

P REMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

LES EFFETS STATISTIQUES DU TRANSFERT D'INSCRIPTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI AUX ASSEDIC

RAPPORT INTERMÉDIAIRE

Groupe de suivi : ANPE, DARES, INSEE, UNEDIC.



PRINCIPALES CONCLUSIONS

- Fin avril 1997, 40% des agences locales pour l'emploi ont transféré les opérations d'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC. Ceci représente un peu plus du tiers des DEFM1. Les autres agences basculeront dans le nouveau système d'ici fin 1997.
- Le transfert s'accompagne d'une diminution du nombre de nouvelles inscriptions et, dans une moindre mesure, d'une baisse du stock de demandeurs d'emploi en fin de mois, par rapport aux effectifs attendus si cette opération n'avait pas eu lieu.
- Cet effet semble relativement modéré, bien qu'il ne soit pas encore stabilisé, y compris pour les premières cohortes basculées à la fin de 1996. Les résultats ci-dessous ne doivent donc pas être extrapolés sur l'avenir. Une évaluation définitive ne peut être envisagée avant mi-1998.
- L'impact sur les demandeurs en fin de mois de catégorie 1, pour l'ensemble des agences ayant appliqué le transfert au 30 avril 1997, est compris entre 1,5 et 2,0% selon une estimation provisoire. Ceci signifie que si le transfert n'avait pas été opéré, on aurait comptabilisé six mois après le démarrage de l'opération, autour de 20 000 DEFM1 supplémentaires.
- Il apparaît que le déficit résulte principalement du décalage dans le temps entre la baisse assez sensible des nouvelles inscriptions qui se produit dès le basculement et les moindres sorties de l'ANPE que l'on observe quelques mois plus tard. Il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer si ce déficit va perdurer.
- L'effet est concentré sur les demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit aux allocations chômage.
- La mesure du chômage des jeunes semble être également davantage affectée: en catégorie 1, les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans représentent la moitié de la perte totale sur les inscriptions et le tiers de la perte sur les DEFM.

Le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC

Les conseils d'administration de l'ANPE et de l'UNEDIC ont adopté en juillet 1996 une convention entre les deux institutions relative à la gestion des opérations d'inscription des demandeurs d'emploi par les ASSEDIC, convention autorisée par la loi du 28 mai 1996. L'inscription était jusqu'alors entièrement du ressort des agences locales pour l'emploi.

La convention stipule que l'ANPE confie aux ASSEDIC la gestion des opérations administratives et techniques relatives à l'inscription des demandeurs d'emploi. L'Agence conserve cependant la responsabilité de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi.

Les dispositions sur le transfert de l'inscription aux ASSEDIC ne modifient pas en tant que telles les règles de l'inscription. Cependant, le transfert introduit de nouvelles dispositions et implique l'adaptation de certaines procédures à la nouvelle répartition des tâches entre l'ANPE et les ASSEDIC.

1- Rappel des objectifs poursuivis

Le transfert a pour objet:

- de simplifier et clarifier les démarches administratives des demandeurs d'emploi;
- de réduire les délais d'instruction de la demande d'allocation chômage;
- d'améliorer la qualité du premier entretien de recherche d'emploi à l'ANPE ainsi que des services qui lui font suite;
- d'optimiser l'utilisation des moyens de l'Agence et des institutions du régime d'assurance chômage au regard de leur mission propre, en particulier afin de redéployer les ressources des agences locales pour l'emploi sur leur mission d'appui aux demandeurs d'emploi.

Cette nouvelle organisation suppose l'ouverture par l'UNEDIC de quelque 250 points d'accueil supplémentaires (il y en avait 380 contre 733 agences locales pour l'emploi) et la création d'environ 600 postes en régime de croisière.

2- Etat d'avancement du déploiement

Entre mai 1995 et octobre 1996, une expérimentation de l'inscription des demandeurs d'emploi par les ASSEDIC a été conduite par 28 agences locales pour l'emploi et 7 ASSEDIC. La généralisation du transfert a commencé en octobre 1996 suivant des modalités parfois différentes de celles testées au cours de l'expérimentation. La progression est irrégulière du fait des contraintes imposées par l'ouverture de nouveaux sites ASSEDIC : le basculement a été massif aux mois de novembre et décembre, moins important au début de l'année 1997. Le calendrier prévoit un basculement important au mois de juin. Le transfert des opérations d'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC doit être terminé à la fin de l'année 1997.

