....	18
b) Impact sur le nombre de radiations administratives et le nombre de demandeurs d'emploi	18
c) Impact sur la saisonnalité de la série des sorties pour radiations administratives.....	19
d) Séries contrefactuelles.....	19
8. Février 2011 - février 2012 : incident de gestion ayant affecté les entrées en catégories A, B, C	21
II. Autres changements de procédure.....	22
1. Mars 2020 : début de la crise sanitaire, adaptation des procédures d'actualisation et suspension des radiations.....	22
2. Janvier 2019 : modification du barème des délais de radiation découlant de la promulgation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel	23
a) Le nouveau barème des délais de radiation.....	23
b) Impact statistique sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois	24

3. Mars 2016 : le Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi (NPDE).....	25
4. Janvier 2016 : changement du calendrier d'actualisation.....	25

I. Incidents et changements de procédure ayant eu un impact significatif sur les statistiques

1. Année 2022 : impacts de la généralisation du nouveau formulaire d'actualisation mensuelle

a) Une généralisation du nouveau formulaire visant à personnaliser l'actualisation et y intégrer en amont les éléments déjà connus de Pôle emploi

Après une phase d'expérimentation, le nouveau formulaire d'actualisation est généralisé progressivement à l'ensemble de la France. Ce nouveau formulaire avait dans un premier temps été déployé dans les deux régions expérimentatrices du Journal de la recherche d'emploi (JRE), à savoir Bourgogne Franche Comté et Centre-Val de Loire, à compter de l'actualisation portant pour le mois de novembre 2019. Ce formulaire incluait également, uniquement pour ces deux régions, le renseignement des démarches entreprises par les demandeurs d'emploi au cours du mois écoulé. Afin de préparer une généralisation de ce nouveau formulaire, une expérimentation a été mise en place dans trois départements : les 2 départements de la Corse et l'Ille et Vilaine. Depuis l'actualisation portant sur le mois de janvier 2021, les demandeurs d'emploi de ces trois départements s'actualisent *via* ce nouveau formulaire.

Le script de ce nouveau formulaire d'actualisation vise notamment à faciliter et améliorer la déclaration d'activité réduite⁵.

Le script relatif à la déclaration d'activité du demandeur d'emploi y est prérenseigné de différentes informations, dès lors qu'elles sont connues de Pôle emploi avant que le demandeur d'emploi ne s'actualise :

- Lorsque le demandeur d'emploi a un contrat de travail en cours ou débutant au cours du mois⁶, connu de Pôle emploi, cette information est donnée au demandeur d'emploi lors de l'actualisation. Le demandeur d'emploi doit alors déclarer le nombre d'heures effectuées et le salaire brut perçu au cours du mois concerné par l'actualisation dans le cadre de ce contrat. Si le contrat a été achevé précédemment, le demandeur d'emploi peut néanmoins le signaler en erreur et ne pas déclarer d'horaire.
- Il en est de même pour une activité non salariée en cours, précédemment déclarée par le demandeur d'emploi : dans ce cas, il est désormais explicitement demandé lors de l'actualisation le nombre d'heures effectuées et le revenu perçu dans le cadre de cette activité.

Outre ces informations prérenseignées, la formulation de la question relative à l'activité a également été modifiée afin de faciliter sa compréhension. L'ancienne question, « Avez-vous exercé une activité salariée ou non salariée ? », a été remplacée par : « Avez-vous travaillé pour un employeur et/ou avez-vous une entreprise ? ».

Ces évolutions conduisent également à une meilleure déclaration par le demandeur d'emploi de son activité au cours de l'actualisation, et par voie de conséquence à une baisse des demandeurs d'emploi de catégorie A avec en contrepartie une hausse des catégories B et C et une légère hausse des sorties des listes.

La généralisation de ce nouveau formulaire d'actualisation intervient par étapes au cours de l'année 2022 :

- Sont concernés dans un premier temps les jeunes de moins de 26 ans en janvier, puis les jeunes de 26 à 29 ans en février ;
- Sont ensuite concernés les demandeurs d'emploi de 30 ans ou plus des différentes régions par paliers (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Calendrier de déploiement du nouveau formulaire d'actualisation

⁵ Pour plus d'informations : [évolution actualisation mensuelle](#).

⁶ Lorsque Pôle emploi reçoit une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) pour un contrat débutant au cours du mois d'actualisation.

MOIS	MISE EN SERVICE	RÉGION / DÉPARTEMENT
Janvier 2022	28/01	NATIONAL : Demandeur d'emploi de moins de 26 ans
Février 2022	26/02	NATIONAL : Demandeur d'emploi de moins de 30 ans
Mars 2022	28/03	
Avril 2022	28/04	BRETAGNE : 22 + 29 + 56 LA RÉUNION + MARTINIQUE + GUADELOUPE + GUYANE + MAYOTTE + SAINT PIERRE ET MIQUELON
Mai 2022	28/05	GRAND EST
Juin 2022	28/06	HAUTS DE FRANCE
Juillet 2022	28/07	OCCITANIE
Août 2022	28/08	ARA
Septembre 2022	28/09	PACA + MONACO NORMANDIE
Octobre 2022	28/10	PAYS DE LA LOIRE NOUVELLE AQUITAINE
Novembre 2022	28/11	ILE DE FRANCE

b) Impact sur les séries diffusées

Ce nouveau formulaire d'actualisation a également un impact à la baisse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, en contrepartie d'une hausse des catégories B et C liées à la meilleure déclaration des heures d'activité réduite et d'une légère hausse des sorties des listes.

En janvier 2022, cette meilleure déclaration aurait conduit à diminuer d'environ 25 000 le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A âgés de moins de 26 ans. En février, l'extension a conduit à une diminution de 10 000 du nombre de demandeurs de catégorie A âgés de 26 à 29 ans. L'extension à partir du mois d'avril 2022 au 30 ans et plus conduirait à une diminution de l'ordre de 70 000 du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, répartie entre avril et novembre.

Au total, le passage au nouveau formulaire d'actualisation conduirait à une diminution cumulée de 105 000 demandeurs d'emploi en catégorie A d'ici novembre 2022, en augmentant d'environ 90 000 le nombre de demandeurs d'emploi en catégories B et C⁷. Le passage à l'actualisation renouvelée augmenterait de 15 000 le nombre de sorties sur l'année 2022 et réduirait donc d'autant le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C.

L'évolution du script d'actualisation conduit aussi à une modification durable de la répartition des sorties par motifs. En particulier, avec le nouveau formulaire d'actualisation, les sorties pour défaut d'actualisation sont plus nombreuses tandis que les reprises d'emploi sont moins souvent déclarées : la part des défauts d'actualisation dans les sorties augmente d'environ 6 points et celle des reprises d'emploi baisse d'environ 6 points.

⁷ Une première estimation, réalisée début 2022, estimait un impact de l'actualisation renouvelée de 75 000 sur la bascule de la catégorie A vers les catégories B et C. L'apport de données plus récentes sur le déploiement du nouveau script permet de préciser ce chiffrage en le révisant à la hausse. L'impact sur les sorties n'apparaissait pas comme significatif lors de cette première estimation.

2. Mai 2018 : impacts de la mise en œuvre du *profil de compétences* sur le niveau de formation enregistré des demandeurs d'emploi, le métier recherché et la qualification du métier recherché

a) Modification en mai 2018 de la mesure du niveau de formation publié dans la STMT

La mesure du niveau de formation des demandeurs d'emploi a été modifiée en mai 2018 par la mise en place, par Pôle emploi, du service en ligne [*profil de compétences*](#), à destination des demandeurs d'emploi. Ce service vise à mieux prendre en compte et valoriser auprès des entreprises les parcours professionnel et extra-professionnel, les formations ainsi que les compétences (savoirs, savoir-faire et savoir-être professionnels) des demandeurs d'emploi. Son utilisation par un demandeur d'emploi permet de renseigner de façon plus complète qu'auparavant la liste des formations qu'il a suivies, y compris celles suivies durant sa période d'inscription à Pôle emploi.

Ces nouvelles informations sont désormais utilisées pour déterminer le niveau de formation des demandeurs d'emploi qui est publié. Ainsi, depuis juin 2018, le niveau de formation retenu un mois donné n'est plus celui initialement renseigné par le conseiller suite à l'inscription mais le plus élevé atteint parmi ceux indiqués par le demandeur d'emploi dans [*profil de compétences*](#) et en vigueur à la fin de ce mois. Le niveau de formation renseigné par le conseiller pouvait ne pas être le plus haut niveau atteint, notamment dans le cas où il choisissait de retenir celui qui était le plus cohérent avec le projet de recherche d'emploi du demandeur d'emploi.

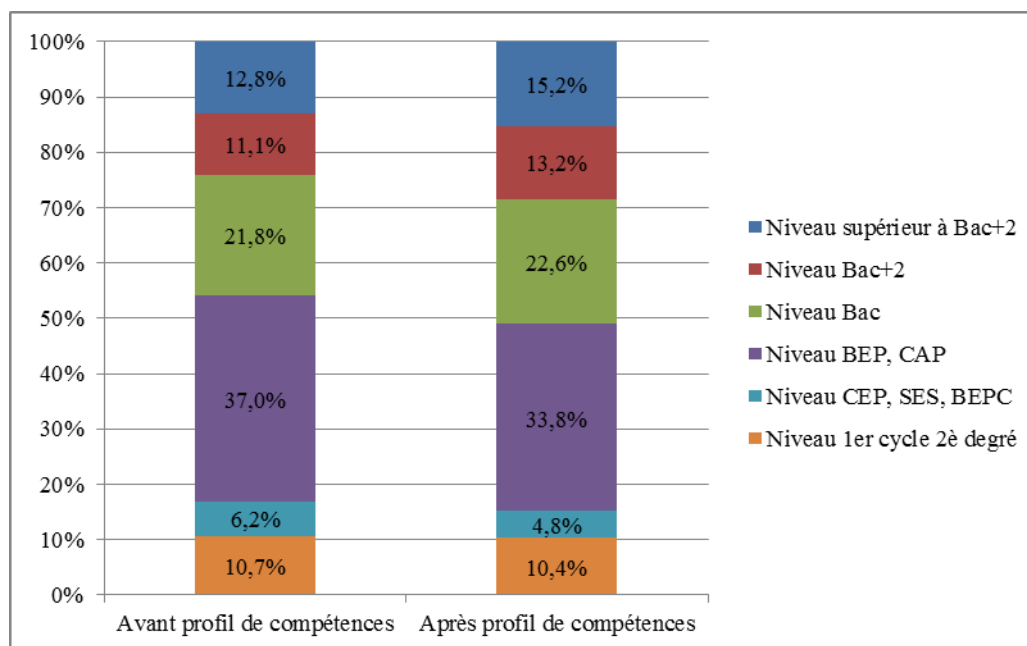
b) Impact sur les séries diffusées par niveau de formation

Sans impact sur le nombre d'inscrits à Pôle emploi, ce changement a toutefois modifié la répartition des nombres de demandeurs d'emploi par niveau de formation.

