

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 rétropolation 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. Evaluation d'impact des incidents et changements de procédure.....	3
1. 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.....	3
a) Présentation des nouveaux traitements mis en œuvre.....	3
b) Impact statistique des nouveaux traitements.....	4
2. Mai 2015 : particularités de la période d'actualisation de mai 2015.....	5
a) Présentation des particularités de la période d'actualisation de mai 2015.....	5
b) Impact sur le nombre de sorties pour défaut d'actualisation.....	6
c) Impact sur le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C.....	7
3. Août 2013 : incident sur les relances de certains demandeurs d'emploi lors de la campagne d'actualisation	8
a) Présentation de l'incident.....	8
b) Impact sur les statistiques.....	8
c) Séries contrefactuelles.....	9
4. Janvier 2013 : changement des règles de gestion des radiations administratives	11
a) Présentation du changement de règles.....	11
b) Impact sur le nombre de radiations administratives et le nombre de demandeurs d'emploi	11
c) Impact sur la saisonnalité de la série des sorties pour radiations administratives.....	12
d) Séries contrefactuelles.....	12
5. Février 2011 - février 2012 : incident de gestion ayant affecté les entrées en catégories A, B, C	14
II. Changements de procédure ayant un impact potentiel sur la statistique du marché du travail.....	15
1. Janvier 2016 : Changement du calendrier d'actualisation.....	15

I. Evaluation d'impact des incidents et changements de procédure

1. 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 travaillées⁵. 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 pourvus d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi. 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 pour le compte de 21 régions, la liste des personnes en formation rémunérées par les Régions ou dont la protection sociale est prise en charge⁶. En juin 2015, les fichiers de 13 régions, celles ayant alors donné leur accord, ont été transmis à Pôle emploi⁷. Sur la base de ces nouvelles informations, à compter des statistiques de juin 2015, les demandeurs d'emploi suivant une formation rémunérés 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

⁵ 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](#).

⁶ Deux régions (Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées) utilisaient déjà des informations similaires pour la gestion de leur liste.

⁷ 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 CDDI⁸. 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)⁹.

► 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

⁸ Il existe aussi des embauches en CDDI dans les entreprises d'insertion, autre structure de l'IAE.

⁹ 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 1). 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 1). À l'inverse, l'impact est de +20 000 pour la catégorie D et +28 000 pour la catégorie E.**

Tableau 1 : 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.

2. 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 exceptions¹⁰, 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 d'environ 2 semaines. Pour mai 2015¹¹, la période d'actualisation commençait le lendemain du 3^e jour

¹⁰ 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 ou de l'Accre.

¹¹ 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](#).

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 2015¹², 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'ordinaire¹³, Pôle emploi a procédé à deux relances supplémentaires les 20 et 22 juin 2015, c'est-à-dire 3 jours avant la clôture de l'actualisation, puis la veille de celle-ci.

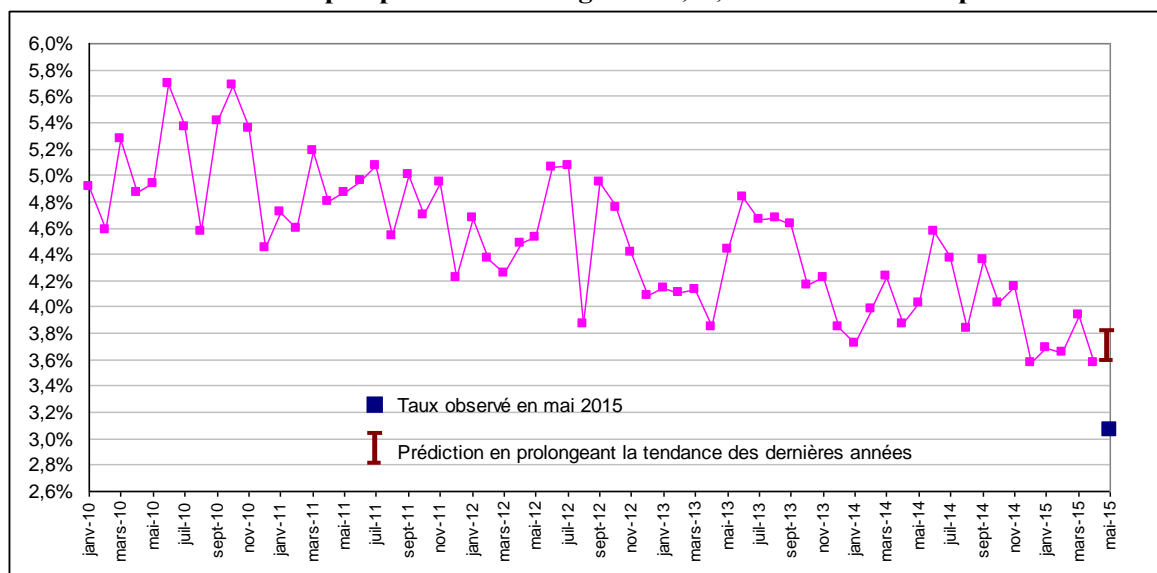
À la suite de ces deux relances supplémentaires, le nombre d'actualisations s'est accru au point de dépasser le niveau habituel. Ce surcroît d'actualisations a eu un impact à la baisse sur les sorties pour défaut d'actualisation, et partant, à la hausse sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur 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 habituels¹⁴. 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