A la fin du mois d'avril 1997, 293 des 733 agences locales ont basculé dans le nouveau système. En termes de DEFMI, ceci représente un peu plus du tiers des demandeurs d'emploi inscrits en France métropolitaine.

3- Le dispositif de suivi de l'impact statistique du transfert

Au mois de mars 1996, s'est créé un groupe de travail constitué de représentants du Ministère du Travail (DARES et Délégation à l'Emploi), de l'ANPE, de l'UNEDIC et de l'INSEE afin d'évaluer les conséquences statistiques, immédiates et à terme, du transfert d'inscription.

Ce groupe s'est réuni régulièrement depuis cette date, au minimum une fois par mois.

Dans un premier temps, le groupe de travail a examiné le bilan statistique de l'expérimentation. Il est apparu que les conclusions de l'expérimentation ne sauraient être étendues à la phase de généralisation. En effet, au plan opérationnel, des conclusions ont été tirées de la période de test et les conditions du transfert ne sont pas exactement les mêmes pour la phase de généralisation.

Le groupe a donc défini un certain nombre d'indicateurs à suivre mensuellement afin d'apprécier les effets statistiques du transfert au plan national et local à partir de compteurs fournis à la DARES par l'ANPE.

Il a examiné différentes méthodes statistiques (économétriques ou plus empiriques) pour tenter de chiffrer les effets du transfert sur ces compteurs.

4- Evaluation provisoire de l'effet statistique du transfert

Le peu de recul dont on dispose depuis le début de la généralisation du transfert (fin octobre 1996) rend les conclusions chiffrées difficiles à établir. Le groupe a donc tenu à ce qu'aucune des méthodes testées ne soit retenue à l'exclusion des autres. Il a fondé ses premières conclusions présentées ci-dessous sur le fait que les résultats obtenus par l'ensemble des méthodes mises en oeuvre vont dans le même sens et sont du même ordre de grandeur.

A ce stade, il n'est pas possible de donner autre chose que des tendances et des fourchettes d'estimation.

Les catégories de demandeurs d'emploi

Catégorie 1: Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps plein.

Catégorie 2: Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps partiel.

Catégorie 3: Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée déterminée.

Catégorie 4: Personnes sans emploi, non immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi.

Catégorie 5: Personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi.

Catégorie 6: Personnes sans emploi, ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps plein.

Catégorie 7: Personnes sans emploi, ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée, à temps partiel.

Catégorie 8: Personnes sans emploi, ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi à durée déterminée.

4-1- Les données utilisées

Des séries chronologiques ont été constituées par l'ANPE et transmises à la DARES sur un certain nombre de compteurs :

- les DEFM de catégories 1, 6, 1+2+3+6+7+8 par sexe et trois groupes d'âge (moins de 25 ans, 25 à 49 ans, 50 ans et plus);
- les DEFM de catégories 4 et 5;
- les demandes enregistrées (DEE) de catégorie 1 par sexe et trois groupes d'âge;
- les demandes enregistrées de catégories 2+3, 4, 5;
- les demandes sorties (DES) de catégorie 1 par sexe et trois groupes d'âge;
- les demandes sorties de catégories 2+3, 4, 5 et 1 pour les motifs reprise d'emploi et absence au contrôle.

Ces informations sont disponibles mensuellement depuis janvier 1995, pour chaque agence locale pour l'emploi.

La base de données ainsi constituée est riche mais son utilisation connaît des limites liées à diverses causes : perturbations dans les séries, évolution des zones de compétence des agences locales, taille limitée des séries... (Cf annexe méthodologique).