Ainsi, en moyenne entre décembre 2017 et avril 2018⁸, la part des demandeurs d'emploi en catégories A, B, C ayant un niveau de formation supérieur à Bac+2 est passée de 12,8 %, avant changement de méthode, à 15,2 % (+2,4 points ; cf. graphique 1). En revanche, la part de ceux qui ont un niveau de formation inférieur au Bac diminue de 53,9 % à 48,9 % (-5,0 points). Pour la seule catégorie A, cela conduit à diminuer le nombre de demandeurs d'emploi de niveau BEP/CAP de -109 000 et à accroître celui des demandeurs d'emploi des niveaux supérieurs à Bac+2 de +85 500 (cf. tableau 2).

⁸ Le niveau de formation des demandeurs d'emploi a été recalculé selon la nouvelle méthodologie, sur la période antérieure à la mise en œuvre de *profil de compétence* allant de décembre 2017 à avril 2018. Il n'est donc possible d'estimer l'impact de la mise en œuvre de *profil de compétence* que sur cette période.

Graphique 1 : Répartition des demandeurs d'emploi en catégories A, B et C par niveau de formation



Source : Pôle emploi-Dares, STMT, décembre 2017 - avril 2018, France hors Mayotte.

Tableau 2 : Impact du profil de compétences sur les effectifs par niveau de formation

	Catégorie A	Catégories ABC	Catégories ABCDE
Niveau supérieur à Bac+2	85 500	142 500	164 900
Niveau Bac+2	77 100	124 800	144 000
Niveau Bac	30 700	47 300	47 600
Niveau BEP, CAP	-109 000	-194 400	-225 300
Niveau CEP, SES, BEPC	-59 200	-86 400	-95 300
Niveau 1er cycle 2è degré	-10 100	-16 500	-17 800
Niveau non renseigné	-15 000	-17 200	-18 200

Source : Pôle emploi-Dares, STMT, décembre 2017 - avril 2018, France hors Mayotte.

c) Impact sur la diffusion des séries de demandeurs d'emploi par métier recherché et qualification

La mise en place de l'outil « Profil de compétences » en mai 2018 a entraîné une augmentation temporaire du nombre d'inscrits pour lesquels le métier (ROME) n'est pas renseigné. Dans les séries diffusées sur les demandeurs d'emploi par métier, sur la période allant de mai 2018 à février 2021, les inscrits n'ayant pas de métier recherché renseigné un mois donné se voient attribuer le métier recherché de l'offre raisonnable d'emploi la plus récente connue ce mois-là. Bien que cette correction n'introduise pas de rupture significative dans les séries diffusées de demandeurs d'emploi par métier, ces informations doivent être interprétées avec prudence.

Le déploiement de l'outil Profil de compétences a également eu un impact sur les séries de demandeurs d'emploi par qualification. Cet impact est en cours de résolution, raison pour laquelle la diffusion de ces données demeure interrompue.

3. Mars 2016 : refonte des motifs d'entrée en catégories A, B, C à Pôle emploi

Depuis avril 2018, les séries d'inscription à Pôle emploi en catégories A, B, C par motif, publiées par la Dares et Pôle emploi, ont évolué. **La refonte des motifs d'inscription sur les listes de Pôle emploi a modifié la répartition de ces derniers au sein des entrées en catégorie A, B, C, sans en affecter le total. Entre début 2016 et mi-2017, les séries « retour d'inactivité » et « motif indéterminé » – publiées dans le *Dares Indicateur* trimestriel sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi– ont été plus particulièrement affectées.**

a) Une refonte en trois temps visant à améliorer la connaissance des motifs d'entrées en catégories A, B, C

Pôle emploi et la Dares publient régulièrement le nombre et la répartition des entrées sur les listes de Pôle emploi, par motif d'inscription. Jusqu'à fin 2017, les entrées sur les listes pour « autres cas » constituaient le motif principal d'inscription sur les listes (36 % des entrées au total en 2017), limitant ainsi l'interprétation des entrées à Pôle emploi.

Ce motif correspondait notamment à des entrées faisant suite à une très courte sortie des listes, souvent la conséquence d'un défaut d'actualisation ou d'une radiation. Lors de cette réinscription, deux situations pouvaient se produire :

- soit le motif de l'entrée précédente était repris. Cela avait des conséquences fâcheuses : par exemple, un même licenciement pouvait donner lieu à deux entrées sur les listes enregistrées avec un motif « licenciement » ;
- soit l'entrée était enregistrée sous le motif « autre cas », sans que cela soit informatif.

Le motif « autres cas » était également parfois renseigné par les demandeurs d'emploi qui ne trouvaient pas dans la liste proposée d'intitulé correspondant à leur situation.

Afin d'améliorer la connaissance des motifs d'entrées, une refonte des motifs d'inscription a été lancée au début de l'année 2016, en trois étapes :

- Un changement de libellé de certains motifs a eu lieu en mars 2016, afin de les clarifier ;
- Trois nouveaux motifs ont été créés en juin 2016 : « Fin de service civique », « Fin de période d'essai » et « Recherche d'un autre emploi pour compléter ses revenus » ;
- La dernière étape de la refonte, à partir de début 2018, vise à créer un motif d'inscription intitulé « réinscription rapide », pour tracer les situations où le demandeur d'emploi se réinscrit très rapidement sur les listes après une sortie de courte durée : oubli d'actualisation, réinscription après une radiation administrative ou l'expiration d'un titre de séjour. Ainsi, les entrées qui suivent une sortie des listes de moins d'un mois (ou de deux mois et demi dans le cas où le demandeur d'emploi a été radié) sont classées dans ce nouveau motif d'inscription⁹. Ce motif est calculé à partir des données du système d'information de Pôle emploi (date et motif de la dernière sortie de catégories A, B, C), indépendamment de ce que saisit le demandeur d'emploi.

b) Une refonte qui modifie la structure des motifs d'entrée sur les listes publiés jusqu'alors

Ces différentes étapes conduisent à modifier la répartition par motif des entrées sur les listes de Pôle emploi. Notamment, la publication de motifs d'inscription non diffusés jusqu'alors (par exemple, rupture conventionnelle, réinscription rapide) modifie la part des « autres cas », difficile à interpréter, dans le total des entrées.

Le tableau 3 compare la répartition des anciens motifs d'inscription et celle des nouveaux motifs au premier trimestre 2018. Il en ressort que :

- La création d'un motif distinct « réinscription rapide » conduit à réduire le nombre d'entrées enregistrées pour la plupart des autres motifs, en supprimant les situations où un même motif

⁹ Excepté les réinscriptions rapides après sortie pour formation, maladie, congé maternité/parental qui sont classées dans les entrées pour reprise d'activité, et les réinscriptions rapides après sortie pour « entrée en CSP » qui sont classées dans les entrées pour motif de licenciement économique. Pour les réinscriptions rapides après radiation, le seuil de 2,5 mois est retenu dans la mesure où la très grande majorité des radiations sont prononcées pour une durée de deux mois.

était repris pour des entrées successives. Ce trimestre, les réinscriptions rapides représentent 16 % des entrées à Pôle emploi.

- Les entrées après ruptures conventionnelles, qui faisaient partie des « autres cas », sont désormais distinguées dans un motif à part et représentent 7 % des entrées.
- Les entrées liées à un « autre » motif connu (retour en France, recherche d'un autre emploi...), regroupées dans l'intitulé « autres motifs », sont distinguées des entrées dont le motif est inconnu, regroupées dans l'intitulé « indéterminé ». Ce motif indéterminé regroupe 9 % des entrées.

Tableau 3 : Répartition des entrées en catégories A, B, C en moyenne au premier trimestre 2018 (anciens et nouveaux motifs)

Anciens motifs		Nouveaux motifs	
Licenciement économique		Licenciement économique	
dont		dont	
Fin de CSP	2%	Fin de CSP Réinscription rapide après sortie pour entrée en CSP	2%
Autre licenciement	7%	Autre licenciement	7%
Démission	3%	Démission	3%
		Fin de contrat	
Fin de CDD	21%	dont fin de service civique et fin de période d'essai	22%
Fin de mission d'intérim	6%	Fin de mission d'intérim	6%
Première entrée sur le marché du travail	8%	Première entrée sur le marché du travail	7%
Reprise d'activité		Retour d'inactivité	
dont		dont	
Fin de formation ou de stage		Fin de formation ou de stage	
Fin de maladie, maternité...		Fin de maladie, maternité...	
Recherche d'un emploi après une période sans travailler		Recherche d'un emploi après une période sans travailler	
	17%	Réinscription rapide après sortie pour formation, maladie ou maternité	16%
Autres cas		Autres motifs	6%
dont			
Fin d'activité non salariée			
Rupture conventionnelle du CDI		Indéterminé	9%
Retour en France			
Fin de détention			
Fin de période d'essai		Réinscription rapide	16%
Fin de service civique			
Recherche d'un autre emploi		Rupture conventionnelle	7%
Indéterminé	34%		
TOTAL	100%	TOTAL	100%

CSP : contrat de sécurisation professionnelle.

Source : Pôle emploi-Dares, STMT, premier trimestre 2018, France hors Mayotte.

4. Juin 2015 : nouveaux traitements pour classer les demandeurs d'emploi en formation, contrat aidé dans l'insertion par l'activité économique et service civique dans la catégorie correspondant à leur situation

Dans les données sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi publiées par la Dares et Pôle emploi, les demandeurs d'emploi sont classés dans cinq catégories statistiques, construites par regroupement des catégories opérationnelles et croisement avec le nombre d'heures travaillées¹⁰. En particulier, les demandeurs d'emploi doivent être inscrits :

- en catégorie D lorsqu'ils sont sans emploi, non immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi. Il s'agit essentiellement de demandeurs d'emploi en formation, en contrat de sécurisation professionnelle (CSP), ou en maladie ;
- en catégorie E lorsqu'ils sont en emploi et non tenu d'en rechercher un autre. Il s'agit principalement de demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise ou en contrat aidé.

Jusqu'à mai 2015, certains demandeurs d'emploi en formation, en service civique ou en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) pouvaient ne pas être affectés à la catégorie adéquate dès lors que leurs situations étaient mal connues de Pôle emploi. Afin de remédier à cette situation, Pôle emploi a déployé à partir de juin 2015 des actions visant à fiabiliser le classement des demandeurs d'emploi dans les catégories, afin que celles-ci correspondent plus précisément à leur situation effective sur le marché du travail. Ces opérations, décrites ci-dessous, s'appuient sur la mise en place de flux d'informations entre Pôle emploi et l'Agence de services et de paiement (ASP).

a) Présentation des nouveaux traitements mis en œuvre

► Demandeurs d'emploi en formation

Lorsqu'il suit une formation de 40 heures ou plus, le demandeur d'emploi doit être affecté en catégorie statistique D.