De façon tendancielle, 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 1). En mai 2015, ce ratio a diminué de façon inattendue au regard de la tendance des dernières années, conséquence des particularités de la période d'actualisation de mai 2015.

Graphique 1 : 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.

¹² La période d'actualisation de mai 2015 allait du 27 mai 2015 au 15 juin 2015 à 23h59.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

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 dernières années. Ainsi, s'il avait évolué conformément à la tendance des dernières années 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 catégories A, B, 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 2014¹⁵ (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, C¹⁶. 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 2)¹⁷. Les particularités de la période d'actualisation de mai 2015 semblent donc avoir davantage affecté des demandeurs d'emploi en catégories B, C¹⁸.

Tableau 2 : part des demandeurs d'emploi « sans événement » (catégorie A) parmi les actualisations tardives

	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 3).

¹⁵ Alors que pour le mois d'avril, ce nombre est proche en 2014 et en 2015 (respectivement 27 000 et 24 000).

¹⁶ 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.

¹⁷ Alors que pour le mois d'avril, cette part est identique en 2014 et en 2015 (36,2 %).

¹⁸ 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

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 3 : 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.

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

a) Présentation de l'incident

Chaque mois, toutes les personnes inscrites à Pôle emploi, sauf exceptions¹⁹, 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 2013²⁰, 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

¹⁹ 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 ou de l'Accre.

²⁰ 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](#).

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 sur la période récente entre 27 % et 32 %, sans présenter de variations saisonnières.

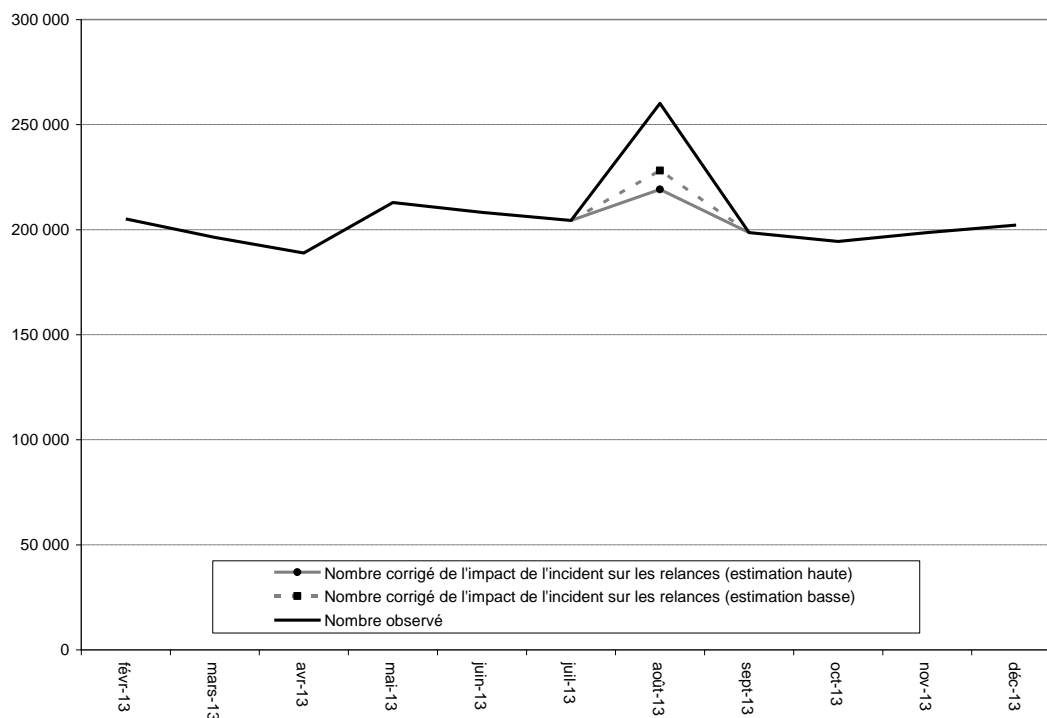
Pour estimer l'impact du dysfonctionnement dans les relances, on suppose donc que, si les 186 000 demandeurs d'emploi non relancés l'avaient été, seuls 27 % à 32 % d'entre eux (soit entre 50 000 et 59 000) seraient sortis des listes (au lieu de 49 %). On obtient ainsi, par différence, que l'incident 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