4-2- Les méthodes mises en oeuvre

Pour chiffrer les effets statistiques du transfert d'inscription, plusieurs méthodes économétriques ou plus empiriques ont été testées. Toutes ces méthodes reposent sur la comparaison de l'évolution des indicateurs relatifs à une cohorte d'ALE ayant basculé un mois donné avec celle des ALE n'ayant pas encore basculé à la date de l'évaluation. Cette comparaison se fait avant et après basculement.

L'utilisation de méthodes économétriques est rendue un peu difficile par les limites mentionnées ci-dessus quant à la qualité et à la longueur des séries disponibles. Il a cependant été possible de mettre en oeuvre plusieurs modèles de type économétrique sur les DEFM1 et les DEFM1+6.

Toutes les méthodes testées sont décrites dans l'annexe méthodologique.

4-3- Les résultats

Les résultats ci-dessous concernent les zones basculées (hors expérimentation puisque, comme il est mentionné ci-dessus, les conditions du transfert ont été en partie modifiées à la suite du test) prises dans leur ensemble, quelle que soit la date de basculement.

Ils ne prennent pas en compte les disparités régionales et ne peuvent s'appliquer au plan local qu'avec la plus grande prudence.

a) Impact sur les demandeurs d'emploi en fin de mois

Les méthodes utilisées ont mis en évidence l'existence d'un effet du transfert de l'inscription sur le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois : les effectifs des DEFM sont un peu plus faibles dans les zones où le transfert a eu lieu que ce qu'on aurait obtenu en l'absence de tout changement.

On obtient de façon provisoire une perte de DEFMI comprise entre 1,5 et 2% de l'effectif des zones basculées. Mais cet effet n'est pas encore stabilisé et l'estimation pourra être revue à la mi 1998.

A la fin du mois d'avril, ceci représente environ 20 000 DEFMI.

L'effet du transfert sur l'ensemble des catégories 1 et 6 semble moins marqué que sur la seule catégorie 1. Ce résultat est difficile à interpréter. Il tient sans doute aux évolutions marquées et irrégulières qui caractérisent les effectifs de catégorie 6. L'estimation de l'impact du transfert sur la catégorie 1+6 en est donc rendue plus délicate.

Sur les autres catégories (2, 3, 7, 8), il est au contraire plus important. Ceci est vraisemblablement causé par une réorientation des inscriptions vers la catégorie 1 du fait des modalités d'affectation dans les catégories, qui sont maintenant déconnectées de l'entretien professionnel.

En l'absence de ce report, l'effet du transfert sur le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie 1 aurait donc été un peu supérieur à la fourchette présentée ci-dessus.

Au total, sur l'ensemble des catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8, on peut estimer que la perte due au transfert à la fin du mois d'avril 1997 est comprise entre 1,4% et 1,8% des DEFMI des zones basculées.

D'après l'UNEDIC, le nombre de chômeurs indemnisés pourrait également être affecté par le transfert, mais il le serait à la hausse, c'est-à-dire avec un signe contraire à celui des demandeurs d'emploi de fin de mois. Toutes catégories confondues (1, 2, 3, 6, 7, 8 et dispensés de recherche d'emploi), il s'agirait d'une hausse comprise, en fonction des résultats très provisoires disponibles, entre 0% et 3%. C'est le caractère systématique et le plus souvent simultané du dépôt de l'inscription et de la demande d'allocation qui pourrait être responsable de cette augmentation, sans qu'il soit encore possible de conclure à une hausse concentrée sur des indemnisations de faibles montants. Il résulte néanmoins de tout ce qui précède que l'effet du transfert est concentré sur les demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit aux allocations chômage.

De façon sans doute liée, le transfert a eu plus d'effet sur l'inscription des jeunes de moins de 25 ans. Ceux-ci représentent un peu plus du tiers de la perte liée au transfert d'inscription (soit environ 6 000 à 7 000 DEFMI pour l'ensemble des zones ayant basculé d'octobre 1996 à avril 1997) alors que leur part dans l'ensemble des DEFMI est de l'ordre de 18% seulement.

Pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, en revanche, l'effet du transfert est négligeable.

b) Impact sur les flux d'inscription de demandeurs d'emploi

Plus directement concernées par le transfert, les inscriptions en subissent des effets plus marqués. Sur les flux d'entrée en catégorie 1, la perte moyenne varie entre 3 et 4,5% des nouvelles inscriptions du mois dans l'ensemble des zones où le transfert a déjà eu lieu. Pour chaque groupe d'ALE qui basculent le même mois, l'impact est fort le premier mois de basculement, de l'ordre de 10%, en baisse les mois suivants. Les cinq mois de recul depuis la première vague importante de basculement (en novembre 1996) ne suffisent pas pour constater une stabilisation des effets du transfert.

Les jeunes de moins de 25 ans sont les premiers concernés par l'effet du transfert. Plus de la moitié de la perte totale enregistrée pour les inscriptions en catégorie 1 est le fait des jeunes. Le mois de basculement, la perte atteint 13 à 15% de l'effectif théorique de jeunes entrants. Comme pour l'ensemble des entrées en catégorie 1, la perte a ensuite tendance à baisser.

Les inscriptions de jeunes à l'ANPE sont traditionnellement moindres au cours de l'hiver. L'arrivée massive de jeunes sur le marché du travail qui se produit régulièrement au cours de l'été pourrait donc entraîner un accroissement de l'ampleur de l'effet du transfert sur l'ensemble des entrées d'ici la fin de l'année.

L'impact du transfert semble un peu plus fort si on considère l'ensemble des inscriptions, toutes catégories confondues. En effet, pour les catégories 2 et 3, la perte estimée est d'environ 12% en avril. Comme cela a été mentionné plus haut, la procédure d'inscription en ASSEDIC entraîne vraisemblablement un report partiel des inscriptions des catégories 2 et 3 vers la catégorie 1.

De même, l'impact du transfert semble important sur les inscriptions en catégorie 5 (baisse d'environ 7% en avril). Mais les effectifs sont très limités dans cette catégorie, ce qui rend l'estimation délicate.

Selon l'UNEDIC, le transfert aurait entraîné une hausse marquée des dépôts de demandes d'indemnisation (Cf. ci-dessus). L'impact pourrait être égal, voire supérieur à un accroissement de 10% en moyenne, ce qui se traduirait par une augmentation significative, quoique moins importante du taux de rejet.

c) Impact sur les sorties du chômage

Les flux de sorties de l'ANPE sont affectés indirectement par le transfert de l'inscription. Ils doivent normalement baisser par rapport à ce qu'on aurait obtenu si cette opération n'avait pas eu lieu, du fait de la diminution des inscriptions.

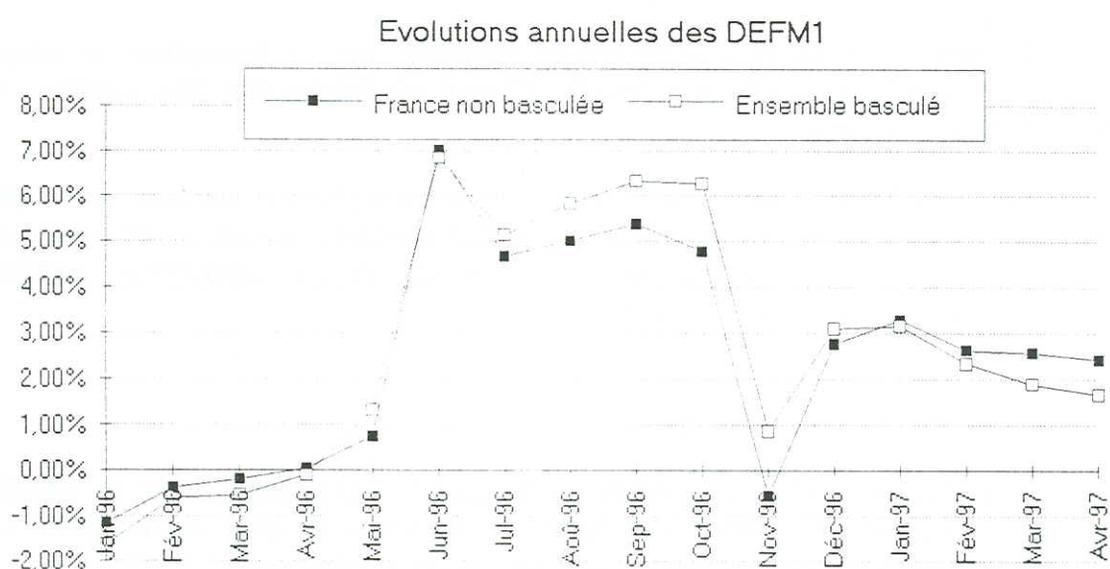
Mais cet effet n'est pas instantané : il dépend du temps qu'auraient passé au chômage les personnes qui ne s'inscrivent pas du fait du transfert. Il y a donc un décalage dans le temps entre les effets –immédiats– du transfert sur les inscriptions et ceux –différés– sur les sorties. Le déficit observé à la fin du mois d'avril sur le stock est dû à ce décalage temporel.