Jusqu'à mai 2015, Pôle emploi était parfaitement informé des entrées en formation des demandeurs d'emploi auxquels il versait une rémunération de formation. Cependant, lorsque le demandeur d'emploi effectuait une formation en bénéficiant d'une rémunération ou d'une prise en charge de la protection sociale par la Région, il pouvait arriver que Pôle emploi n'en soit pas informé. Les demandeurs d'emploi concernés pouvaient alors ne pas être classés dans la catégorie statistique D, mais, le plus souvent, en catégorie A.

À compter de juin 2015, Pôle emploi reçoit de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui gère la rémunération des demandeurs d'emploi en formation, la liste des personnes en formation rémunérées par les Régions ou dont la protection sociale est prise en charge¹¹. En juin 2015, les fichiers de 13 des 22 régions alors existantes¹², celles ayant alors donné leur accord, ont été transmis à Pôle emploi¹³. Sur la base de ces nouvelles informations, à compter des statistiques de juin 2015, les demandeurs d'emploi suivant une formation rémunérée par les Régions ou dont la protection sociale est prise en charge sont comptabilisés en catégorie D. Ce traitement a été étendu à l'ensemble des régions pour les statistiques d'août 2015.

► Demandeurs d'emploi en service civique

Lorsqu'un demandeur d'emploi est en service civique, il peut être inscrit sur les listes de Pôle emploi, et doit alors être rattaché à la catégorie statistique D. La conclusion d'un contrat de service civique

¹⁰ Pour plus de détails sur les catégories opérationnelles et statistiques, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

¹¹ L'ASP gère la rémunération des demandeurs d'emploi en formation pour le compte de 21 des 22 régions existantes avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe qui a ramené le nombre de régions à 13.

¹² Deux régions (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées) utilisaient déjà des informations similaires pour la gestion de leur liste.

¹³ Il s'agit des régions suivantes : Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre-Val de Loire, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Guadeloupe, Île-de-France, Limousin, Lorraine, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

suspend dans ce cas le versement éventuel de son allocation de chômage, le paiement étant repris au terme de l'engagement.

Jusqu'à présent, l'information sur l'entrée en service civique pouvait être mal connue par Pôle emploi. Lorsque Pôle emploi ne disposait pas de l'information, les demandeurs d'emploi concernés étaient, le plus souvent, en catégorie A.

À compter de juin 2015, Pôle emploi reçoit chaque mois de l'ASP la liste des personnes en service civique. Sur la base de ces nouvelles informations, les demandeurs d'emploi en service civique sont affectés à la catégorie statistique D.

► Demandeurs d'emploi en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI)

Jusqu'à mi-2014, les personnes embauchées dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), un des types de structures de l'insertion par l'activité économique (IAE), l'étaient en contrat unique d'insertion (CUI). À ce titre, elles étaient inscrites en catégorie E sur les listes de demandeurs d'emploi, puisque titulaires d'un contrat aidé.

Depuis la réforme de l'insertion par l'activité économique mise en œuvre mi-2014, les personnes en insertion dans les ACI sont embauchées en CDDI¹⁴. En conséquence, les demandeurs d'emploi nouvellement recrutés en ACI ont généralement été inscrits en catégories B ou C, alors qu'ils l'auraient auparavant été en catégorie E. S'agissant de contrats aidés, les bénéficiaires de CDDI doivent être classés en catégorie E, de la même manière que les bénéficiaires d'autres contrats aidés comme les contrats uniques d'insertion (CUI).

À partir de juin 2015, l'ASP transmet chaque mois à Pôle emploi la liste des personnes en CDDI. Sur la base de ces nouvelles informations, à compter des statistiques de juin 2015, les demandeurs d'emploi en CDDI sont affectés à la catégorie E.

b) Impact statistique des nouveaux traitements

► Les séries affectées

Ces nouveaux traitements ont un impact à la baisse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C, en particulier pour la catégorie A (où étaient majoritairement classés les demandeurs d'emploi en formation ou service civique qui n'étaient pas en catégorie D) et pour la catégorie C (où étaient majoritairement classés les demandeurs d'emploi en CDDI qui n'étaient pas en catégorie E). À l'inverse, ils ont un impact à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories D et E. Le nombre total de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C, D, E n'est pas affecté par ces nouveaux traitements.

En reclassant en catégorie D ou E des demandeurs d'emploi précédemment en catégories A, B, C, ces nouveaux traitements génèrent également des sorties de ces dernières catégories. L'impact à la hausse sur le nombre de sorties de catégories A, B, C porte essentiellement sur les motifs de reprise d'emploi (pour les demandeurs d'emploi en CDDI qui sont basculés en catégorie E) et d'entrée en stage (pour les demandeurs d'emploi en formation qui sont basculés en catégorie D)¹⁵.

► Les impacts sur le nombre de demandeurs d'emploi par catégorie et leur montée en charge dans le temps

En juin 2015, premier mois de leur mise en œuvre, les nouveaux traitements ont porté sur l'ensemble des demandeurs d'emploi concernés, quelle que soit leur date d'entrée dans le dispositif, et pas

¹⁴ Il existe aussi des embauches en CDDI dans les entreprises d'insertion, autre structure de l'IAE.

¹⁵ Parmi les sorties, seules celles correspondant à des entrées en CDDI, formation ou service civique dans les 3 derniers mois sont comptabilisées dans la Statistique mensuelle du marché du travail (STMT) – voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#). Dans certains cas, pour les statistiques de juin 2015, une sortie de catégories A, B, C peut donc ne pas être enregistrée alors que la personne est bien affectée à la bonne catégorie. Cela augmente l'écart entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C et le solde entre les entrées et les sorties enregistrées.

seulement sur ceux entrés dans ces dispositifs en juin 2015. Plus précisément, ils ont concerné les demandeurs d'emploi en CDDI et service civique, ainsi que, dans les 13 régions ayant donné leur accord, les demandeurs d'emploi en formation rémunérée par la Région.

L'impact en juin 2015 des nouveaux traitements effectivement mis en œuvre peut être approché en comptabilisant le nombre de personnes pour lesquelles la catégorie a été modifiée, sur la base des données administratives nouvellement disponibles, afin qu'elle soit cohérente avec leur situation effective en fin de mois. On estime par cette méthode que **les nouveaux traitements ont eu en juin 2015 un impact à la baisse de 10 000 sur le nombre CVS-CJO de demandeurs d'emploi en catégorie A et de 13 000 sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie C. Au total, l'impact est de -24 000 sur les catégories A, B, C (tableau 4). À l'inverse, les traitements ont eu un impact à la hausse de 8 000 sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie D et de 16 000 sur celui en catégorie E en juin 2015.**

Pour les statistiques de juin et juillet 2015, les traitements relatifs aux demandeurs d'emploi en formation portent uniquement sur les 13 régions qui avaient donné leur accord suffisamment tôt. Pour les statistiques d'août 2015, ces traitements ont été étendus à l'ensemble des régions. Par ailleurs, compte tenu du volume important de dossiers à traiter, les traitements concernant les services civiques et les CDDI n'ont pas pu être intégralement mis en œuvre dès juin 2015 et ont connu une phase de montée en charge entre juin 2015 et août 2015. À partir d'août 2015, on peut considérer que le plein régime est atteint et que les nouvelles opérations n'affectent plus les évolutions mensuelles.

L'impact, en plein régime, des nouveaux traitements sur les séries de demandeurs d'emploi dans chaque catégorie peut être approché en comptabilisant, pour le mois d'août 2015, tous les demandeurs d'emploi qui sont en catégorie D ou E et pour lesquels la catégorie a été modifiée en juin, juillet ou août sur la base des données administratives nouvellement disponibles. On estime par cette méthode qu'**une fois le plein régime atteint, l'impact sur le nombre CVS-CJO de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C est de -48 000, dont -21 000 pour la catégorie A, -4 000 pour la catégorie B et -23 000 pour la catégorie C (tableau 4). À l'inverse, l'impact est de +20 000 pour la catégorie D et +28 000 pour la catégorie E.**

Tableau 4 : impact en juin 2015 et en « plein régime » des nouveaux traitements sur les effectifs de demandeurs d'emploi par catégorie

	Impact en juin 2015	Impact en « plein régime » (à partir d'août 2015)
Demandeurs d'emploi en catégorie A, B, C	-24 000	-48 000
<i>dont</i> catégorie A	-10 000	-21 000
catégorie B	-1 000	-4 000
catégorie C	-13 000	-23 000
Demandeurs d'emploi en catégorie D	+8 000	+20 000
Demandeurs d'emploi en catégorie E	+16 000	+28 000

Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.

Champ : France métropolitaine.

5. Mai 2015 : particularités de la période d'actualisation de mai 2015

a) Présentation des particularités de la période d'actualisation de mai 2015

Chaque mois, toutes les personnes inscrites à Pôle emploi, sauf exceptions¹⁶, sont tenues « d'actualiser » leur situation pour rester inscrites sur les listes et continuer à percevoir, le cas échéant, leur allocation chômage. Pour s'actualiser, les demandeurs d'emploi disposent d'une période

¹⁶ En sont exemptés : les demandeurs d'emploi demandeurs d'asile, en maladie, en formation non rémunérés, en contrat aidé et non indemnisés, ou créateurs d'entreprise bénéficiaires de l'Arce (Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise) ou de l'Accre (Aide au Chômeur Créateur ou Repreneur d'Entreprise).

d'environ 2 semaines. Pour mai 2015¹⁷, la période d'actualisation commençait le lendemain du 3^e jour ouvré précédant la fin du mois et s'achevait la veille du 12^e ouvré du mois suivant ; le 8^e jour ouvré de ce dernier, Pôle emploi relançait les demandeurs d'emploi qui ne s'étaient pas encore actualisés.

Début juin 2015, à quelques jours de la fin de la période d'actualisation relative au mois de mai 2015¹⁸, constatant que le nombre de demandeurs d'emploi ayant actualisé leur situation à la suite de la relance habituelle était sensiblement plus faible que d'ordinaire¹⁹, Pôle emploi a procédé à deux relances supplémentaires 3 jours avant la clôture de l'actualisation, puis la veille de celle-ci.

À la suite de ces deux relances supplémentaires, le nombre d'actualisations s'est accru au point de dépasser le niveau habituel. Ce surcroît d'actualisations a eu un impact à la baisse sur les sorties pour défaut d'actualisation, et partant, à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes fin mai 2015.