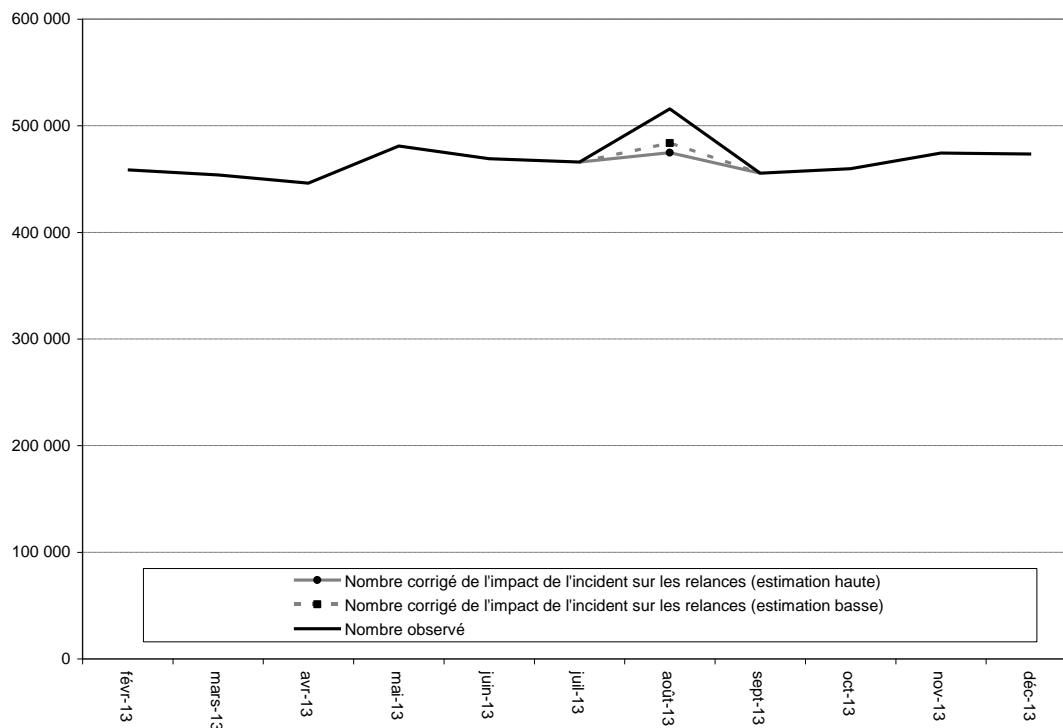
Les graphiques 2 à 4 ci-dessous présentent les séries du nombre de cessations d'inscription pour défaut d'actualisation, du nombre de sorties totales de catégories A, B, C et du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B, C entre février et décembre 2013. Sont également présentées des estimations de ce qu'auraient été, en l'absence de l'incident sur les relances, les points d'août 2013.

**Graphique 2 : impact de l'incident sur les relances d'août 2013
sur le nombre de défauts d'actualisation en août 2013**