De fait, un effet apparaît sur les flux de sortie à partir du début de l'année 1997. Il semble être du même ordre de grandeur que l'impact sur les flux d'entrée. Mais il est encore trop tôt pour savoir s'il va augmenter et résorber ainsi progressivement le déficit sur le stock ou si celui-ci va perdurer.

ANNEXE METHODOLOGIQUE

Pendant l'année qui a précédé le déploiement du transfert, les ALE basculées, notamment les groupes importants de novembre et décembre ont connu une évolution du chômage plus rapide que la "France non basculée". Au moment du transfert, on observe un ralentissement du taux de croissance annuel des effectifs des groupes d'ALE qui basculent. Ceci se traduit par un resserrement de l'écart d'évolution entre ALE basculées et non basculées quel que soit le groupe d'ALE considéré.

L'effet du transfert est donc manifeste et pour le mesurer, plusieurs types de méthodes ont été mises en oeuvre.



Les points de juin et novembre 1996 ne sont pas significatifs.

I- Présentation des méthodes économétriques utilisées

I-1 Evaluation de l'impact du transfert sur les stocks de demandeurs d'emploi

Le principe de l'évaluation de l'effet du transfert sur les stocks de demandeurs d'emploi en fin de mois consiste à comparer l'évolution de la série des stocks pour une cohorte devant basculer à une date donnée t_0 , à l'évolution de la série relative aux ALE non encore affectées par le transfert.

Avant t_0 , cette comparaison permet d'identifier les liaisons entre les deux évolutions ; après t_0 , la confrontation entre l'évolution observée pour la cohorte ayant basculé et une évolution théorique issue de l'analyse de la série relative aux ALE non affectées permet de déduire un niveau de "décrochage".

Une difficulté est d'identifier correctement les relations entre les évolutions des deux séries pour les deux groupes d'ALE (celles qui basculent et celles qui ne sont pas encore affectées), compte-tenu des différentes irrégularités qui peuvent affecter ces évolutions : conjoncture

locale particulière (fermeture d'un établissement de taille importante par exemple...) ou éléments perturbateurs extérieurs (grèves, introduction des nouvelles catégories de DEFM, généralisation de la DSM...).

On a, pour cela, testé une relation de type économétrique entre N_t et B_t (pour $t < t_0$), où l'on note :

N_t : série des stocks de demandeurs d'emploi pour l'ensemble des ALE n'ayant pas basculé à la date t_0 .

B_t : idem pour la cohorte basculant en t_0 .

L'indice t se réfère à la fin de période (ici le mois).

Les séries sur lesquelles les modèles ont été estimés remontent à janvier 1995.

Différentes spécifications de modèles ont été examinées :

- soit en niveau :

$$B_t = \alpha N_t + \beta + \mu_t$$

- soit en glissement mensuel :

$$B_t - B_{t-1} = \alpha (N_t - N_{t-1}) + \beta + \mu_t$$

- soit en glissement annuel :

$$B_t - B_{t-12} = \alpha (N_t - N_{t-12}) + \beta + \mu_t$$

- soit en taux de croissance mensuel :

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} = \alpha \frac{N_t - N_{t-1}}{N_{t-1}} + \beta + \mu_t$$

Pour éliminer les **irrégularités ponctuelles** ou les points aberrants des séries, on a également travaillé sur des séries **lissées**, afin de consolider les liens entre les variables expliquées et les variables explicatives.