Les estimations d'impact présentées ci-après comparent la situation effectivement observée au mois de mai 2015 à la situation qui aurait été observée si les comportements d'actualisation des demandeurs d'emploi et le protocole de relance avaient été habituels²⁰. Dans la mesure où cette situation contrefactuelle n'est pas observée, elle doit être construite à partir de l'information disponible et d'hypothèses sur ce qui aurait prévalu en l'absence des particularités du mois de mai 2015. Ces estimations d'impact sont donc entourées d'une marge d'incertitude et doivent être considérées avec prudence. Cette marge d'incertitude est plus grande pour la décomposition de l'impact par catégorie de demandeurs d'emploi, qui repose sur des hypothèses supplémentaires.

b) Impact sur le nombre de sorties pour défaut d'actualisation et le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C

De façon tendancielle, entre début 2010 et mai 2015, de plus en plus de demandeurs d'emploi s'actualisent chaque mois. Ainsi, en données mensuelles brutes, le ratio du nombre de sorties pour défaut d'actualisation sur le nombre de demandeurs d'emploi présents en catégories A, B, C à la fin du mois précédent manifeste, au-delà des fluctuations mensuelles, une tendance à la baisse (graphique 2). En mai 2015, ce ratio a diminué de façon inattendue au regard de la tendance des années précédentes, conséquence des particularités de la période d'actualisation de mai 2015.

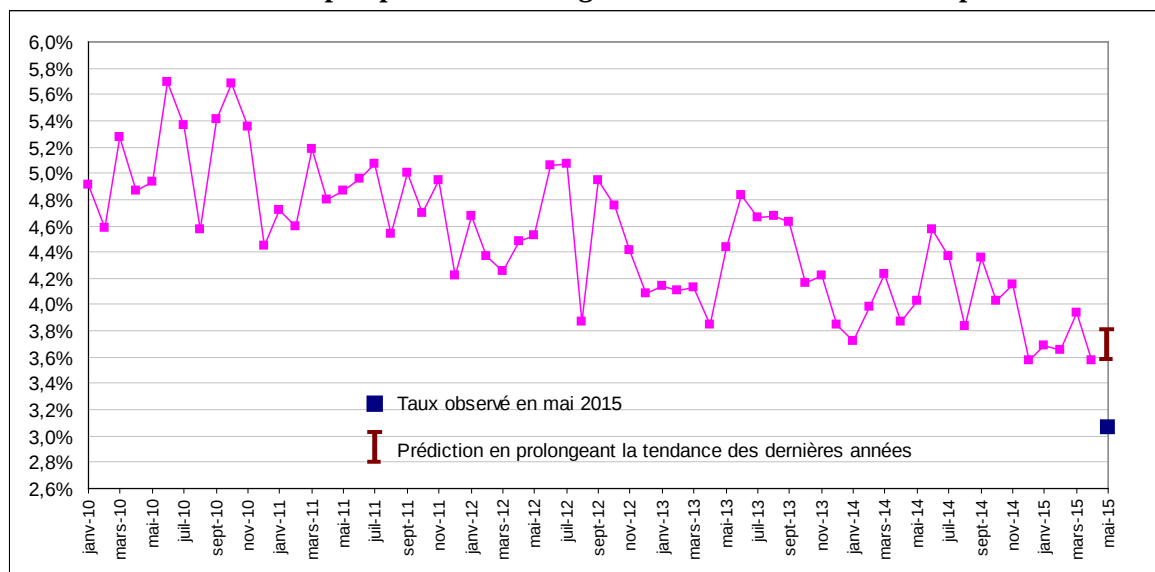
¹⁷ Ces règles ont changé depuis janvier 2016. Pour plus de détails, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

¹⁸ La période d'actualisation de mai 2015 allait du 27 mai 2015 au 15 juin 2015 à 23h59.

¹⁹ Le mois de mai 2015 a été un mois atypique : le nombre de jours ouvrés a été exceptionnellement bas (17 jours, le dernier mois similaire remontant à 1970) ; la période entre la fin de la période d'actualisation relative à avril 2015 et le début de celle relative à mai 2015 a été historiquement courte, de 4 jours ouvrés seulement. L'ampleur du lien entre ces particularités du mois de mai 2015 et le rythme inhabituel des actualisations n'est cependant pas connue.

²⁰ L'impact estimé recouvre donc les effets de deux chocs : un choc initial sur le nombre - inhabituellement faible - des actualisations à l'issue de la relance des 8^e et 9^e jours ouvrés ; et un choc dû aux deux relances supplémentaires.

Graphique 2 : ratio du nombre de sorties pour défaut d'actualisation sur le nombre de demandeurs d'emploi présents en catégories A, B, C à la fin du mois précédent



Source : Pôle emploi – Dares, STMT. Données brutes.
Champ : demandeurs d'emploi en catégories A, B, C.

Pour estimer l'effet des particularités de la période d'actualisation de mai 2015, on suppose que ce ratio aurait été en mai 2015 conforme à celui attendu au regard du profil de la série sur les années précédentes. Ainsi, s'il avait évolué conformément à la tendance des années précédentes et à la saisonnalité de la série, sa valeur aurait été de l'ordre de 3,6 % à 3,8 % en mai 2015, contre 3,1 % effectivement observé.

Le nombre de sorties pour défaut d'actualisation aurait donc été en mai 2015 de l'ordre de 189 000 à 199 000, contre 160 600 effectivement observé, soit un impact à la baisse de l'ordre de 28 000 à 38 000 (données CVS-CJO). De façon symétrique, on peut estimer que les particularités de la période d'actualisation de mai 2015 ont eu un impact à la hausse de l'ordre de 28 000 à 38 000 sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C en mai 2015.

c) Impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A et en catégories B et C

Les deux relances supplémentaires lors de la période d'actualisation de mai 2015 ont contribué à accroître le nombre d'actualisations au cours des tous derniers jours de la période d'actualisation. Au cours des 8 dernières heures de la période d'actualisation, on a ainsi compté 62 600 actualisations tardives, soit environ 31 000 de plus qu'en mai 2014²¹ (en données brutes). Ce surplus est du même ordre de grandeur que l'impact total estimé pour l'ensemble des catégories A, B, C.

Pour estimer l'impact différencié des particularités de la période d'actualisation de mai 2015 sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A d'une part et en catégories B et C d'autre part, on fait donc l'hypothèse supplémentaire que le « surplus » d'actualisations de 28 000 à 38 000 porte exclusivement sur les actualisations tardives.

Parmi ces dernières, les données de gestion de Pôle emploi permettent de distinguer les actualisations dites « sans événement », qui peuvent être assimilées à des demandeurs d'emploi en catégorie A, et celles « avec événements », qui peuvent être assimilées à des demandeurs d'emploi en catégories B, C²². Parmi les actualisations « tardives » de mai 2015, la part des demandeurs d'emploi « sans événement » est de 28,7 %, soit une part plus faible que celle mesurée en mai 2014 (tableau 5)²³. Les

²¹ Alors que pour le mois d'avril, ce nombre est proche en 2014 et en 2015 (respectivement 27 000 et 24 000).

²² Les « événements » déclarés à l'occasion de l'actualisation sont très majoritairement de l'activité réduite. D'autres « événements » peuvent être toutefois déclarés, comme par exemple un arrêt maladie.

²³ Alors que pour le mois d'avril, cette part est identique en 2014 et en 2015 (36,2 %).

particularités de la période d'actualisation de mai 2015 semblent donc avoir davantage affecté des demandeurs d'emploi en catégories B, C²⁴.

Tableau 5 : part des demandeurs d'emploi « sans événement » (catégorie A) parmi les actualisations tardives

Mai 2014	33,9 %
Mai 2015	28,7 %

Champ : actualisations « tardives » (demandeurs d'emploi s'étant actualisés le dernier jour entre 16h et 24h).
Source : Pôle emploi, données de gestion.

On considère que les demandeurs d'emploi qui se sont actualisés tardivement en mai 2015 se répartissent en deux groupes :

- ceux qui ne se seraient pas actualisés au cours d'un mois « ordinaire » (groupe 1) ;
- ceux qui se seraient de toute façon actualisés au cours d'un mois « ordinaire » (groupe 2).

On suppose que les demandeurs d'emploi du groupe 2 ont un profil similaire à ceux qui se sont actualisés tardivement il y a un an, et donc que 33,9 % d'entre eux sont « sans événement » et donc en catégorie A. On en déduit, par différence, la ventilation de l'impact selon la catégorie (tableau 6).

Au total, compte tenu de l'information disponible, on peut estimer que l'impact des particularités de la période d'actualisation de mai 2015 sur le nombre de demandeurs d'emploi est de l'ordre de +6 000 à +10 000 pour la catégorie A et de +22 000 à +28 000 pour les catégories B et C.

Tableau 6 : impact des particularités de la période d'actualisation de mai 2015 sur les demandeurs d'emploi en catégories A, BC et A, B, C

		Ensemble (catégories A, B, C)	Sans événement (catégorie A)	Avec événement (catégories B, C)
	Nombre observé de personnes ayant actualisé tardivement leur situation en mai 2015...	62 600	17 900	44 700
Hypothèse basse : baisse de 28 000 du nombre de sorties pour défaut d'actualisation	... qui ne l'auraient pas actualisée un mois « ordinaire » (groupe 1)	28 000**	6 200	21 800
	... qui l'auraient actualisée un mois « ordinaire » (groupe 2)	34 600	11 700*	22 900*
Hypothèse haute : baisse de 38 000 du nombre de sorties pour défaut d'actualisation	... qui ne l'auraient pas actualisée un mois « ordinaire » (groupe 1)	38 000**	9 600	28 400
	... qui l'auraient actualisée un mois « ordinaire » (groupe 2)	24 600	8 300*	16 300*

* Données estimées en appliquant la répartition « avec événement » / « sans événement » de l'actualisation de mai 2014 (33,9 % et 66,1 %).

** Impact estimé sur le total des sorties pour défaut d'actualisation.

Source : Pôle emploi, données de gestion.

6. Août 2013 : incident sur les relances de certains demandeurs d'emploi lors de la campagne d'actualisation

a) Présentation de l'incident

²⁴ Ceci est cohérent avec une actualisation tardive, les personnes ayant travaillé au cours du mois étant susceptibles d'attendre les justificatifs liés à leur activité pour effectuer leur actualisation

Chaque mois, toutes les personnes inscrites à Pôle emploi, sauf exceptions²⁵, sont tenues « d'actualiser » leur situation pour rester inscrites sur les listes et continuer à percevoir, le cas échéant, leur allocation chômage. À cette occasion, elles confirment qu'elles sont toujours en recherche d'emploi et renseignent le nombre d'heures de travail effectuées au cours du mois passé. Pour s'actualiser, les demandeurs d'emploi disposent d'une période d'environ 2 semaines. En 2013²⁶, la période d'actualisation commençait le lendemain du 3^e jour ouvré précédant la fin du mois et s'achevait la veille du 12^e ouvré du mois suivant ; le 8^e jour ouvré de ce dernier, Pôle emploi relançait les demandeurs d'emploi qui ne s'étaient pas encore actualisés.