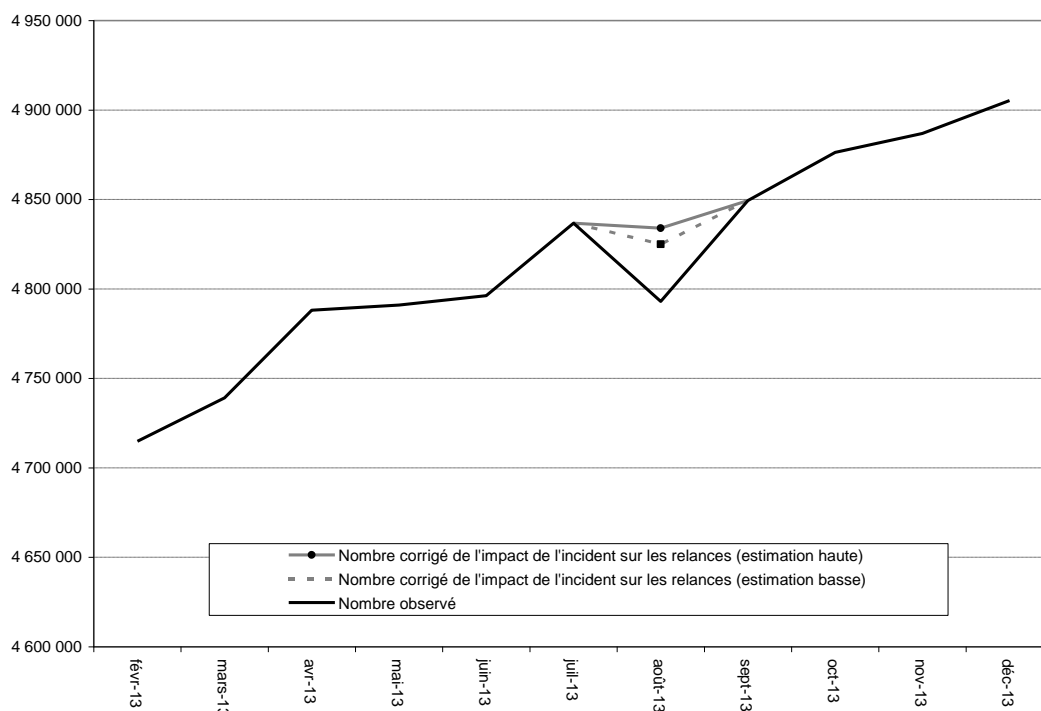
Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

**Graphique 3 : 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 4 : 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.

4. 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'emploi²¹.

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 indus²² 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

²¹ 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.

²² 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 2013²³. 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 réinscrit 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-CJO²⁴, 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 5 à 7 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 :

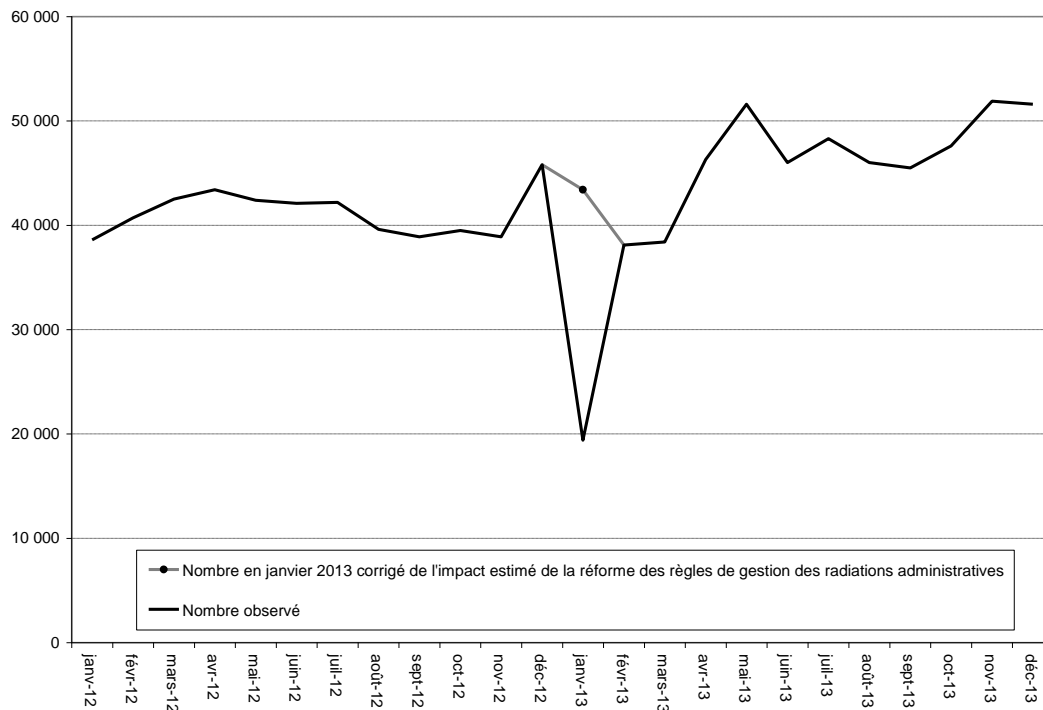
- le point de janvier 2013 pour les sorties totales de catégories A, B, C et pour les radiations administratives ;
- les points de janvier et février 2013 pour les demandeurs d'emploi en catégories A, B, C.