Une méthode de lissage robuste par **double médiane mobile** (ou "twicing") a été mise en oeuvre. Celle-ci élimine bien les points aberrants, tout en préservant la tendance sans l'écrêter.

Une fois un modèle sélectionné pour la cohorte donnée (selon les critères de choix habituels : R^2 , DW, significativité des coefficients, résidus...), on l'applique à la série des ALE n'ayant pas basculé, sur la période $t \geq t_0$. On en déduit le niveau théorique relatif à la cohorte analysée et on mesure ainsi, par différence avec les valeurs observées, l'effet du transfert.

I-2 Evaluation de l'impact du transfert sur les demandeurs d'emploi indemnisés

Le modèle consiste à estimer l'évolution annuelle des bénéficiaires d'indemnisation en fin de mois par ASSEDIC (variable EBFM) en fonction de la variation annuelle du taux de déploiement de l'ASSEDIC (variable DDEPL) et du taux annuel de variation de l'ensemble de la France (variable TXF) :

$$EBFM = a + b * DDEPL + c * TXF$$

Ce modèle est simpliste et est peu robuste au regard de divers tests économétriques classiques. En outre, les données sur lesquelles les régressions ont été effectuées manquent de précision en raison du peu de recul.

II- Présentation des méthodes empiriques utilisées

II-1 Evaluation de l'impact du transfert sur les flux et les stocks de demandeurs d'emploi

Le principe de ces méthodes est de se baser sur la part d'un groupe d'ALE observée avant le transfert et d'y ajouter un correctif prenant en compte l'évolution annuelle spécifique de ce groupe d'ALE.

Trois méthodes sont ainsi mises en oeuvre avec des correctifs différents :

a- La part d'un groupe d'ALE le mois n est estimée par celle du même mois de l'année précédente à laquelle on ajoute l'évolution annuelle de cette part pour le mois n-1.

On note : n le mois d'observation, A l'année d'observation.

$$\text{Part estimée}(n,A)=\text{Part}(n,A-1) + [\text{Part}(n-1,A) - \text{Part}(n-1,A-1)]$$

Cette méthode présente l'inconvénient d'être très sensible aux variations accidentelles de la part d'un groupe d'ALE .

Par ailleurs, elle utilise pour les mois suivant celui du basculement, les parts estimées pour le mois n-1. Un problème d'estimation pour un mois donné se répercute donc sur toute la série qui suit.

b- Pour limiter l'impact d'un problème d'estimation pour un mois donné, cette méthode ne prend pas en compte l'évolution annuelle du mois précédent mais la moyenne de cette évolution sur les 12 derniers mois.

$$\text{Part estimée}(n,A)=\text{Part}(n,A-1) + \text{Moyenne} [\text{Part}(n-i,A)-\text{Part}(n-i,A-1)] \text{ pour } i=1 \rightarrow 12$$

Cette méthode pose problème dans le cas où l'évolution annuelle de la part d'un groupe d'ALE a tendance à accélérer ou à ralentir fortement. L'utilisation d'une moyenne sur 12 mois sous-estime ce type d'effet.

Par ailleurs, les indicateurs par ALE ne sont pas disponibles avant janvier 1995. Pour les premiers mois de basculement, la moyenne ne peut donc pas se faire sur douze mois mais seulement depuis janvier (de plus, les évolutions juin 95- juin 96 et novembre 95-novembre 96 ne sont pas prises en compte dans le calcul de la moyenne à cause des incertitudes sur les données de 1995 pour ces deux mois).

c- La méthode est la même que la précédente mais utilise une moyenne sur les trois derniers mois et non pas les douze derniers. Elle prend donc mieux en compte les évolutions récentes.

$$\text{Part estimée}(n,A)=\text{Part}(n,A-1) + \text{Moyenne} [\text{Part}(n-i,A)-\text{Part}(n-i,A-1)] \text{ pour } i=1 \rightarrow 3$$

Toutes ces méthodes sont appliquées aux indicateurs de stock et de flux d'inscription par catégorie et groupe d'âge.