Lors de la campagne d'actualisation d'août 2013 une défaillance s'est produite dans l'acheminement d'une partie des textos et messages vocaux de relance envoyés le 11 septembre 2013. Ce dysfonctionnement lors de la campagne d'actualisation du seul mois d'août 2013 a eu un impact sur les statistiques de demandeurs d'emploi en août et en septembre 2013.

b) Impact sur les statistiques

Sur la période d'actualisation relative au mois d'août 2013, 186 000 demandeurs d'emploi en catégories A, B, C en France métropolitaine n'ont, à tort, pas reçu de relance (par message vocal ou texto). Parmi eux, près de la moitié (49 % exactement, soit 91 000) sont sortis des listes pour défaut d'actualisation. Les 51 % restants ont actualisé leur situation, malgré l'absence de relance, et sont donc restés inscrits sur les listes fin août 2013.

Or, on observe que la part des demandeurs d'emploi relancés qui n'actualisent pas leur situation (et sortent donc pour défaut d'actualisation) a varié dans les mois qui précèdent entre 27 % et 32 %, sans présenter de variations saisonnières.

Pour estimer l'impact du dysfonctionnement dans les relances, on suppose donc que, si les 186 000 demandeurs d'emploi non relancés l'avaient été, seuls 27 % à 32 % d'entre eux (soit entre 50 000 et 59 000) seraient sortis des listes (au lieu de 49 %). On obtient ainsi, par différence, que l'incident a eu un **impact à la hausse en août 2013 sur le nombre de sorties de catégories A, B, C pour défaut d'actualisation (et donc sur les sorties totales) compris dans une fourchette de 32 000 à 41 000 (et donc un impact d'autant, à la baisse, sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C)**. En faisant l'hypothèse supplémentaire selon laquelle les demandeurs d'emploi affectés par l'incident et qui n'ont pas actualisé leur situation du fait du dysfonctionnement ont en moyenne les mêmes caractéristiques que l'ensemble des demandeurs d'emploi, on estime que **l'incident a un impact à la baisse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A fin août 2013, dans une fourchette entre 21 000 et 28 000**. Cette dernière estimation, qui repose sur des hypothèses supplémentaires, est plus fragile.

Les demandeurs d'emploi sortis en août 2013 en raison de l'incident se sont, pour beaucoup, réinscrits en septembre. L'impact de l'incident à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C fin septembre ne peut pas être mesuré, mais il est vraisemblablement faible voire négligeable.

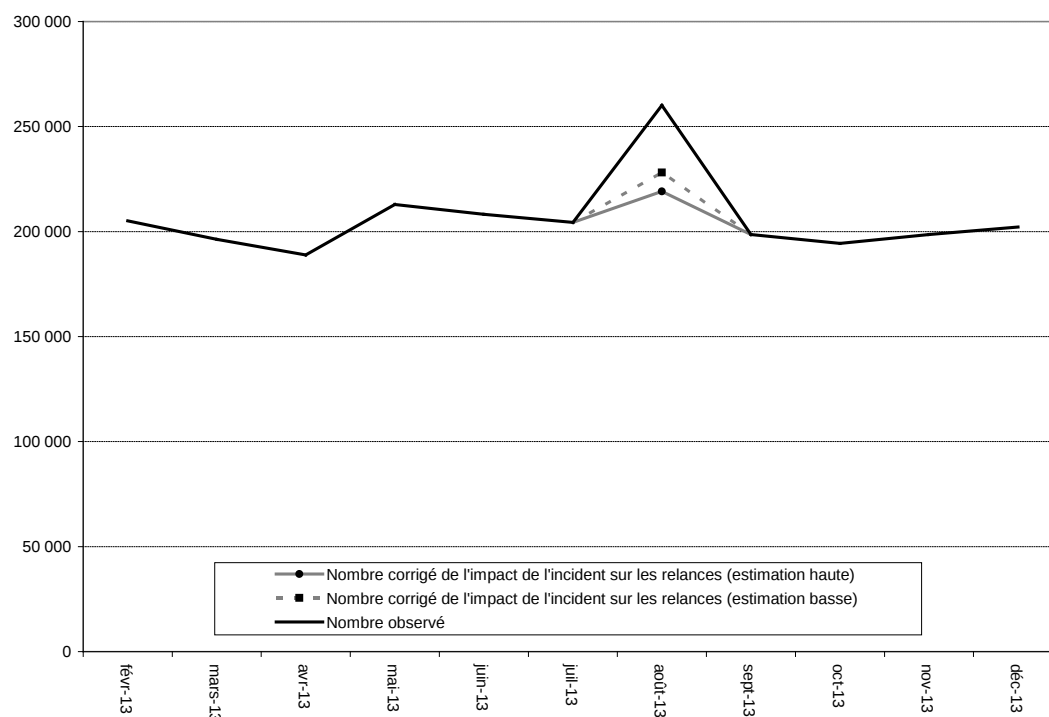
c) Séries contrefactuelles

Les graphiques 3 à 5 ci-dessous présentent les séries du nombre de cessations d'inscription pour défaut d'actualisation, du nombre de sorties totales de catégories A, B, C et du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C entre février et décembre 2013. Sont également présentées des estimations de ce qu'auraient été, en l'absence de l'incident sur les relances, les points d'août 2013.

²⁵ En sont exemptés : les demandeurs d'emploi demandeurs d'asile, en maladie, en formation non rémunérés, en contrat aidé et non indemnisés, ou créateurs d'entreprise bénéficiaires de l'Arce (Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise) ou de l'Accre (Aide au Chômeur Créateur ou Repreneur d'Entreprise).

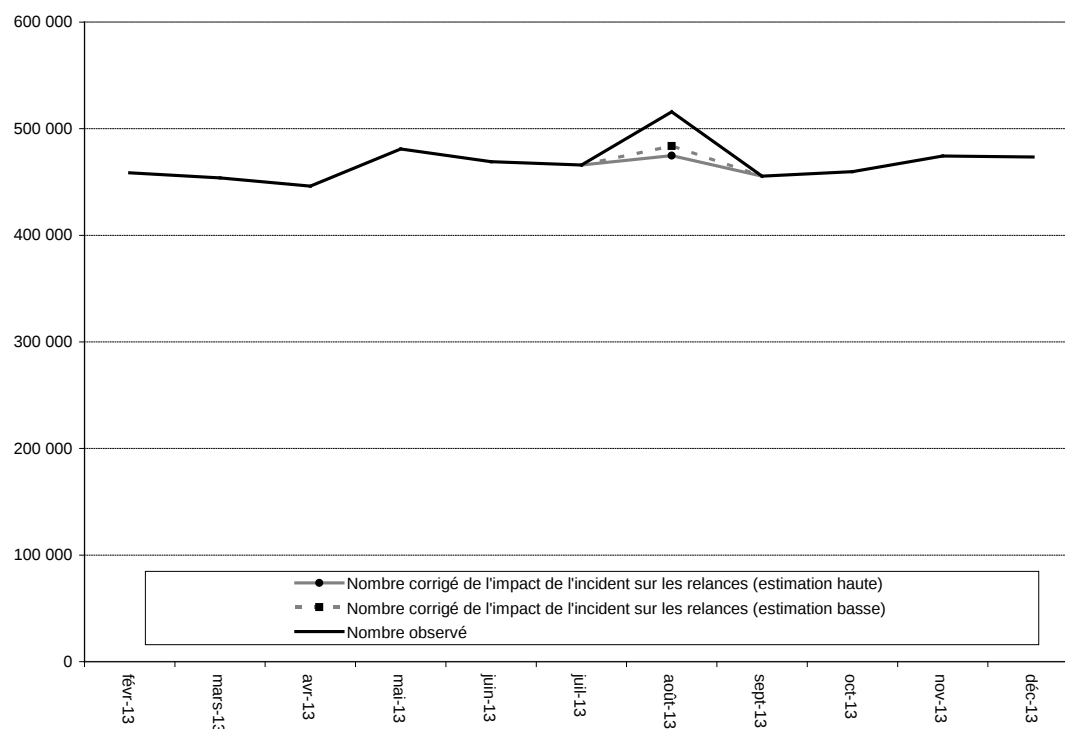
²⁶ Ces règles ont changé depuis janvier 2016. Pour plus de détails, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

**Graphique 3 : impact de l'incident sur les relances d'août 2013
sur le nombre de défauts d'actualisation en août 2013**



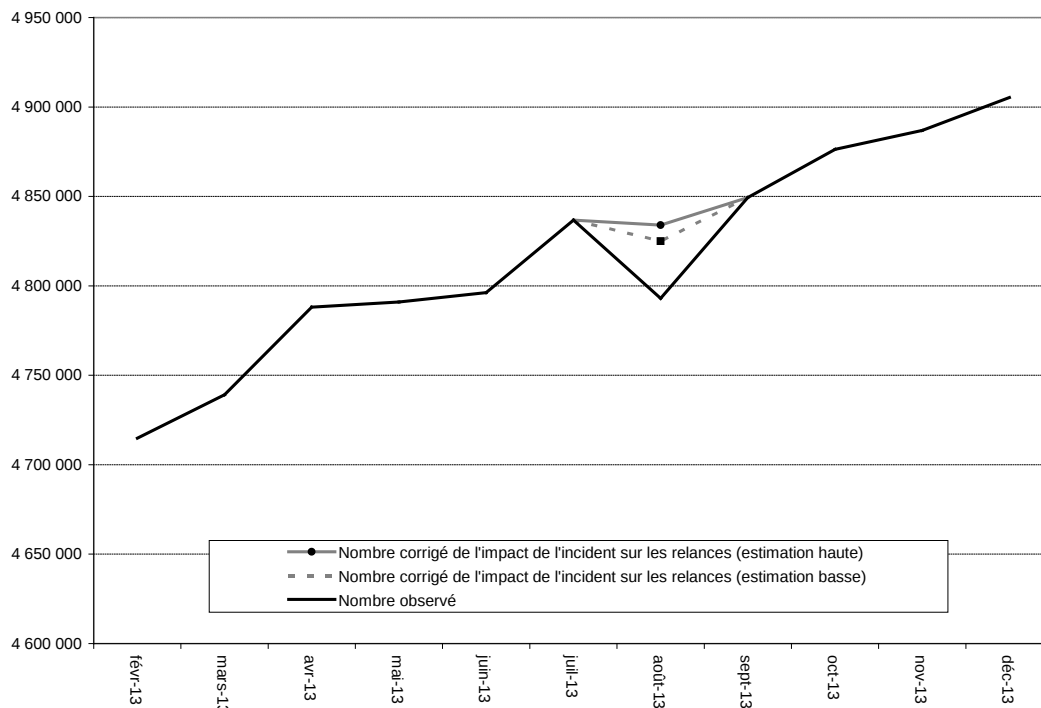
Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

**Graphique 4 : impact de l'incident sur les relances d'août 2013
sur le nombre de sorties totales de catégories A, B, C en août 2013**