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

²³ 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.

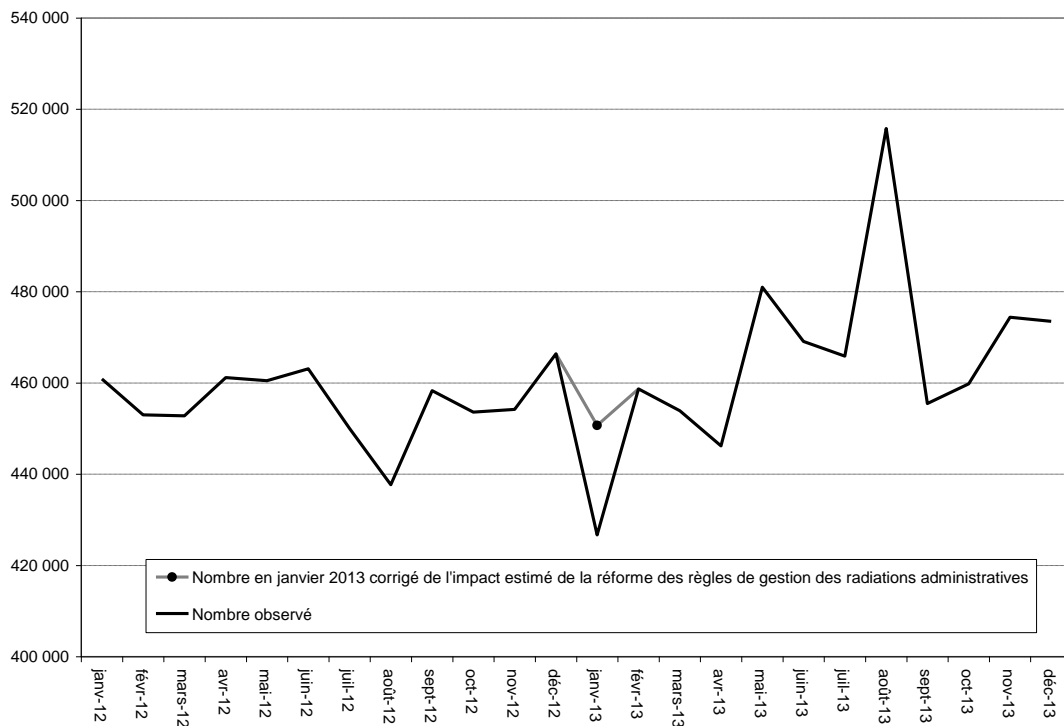
²⁴ Les coefficients de correction des effets des variations saisonnières et des jours ouvrables sont réestimés chaque année, en février, lorsque les données portant sur l'ensemble de l'année précédente sont disponibles.

Graphique 5 : impact de la réforme des règles de gestion des radiations administratives sur le nombre de radiations administratives en janvier 2013



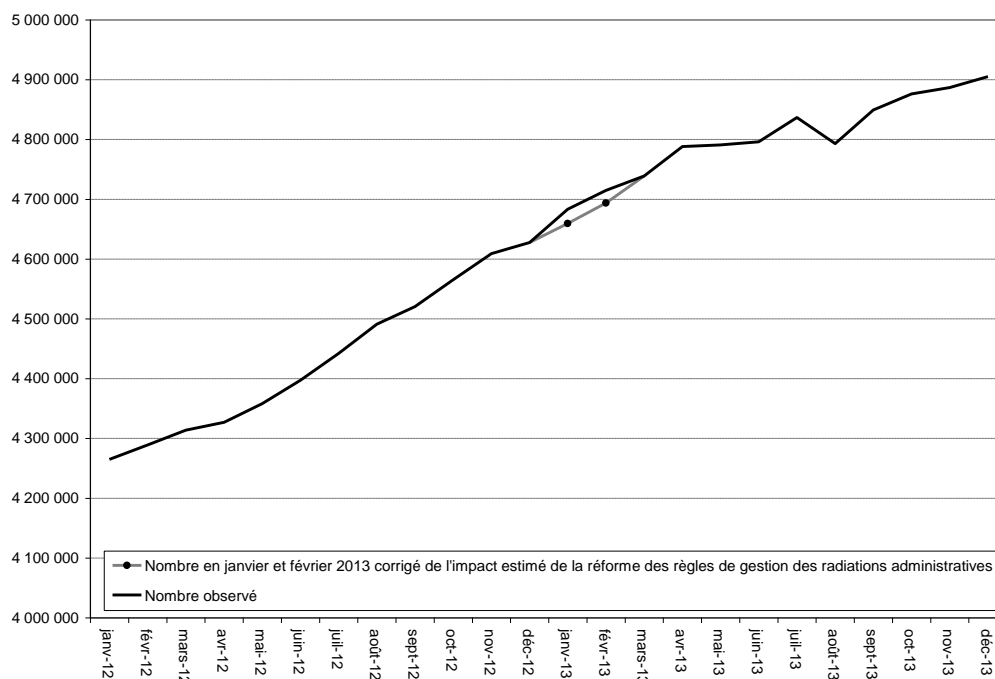
Source : Dares, Pôle emploi - fichiers STMT. Données CVS-CJO.
Champ : France métropolitaine.