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

**Graphique 5 : impact de l'incident sur les relances d'août 2013
sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C en août 2013**



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

7. Janvier 2013 : changement des règles de gestion des radiations administratives

a) Présentation du changement de règles

Avant le 1^{er} janvier 2013, les radiations administratives prenaient effet à la date du manquement à l'origine de la radiation (le plus souvent une absence à convocation), soit de façon rétroactive par rapport à leur date de notification au demandeur d'emploi²⁷.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, de nouvelles règles sont entrées en vigueur. Elles reprennent des recommandations émises par le Médiateur de Pôle emploi et concernent :

- la fin de la rétroactivité : la date d'effet de la radiation correspond désormais à la date de notification au demandeur d'emploi et non plus à la date du manquement. Cette modification met fin aux indus²⁸ que générait l'ancienne règle ;
- la réduction du délai entre le manquement et la notification : les demandeurs d'emploi sont fixés plus rapidement sur leur situation. Cela résulte d'une diminution de 5 jours du délai accordé au demandeur d'emploi pour justifier son manquement, à laquelle s'ajoute une réduction progressive du temps de traitement des dossiers par Pôle emploi.

b) Impact sur le nombre de radiations administratives et le nombre de demandeurs d'emploi

Avec l'application de la nouvelle règle, le nombre de radiations administratives a été plus faible en janvier 2013 que dans une situation sans changement de règle. En effet, certaines radiations, qui auraient été auparavant comptabilisées au titre du mois de janvier, ne l'ont été qu'au titre du mois de

²⁷ La radiation était notifiée en moyenne 30 jours environ après le manquement qui la motivait. Ce délai, en partie incompressible, vise notamment à permettre au demandeur d'emploi de justifier le manquement constaté.

²⁸ À savoir l'obligation pour le demandeur d'emploi de rembourser les sommes qu'il avait perçues au titre de son indemnisation chômage entre la date de manquement et la date de notification de sa radiation.

février. Il s'agit des radiations correspondant à un manquement en janvier 2013 notifié entre le 1^{er} et le 17 février 2013²⁹. Les demandeurs d'emploi concernés étaient encore enregistrés sur les listes fin janvier, alors qu'en l'absence de changement de règles, ils auraient été considérés comme radiés en janvier et donc absents des listes à la fin de ce mois. En conséquence, le nombre de demandeurs d'emploi à la fin janvier 2013 a été plus élevé que ce qu'il aurait été sans modification de la règle. En France métropolitaine, cet impact est estimé à +21 000 pour les demandeurs d'emploi en catégorie A et à +24 000 pour ceux en catégories A, B, C.

L'impact du changement de règles sur les sorties des listes pour radiation administrative a été cependant essentiellement transitoire. À partir du mois de février 2013, le nombre de radiations administratives a retrouvé, en moyenne, un niveau correspondant à celui qui aurait été observé si les règles n'avaient pas été modifiées, le changement de règles ne faisant que décaler la date d'effet.

Une radiation entraîne systématiquement l'impossibilité de s'inscrire sur les listes de Pôle emploi pendant une période donnée, le plus souvent de 2 mois. Le report de la date d'effet des radiations a donc décalé d'autant la date de réinscription pour les demandeurs d'emploi qui se sont réinscrits sur les listes à l'issue de leur période de radiation. Ainsi, les moindres sorties observées en janvier 2013 en raison de la réforme se sont traduites, notamment à partir de mars 2013, par des réinscriptions moins nombreuses. Ces réinscriptions moins nombreuses ont compensé dans une large mesure l'impact à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi de fin janvier 2013. Au final, l'écart entre le nombre de demandeurs d'emploi effectivement observé et celui qui aurait été observé en l'absence de changement de règle a été du même ordre en janvier et février. À partir de mars, cet écart s'est réduit au fil des mois.

c) Impact sur la saisonnalité de la série des sorties pour radiations administratives

Cette réforme, sans changer le nombre de radiations prononcées, en modifie la répartition entre les mois. Les radiations prennent désormais effet plus tardivement et certaines peuvent donc être comptabilisées sur un autre mois que par le passé. Ainsi, à partir de janvier 2013, la saisonnalité de la série brute du nombre de radiations administratives est différente de celle observée les années précédentes. Or, pour estimer la correction des effets des variations saisonnières et des jours ouvrables à appliquer, il est nécessaire de disposer d'un historique suffisamment long.

À chaque campagne annuelle d'estimation des coefficients CVS-CJO³⁰, il est tenu compte au mieux de l'information disponible. Cependant, le recul sur cette nouvelle série restant limité, l'estimation de la correction CVS-CJO de la série des sorties pour radiations administratives est entourée d'une imprécision importante sur les mois postérieurs à janvier 2013, ce qui peut se traduire pendant quelques années par une série CVS-CJO plus heurtée que par le passé.

d) Séries contrefactuelles

Les graphiques 6 à 8 ci-dessous présentent les séries du nombre de radiations administratives, du nombre de sorties totales de catégories A, B, C et du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C entre janvier 2012 et décembre 2013, ainsi que des estimations de ce qu'auraient été, en l'absence de la réforme des radiations administratives :

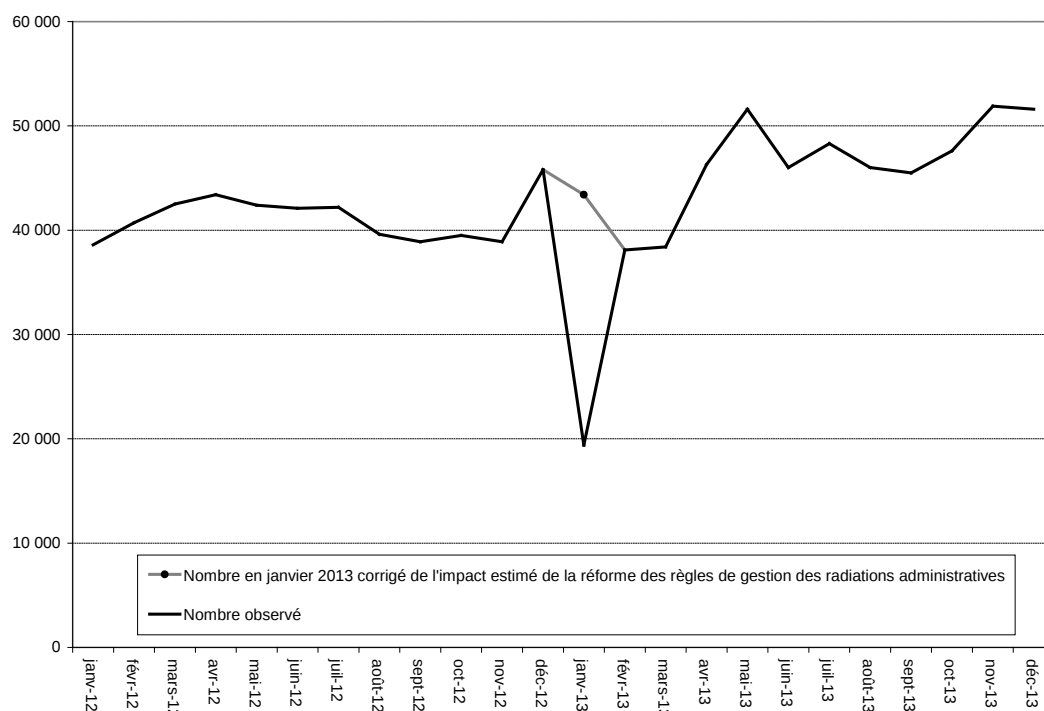
- le point de janvier 2013 pour les sorties totales de catégories A, B, C et pour les radiations administratives ;
- les points de janvier et février 2013 pour les demandeurs d'emploi en catégories A, B, C.

Ces deux mois sont ceux pour lesquels l'impact de la réforme est le plus important et peut être quantifié.

²⁹ Le 17 février 2013 correspond à la date de clôture d'actualisation. Les informations postérieures à cette date ne peuvent être prises en compte pour établir les statistiques relatives au mois de janvier.

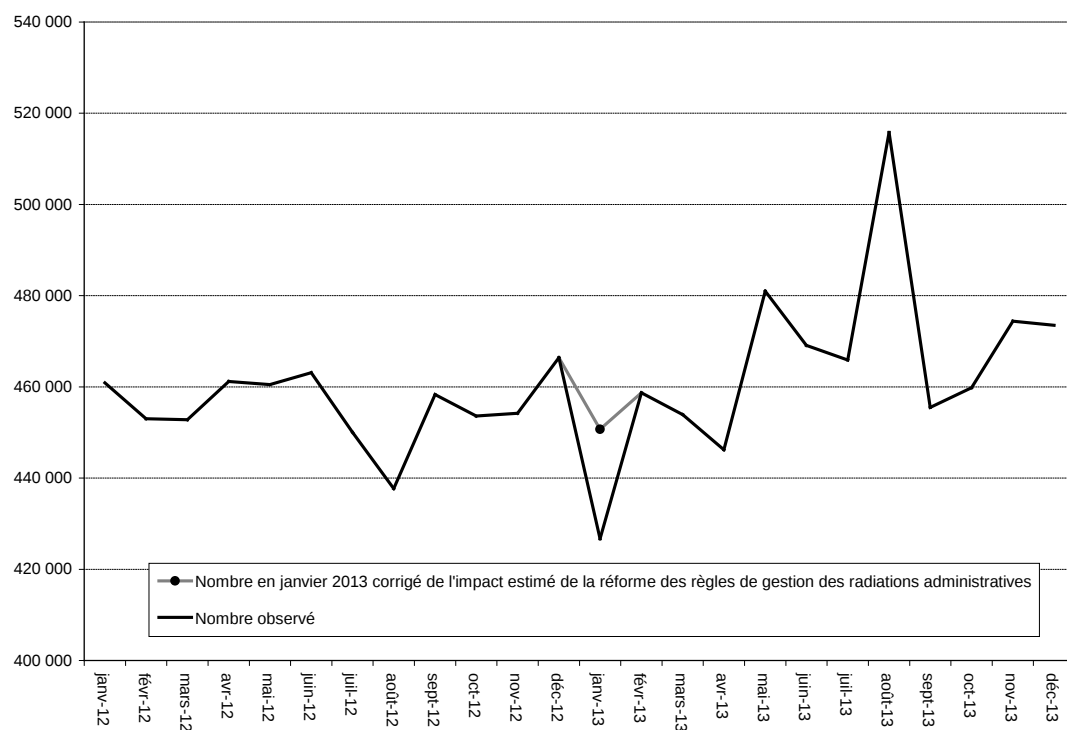
³⁰ Les coefficients de correction des effets des variations saisonnières et des jours ouvrables sont réestimés chaque année, en avril, lors de la publication portant sur le 1^{er} trimestre.