Graphique 6 : 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 7 : 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.

5. 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 sorties²⁵.

²⁵ 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 pouvant potentiellement avoir eu un impact sur la statistique du marché du travail

1. Janvier 2016 : Changement du calendrier d'actualisation

Chaque mois, sauf exception²⁶, 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 $M+1$ ²⁷ et l'actualisation est clôturée le 15 du mois $M+1$ ²⁸. 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.

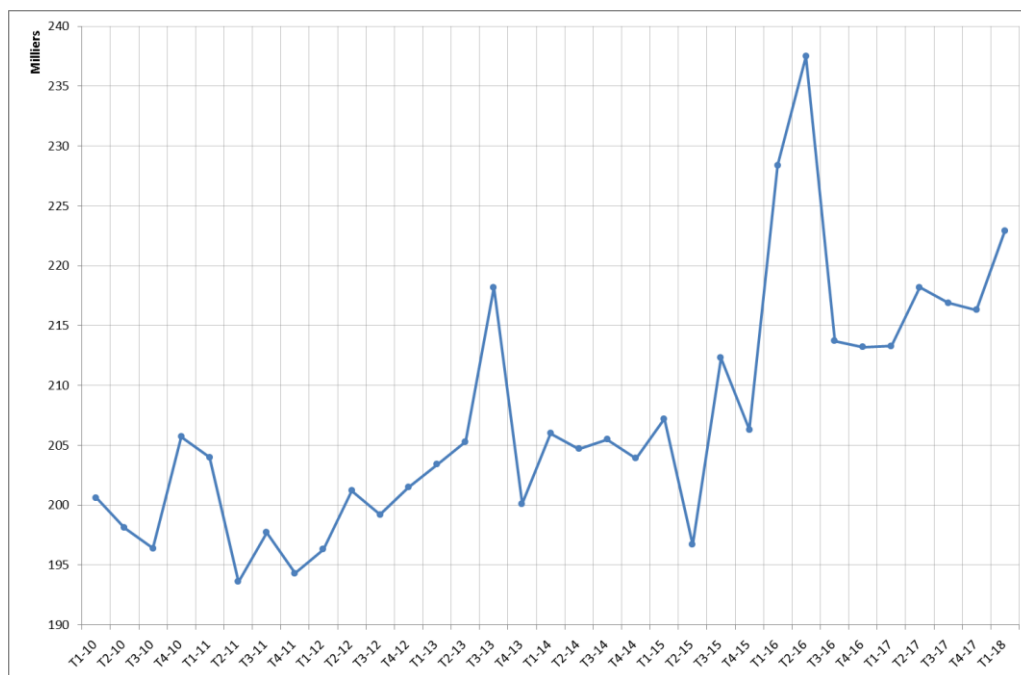
Du fait de la sensibilité des comportements d'actualisation au nombre de jours ouvrés pendant la période d'actualisation, cette évolution pourrait potentiellement avoir entraîné des variations dans le nombre de sorties des catégories A, B, C pour cessation d'inscription pour défaut d'actualisation à 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 8).

²⁶ 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.

²⁷ 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 $M+1$.

²⁸ Pour plus de détails, voir la documentation méthodologique sur la STMT sur le site de la [Dares](#) ou de [Pôle emploi](#).

Graphique 8 : 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.