Graphique 6 : impact de la réforme des règles de gestion des radiations administratives sur le nombre de radiations administratives en janvier 2013



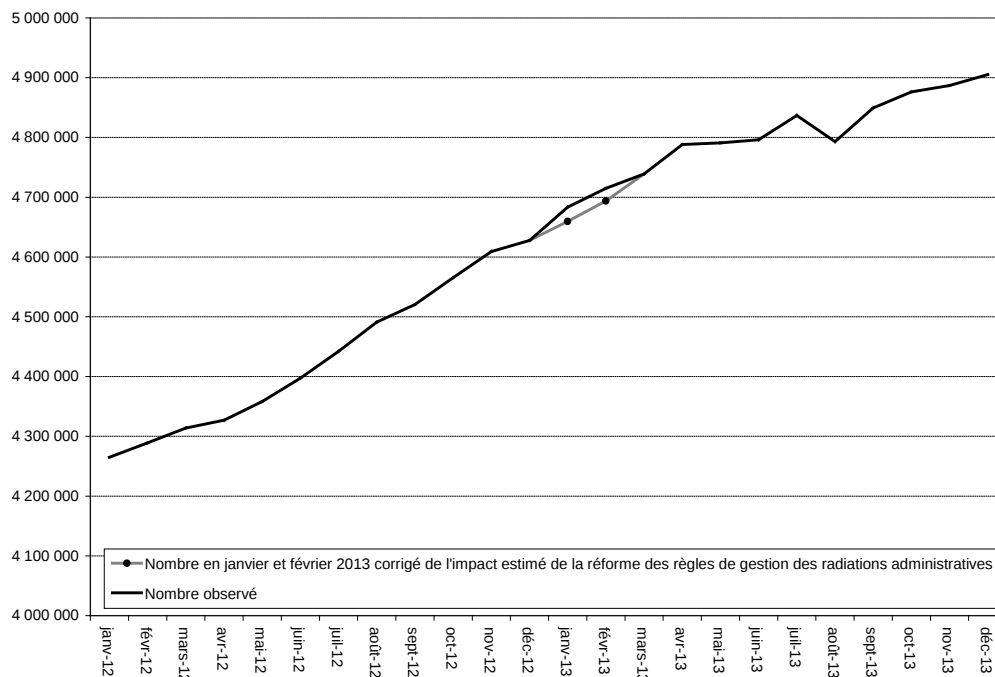
Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

Graphique 7 : impact de la réforme des règles de gestion des radiations administratives sur le nombre total de sorties des catégories A, B, C en janvier 2013



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

Graphique 8 : impact de la réforme des règles de gestion des radiations administratives sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C en janvier et février 2013



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

8. Février 2011 - février 2012 : incident de gestion ayant affecté les entrées en catégories A, B, C

En raison d'un incident de gestion, des entrées sur les listes de Pôle emploi ont été générées à tort entre février 2011 et février 2012.

Sur l'ensemble de la période, les entrées ont été surestimées de 37 400 en France métropolitaine (39 000 en France entière) pour les catégories A, B, C (données brutes), soit 1,4 % des 2 587 200 entrées en catégories A, B, C en France métropolitaine enregistrées au cours de la même période. Il n'est pas possible de connaître précisément le volume des entrées comptabilisées en trop chaque mois sur la période ; cependant, ce volume a été plus important entre septembre 2011 et février 2012 que pour les autres mois concernés.

Cet incident n'a toutefois pas eu d'effet sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois ni sur l'évolution de cet effectif d'un mois sur l'autre : il s'est traduit par un écart plus important qu'habituellement entre la variation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C et le solde entre les entrées et les sorties³¹.

³¹ Pour plus de détails sur l'écart entre la variation du nombre de demandeurs d'emploi et le solde entre les entrées et les sorties, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

II. Autres changements de procédure

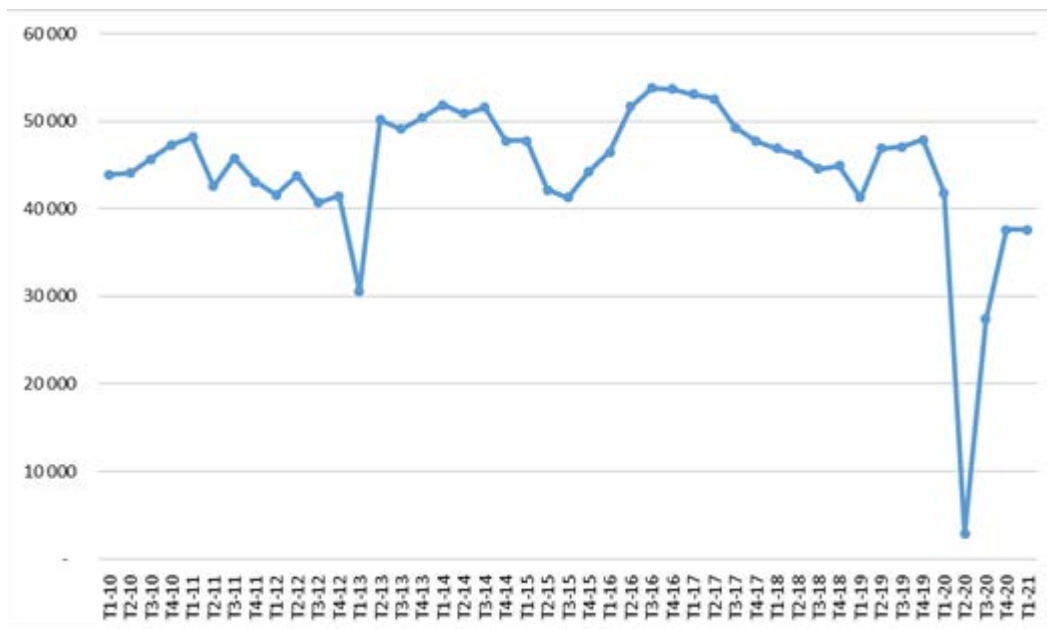
1. Mars 2020 : début de la crise sanitaire, adaptation des procédures d'actualisation et suspension des radiations

La crise sanitaire liée au coronavirus a conduit le gouvernement à confiner de manière stricte la population française du 17 mars au 10 mai 2020. Durant cette période, les agences Pôle emploi ont temporairement cessé d'accueillir du public en agence afin de prévenir la contagion du virus. Pôle emploi s'est organisé pendant cette période pour assurer le maintien des services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Notamment, l'inscription des demandeurs d'emploi en ligne sur pole-emploi.fr a fait l'objet d'une assistance téléphonique pour aider les personnes ayant des difficultés à effectuer leurs démarches sur internet. Par ailleurs, des dispositions exceptionnelles ont été prises pour les périodes d'actualisation relatives aux mois de mars et d'avril, durant le confinement :

- l'accueil téléphonique a été renforcé pour les demandeurs d'emploi qui auraient besoin d'un accompagnement spécifique de la part d'un conseiller ;
- les demandeurs d'emploi qui s'étaient actualisés en agence en février ont été contactés de manière proactive par courrier (en mars), texto et téléphone, pour les accompagner en cas de besoin dans leur actualisation ;
- une campagne d'information a été diffusée dans les médias nationaux et locaux pour rappeler aux demandeurs d'emploi qu'ils devaient s'actualiser³².

Par ailleurs, toutes les procédures de radiation et/ou de sanction ont été suspendues pendant ce premier confinement. Ainsi, le nombre de sorties des catégories A, B, C pour radiation administrative s'établit à un niveau très bas au 2^e trimestre 2020, puis se redresse au second semestre sans retrouver le niveau précédant la crise sanitaire (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Nombre de sorties des catégories A, B, C pour radiation administrative



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France (hors Mayotte).

³² Pour plus de détail sur l'accompagnement de Pôle emploi pendant le premier confinement se reporter à la publication Pôle emploi : [Eclairage et Synthèse n° 60 : Accompagner les demandeurs d'emploi et les entreprises pendant le confinement](#).

L'adaptation des procédures d'actualisation et la suspension des radiations mentionnées ci-dessus n'ont pas fait l'objet de reconduction lors des confinements suivants.

2. Janvier 2019 : modification du barème des délais de radiation découlant de la promulgation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Tout demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi qui ne respecte pas les obligations lui incombant (refus de réponse à convocation, refus d'une action d'aide à la recherche d'emploi...) ou fait de fausses déclarations afin d'être ou demeurer inscrit, peut être soumis à des sanctions. La décision de sanctionner doit être motivée, et le type de sanction est défini en fonction de la nature du manquement. Une de ces sanctions est la radiation des listes de Pôle emploi. Ainsi, en moyenne en 2018, 44 000 demandeurs d'emploi sont sortis mensuellement des catégories A, B, C pour motif de radiation. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, appliquée depuis le 1^{er} janvier 2019, a modifié les délais de radiation prévus en cas de sanction.

a) Le nouveau barème des délais de radiation

La nature du manquement du demandeur d'emploi, prévu par la loi, détermine la durée de sa radiation et la sanction éventuelle sur son allocation. Trois catégories de manquements sont identifiées :

- Une première catégorie constituée de la radiation pour non réponse à convocation : avant le 1^{er} janvier 2019, le premier manquement pour ce motif avait pour conséquence une radiation de 2 mois ; ce délai est depuis ramené à 1 mois (tableau 7). Ce motif de radiation représente un volume mensuel d'environ 32 000 sorties de catégories A, B, C en 2018 (soit 74 % des radiations).
- Une deuxième catégorie de manquement constituée des manquements suivants : insuffisance de recherche d'emploi, refus d'action d'aide à la recherche d'emploi, absence ou abandon d'une formation, refus de deux offres raisonnables d'emploi, refus d'élaborer ou actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), refus de se soumettre à une visite médicale, refus de formation, refus de contrats aidés, d'apprentissage ou de professionnalisation. Avant le 1^{er} janvier 2019, le premier manquement avait en général pour conséquence une radiation de 15 jours sans suppression de l'allocation³³ ; elle est passée à 1 mois depuis cette date, avec désormais suppression de l'allocation (tableau 7). En outre, un refus de formation, de contrat aidé, d'apprentissage ou de professionnalisation ne constitue plus un motif de radiation à partir du 1^{er} janvier 2019. Les motifs de radiation de la deuxième catégorie de manquement représentent un volume mensuel d'environ 11 000 sorties de catégories A, B, C en 2018 (soit 25 % des sorties pour radiation administrative).
- Une troisième catégorie constituée des cas de fausses déclarations : la loi n'a pas modifié les durées de radiation de cette catégorie. Elles restent de 6 à 12 mois, hormis dans le cas de déclaration inexacte d'une activité brève, où la radiation est de 2 à 6 mois (tableau 7). Toutefois, avant le 1^{er} janvier 2019, pour les manquements visant à percevoir indûment une allocation, la radiation par Pôle emploi intervenait en conséquence de la décision de suppression de l'allocation prononcée par le Préfet. Après le 1^{er} janvier 2019, les décisions de radiation et de suppression pour ces manquements sont du seul ressort de Pôle emploi. La troisième catégorie de radiations représente un volume mensuel d'environ 800 sorties en 2018 (soit 1 % des radiations).

Comme cela a été précisé, pour les deux premières catégories de manquement présentées ci-dessus, depuis début 2019, les radiations sont également assorties d'une suppression de l'allocation (hormis pour le premier manquement à une non réponse à convocation). Ainsi, pour une radiation d'un mois, le demandeur d'emploi indemnisé perd également un mois de capital de droit. Auparavant, la radiation entraînait un décalage -équivalent en durée au temps de la radiation- du versement du droit.

³³ Hors refus de visite médicale, de deux offres raisonnables d'emploi ou d'élaboration/actualisation d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Tableau 7 : Modification des délais de radiation par catégorie de manquements

MOTIFS		RADIATIONS, SUPPRESSIONS ET PENALITE					
		Avant le 31 décembre 2018		Après le 1er janvier 2019			
Manquement		Premier manquement	Manquements répétés	Premier manquement	2ème manquement	A partir du 3ème manquement	
Recherche d'emploi	L. 5412-1 (1er groupe d'obligations)						
	NON REPONSE A CONVOCATION		Radiation pour 2 mois	Radiation pour 2 à 6 mois	Radiation pour 1 mois	Radiation pour 2 mois et suppression pour 2 mois	Radiation pour 4 mois et suppression pour 4 mois
	L. 5412-1 (2nd groupe d'obligations)						
	INSUFFISANCE DE RECHERCHE D'EMPLOI		Radiation pour 15 jours	Radiation pour 1 à 6 mois	Radiation pour 1 mois et suppression pour 1 mois	Radiation pour 2 mois et suppression pour 2 mois	Radiation pour 4 mois et suppression pour 4 mois
	NON PRESENTATION A UNE FORMATION ABANDON DE FORMATION REFUS D'UNE ACTION D'AIDE A LA RECHERCHE D'EMPLOI						
	REFUS VISITE MEDICALE		Radiation pour 2 mois	Radiation pour 2 à 6 mois			
	REFUS DE DEUX OFFRES RAISONNABLES D'EMPLOI						
	REFUS D'ELABORATION OU D'ACTUALISATION DU PPAE						
	REFUS DE FORMATION REFUS DE CONTRAT AIDE REFUS DE CONTRAT D'APPRENTISSAGE REFUS DE CONTRAT DE PROFESSIONNALISATION		Radiation pour 15 jours	Radiation pour 1 à 6 mois	Motif supprimé		
	Fausses déclarations et fraude	L. 5412-2					
FAUSSE DÉCLARATION POUR ÊTRE OU DEMEURER INSCRIT SUR LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI		Radiation pour 6 à 12 mois		Radiation pour 6 à 12 mois et suppression définitive			
FAUSSE DÉCLARATION OU ATTESTATION MENSONGÈRE EN VUE DE PERCEVOIR INDÛMENT L'ALLOCATION		Radiation après la décision de suppression par le préfet de 6 à 12 mois					
	DECLARATION INEXACTE D'UNE ACTIVITE BREVE		Radiation après la décision de suppression par le préfet de 2 à 6 mois		Suppression pour 2 à 6 mois et radiation de la durée de la suppression	Radiation pour 6 mois et suppression définitive	

b) Impact statistique sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois

Cette modification des délais de radiation peut avoir un impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C, D, E³⁴. En effet, un demandeur d'emploi radié ne peut pas se réinscrire sur les listes de Pôle emploi avant la fin de ce délai.

Selon le type de manquements, deux impacts potentiels se présentent alors sur le nombre de demandeur d'emploi :

- Lorsque le délai de radiation est rallongé, les demandeurs d'emploi ne peuvent pas se réinscrire sur les listes de Pôle emploi avant la fin de ce délai (plus élevé) : cela a un impact à la baisse sur le nombre de demandeurs d'emploi sur les listes.
C'est par exemple le cas pour certains motifs de la deuxième catégorie de manquements, pour laquelle le délai de radiation passe de 15 jours à un mois au premier manquement.
- Lorsque le délai de radiation est diminué, les demandeurs d'emploi peuvent se réinscrire plus tôt sur les listes de Pôle emploi : cela a un impact à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C, D, E.
C'est par exemple le cas pour la première catégorie de manquements, pour laquelle le délai de radiation passe de 2 à 1 mois lors du premier manquement.

³⁴ Compte tenu des nombres de radiations selon la catégorie précédant la sortie des listes, ces modifications concerneraient pour l'essentiel les demandeurs d'emploi en catégorie A.

3. Mars 2016 : le Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi (NPDE)

Depuis mars 2016, la quasi-totalité³⁵ des inscriptions à Pôle emploi s'effectue en ligne sur le site de Pôle emploi. La mise en œuvre de ce dispositif, nommé nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE), a pu contribuer à accroître la volatilité de certaines des statistiques du marché du travail, en particulier celles des cessations d'inscription pour défaut d'actualisation.

4. Janvier 2016 : changement du calendrier d'actualisation

Chaque mois, sauf exception³⁶, toutes les personnes inscrites à Pôle emploi sont tenues d'actualiser, *via* le renseignement de leur Déclaration de situation mensuelle (DSM), leur statut vis-à-vis du marché du travail pour maintenir ou non leur inscription sur les listes et percevoir, le cas échéant, leur allocation versée par Pôle emploi. À cette occasion, le demandeur d'emploi doit renseigner des informations comme, par exemple, le nombre d'heures de travail qu'il a pu effectuer au cours du mois passé et la rémunération associée, le nombre de jours d'arrêt maladie ou encore le nombre de jours de formation. Ces informations sont susceptibles de modifier la catégorie d'inscription sur les listes dans laquelle il est enregistré.

Avant janvier 2016, le calendrier d'actualisation était fixé en fonction des jours ouvrés : l'ouverture de l'actualisation relative au mois M se faisait le 3^e jour ouvré avant la fin du mois M , la relance avait lieu les 8^e et 9^e jours ouvrés du mois $M+1$ et la clôture de l'actualisation intervenait la veille du 12^e jour ouvré du mois $M+1$ à 23h59, que ce jour soit ouvré ou non. Le nombre de jours ouvrés pendant la période d'actualisation était donc fixé à 13 jours.

À partir de janvier 2016, le calendrier d'actualisation est fixé en fonction des jours calendaires : pour un mois donné M , l'actualisation est ouverte le 28 de ce mois (sauf pour les mois de février où l'actualisation est ouverte le 26), la relance a lieu le 11 du mois $M+1$ ³⁷ et l'actualisation est clôturée le 15 du mois $M+1$ ³⁸. Le nombre de jours ouvrés pendant la période d'actualisation peut donc varier. Entre janvier 2016 et mars 2018, ce nombre varie entre 10 et 14 jours.

Du fait de la sensibilité des comportements d'actualisation au nombre de jours ouvrés pendant la période d'actualisation, cette évolution pourrait potentiellement avoir entraîné des variations dans le nombre de sorties des catégories A, B, C pour cessation d'inscription pour défaut d'actualisation à partir de janvier 2016, même si on n'observe pas de rupture dans la série (en particulier si on la rapporte au nombre d'inscrits) (voir graphique 10).

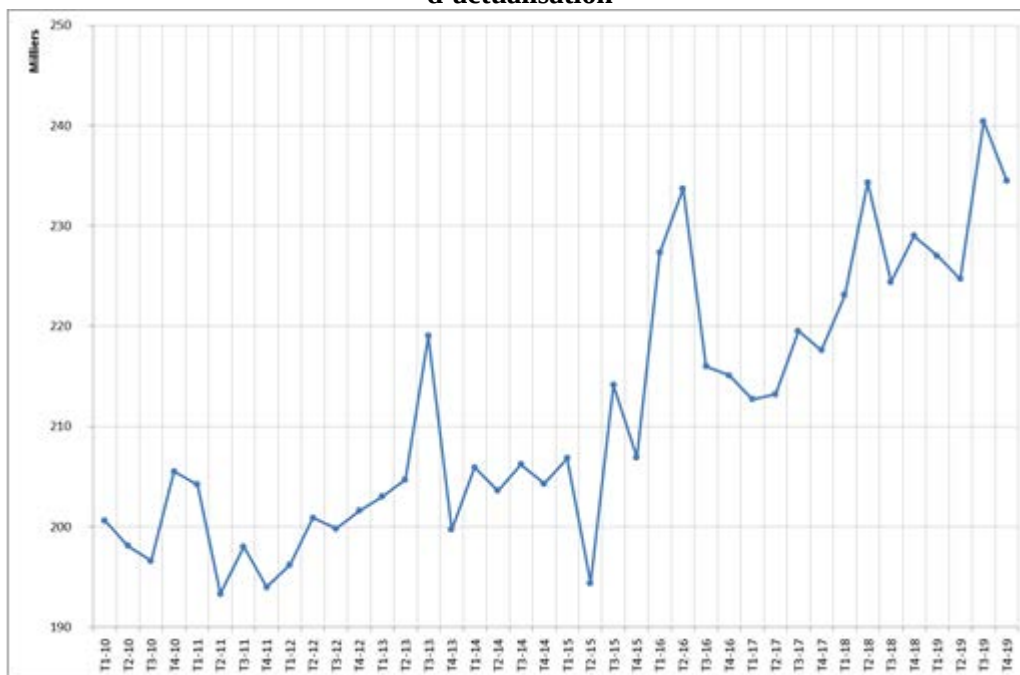
³⁵ Les demandeurs d'emploi non éligibles à l'inscription en ligne sont ceux âgés de moins de 16 ans, ceux entrant en formation ou en maladie, ceux suivis dans le cadre du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ainsi que les demandeurs d'asile. L'inscription se fait alors en agence ou par courrier.

³⁶ Sont exemptés : les demandeurs d'emploi demandeurs d'asile, en maladie, en stage (formation) non rémunéré, en contrat aidé CUI (Contrat Unique d'Insertion) et non indemnisés, ou créateurs d'entreprise bénéficiaires de l'Arce (Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise) ou de l'Accre (Aide au Chômeur Créateur ou Repreneur d'Entreprise). Par ailleurs, l'actualisation ne concernait pas, par définition, les personnes bénéficiant de la Dispense de recherche d'emploi (DRE) qui n'étaient pas inscrites sur les listes de Pôle emploi. Le dispositif de DRE est fermé depuis début 2012.

³⁷ Plus précisément, la relance s'effectue principalement par téléphone (message vocal ou SMS) le 11 du mois $M+1$, et plus marginalement par courrier postal envoyé au demandeur d'emploi le 6^e jour ouvré du mois $M+1$.

³⁸ Pour plus de détails, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

Graphique 10 : Nombre de sorties de catégories A, B, C pour cessation d'inscription pour défaut d'actualisation



Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO, calcul Dares.

Champ : France métropolitaine.