



Combien de chômeurs indemnisés ?

Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition

Mathieu GREGOIRE, IDHES - Université Paris Nanterre
Claire VIVES, CEET - CNAM/LISE

Rendre l'Assurance chômage « universelle » : l'objectif du gouvernement, dans la lignée des promesses de campagne d'Emmanuel Macron a été interprété comme une des contreparties « sociales » des ordonnances sur le Code du travail. A la flexibilisation du marché du travail est supposée répondre une sécurisation des parcours des travailleurs grâce à des transitions rendues plus fluides par une Assurance chômage élargie. Parler « d'universalisation » est ambigu dans la mesure où, à ce stade, il s'agirait seulement

L'analyse inédite de l'évolution du taux de couverture de l'indemnisation chômage de 1985 à nos jours menée dans cette Note montre que la part des chômeurs qui bénéficient d'une indemnisation est aujourd'hui à son point le plus bas.

Loin de rendre compte de cette situation sans précédent, les statistiques officielles ont récemment opté pour l'affichage d'une nouvelle définition du « taux de couverture » qui certes prend en compte, comme auparavant, les chômeurs indemnisés, mais aussi les « indemnisables » qui ne perçoivent aucune indemnité. Mathieu Grégoire et Claire Vivés montrent qu'en mettant la focale sur ce nouvel indicateur, qui augmente légèrement depuis 2014, on passe sous silence l'augmentation massive sur la même période de la part des chômeurs non-indemnisés. Dans un contexte où les chômeurs n'ont jamais été aussi nombreux, on semble ainsi faire de moins en moins cas de la fonction première de l'assurance chômage : indemniser.

d'ouvrir des droits à certains démissionnaires – dans des conditions restrictives – et aux indépendants – plus particulièrement aux travailleurs dits « de plateforme ». Mais il n'a jamais été question d'assurer une indemnisation à tous les chômeurs ni même d'élargir le nombre de ceux qui sont couverts alors même qu'une partie d'entre eux ne bénéficient d'aucune indemnité, que celle-ci soit financée par l'Assurance chômage ou par l'État. L'existence de chômeurs non indemnisés n'est même jamais évoquée dans les débats autour de la réforme en cours.

L'objectif de cette Note est de répondre à une question en apparence simple : combien de chômeurs sont-ils couverts par l'Assurance chômage ? La réponse est tout aussi simple en apparence : fin juin 2017, officiellement, « environ 69 % des demandeurs d'emploi ont un droit à l'indemnisation » [Pôle emploi, 2017] et, tout aussi officiellement, ce taux de couverture progresserait depuis 2014 grâce aux évolutions de la réglementation [Unédic, 2017]. Mais la question comme la réponse ne sont simples qu'en apparence car, en réalité, cette manière de voir le nombre des chômeurs n'est flatteuse qu'au prix d'un

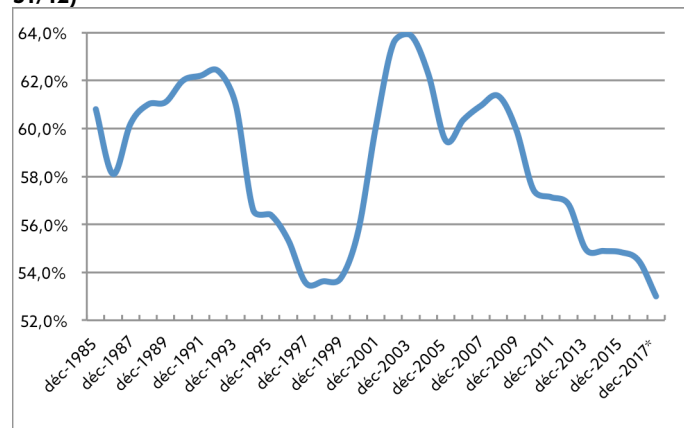
Tableau 1 : Taux de couverture (nouvelle et ancienne définition) au 30 juin 2003 et 2017

	2003	2017	Évolution 2003-2017
part des indemnisables	71,9 %	68,6 %	-4,5 %
part des indemnisables Assurance chômage	n.d.	59,3 %	
part des indemnisables État	n.d.	8,4 %	
part des indemnisés	63,0 %	51,0 %	-19,1 %
part des indemnisés Assurance chômage	52,3 %	42,9 %	-18,0 %
part des indemnisés État	10,7 %	7,4 %	-30,3 %
taux d'indemnisés parmi les indemnisables	87,7 %	74,3 %	-15,3 %
taux d'indemnisés parmi les indemnisables Assurance chômage	n.d.	72,4 %	.
taux d'indemnisés parmi les indemnisables État	n.d.	88,5 %	.

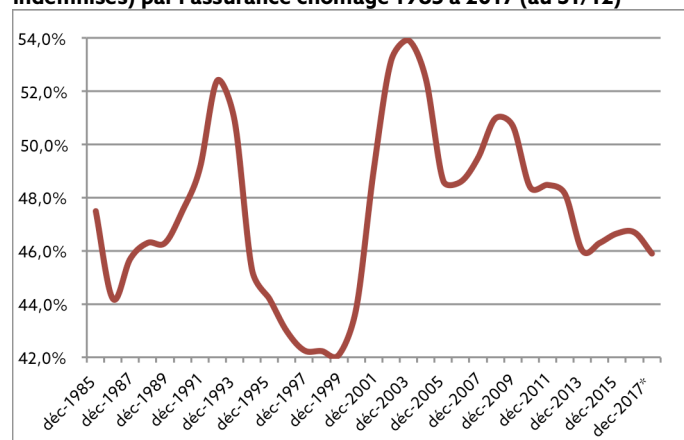
Source : DARES Unédic. Champ. : DEFM ABC + DRE pour 2017 DEFM 123678 + DRE pour 2003

changement de définition de l'indicateur statistique usuellement retenu pour mesurer la portée de l'Assurance chômage : son « taux de couverture ». Au taux de couverture entendu comme la part des chômeurs indemnisés, on a substitué le taux de couverture entendu comme la part des chômeurs indemnisables. Et cela change tout car la dynamique des dernières années est bien l'explosion du nombre de chômeurs « indemnisables non indemnisés » et ce, en raison de situations de plus en

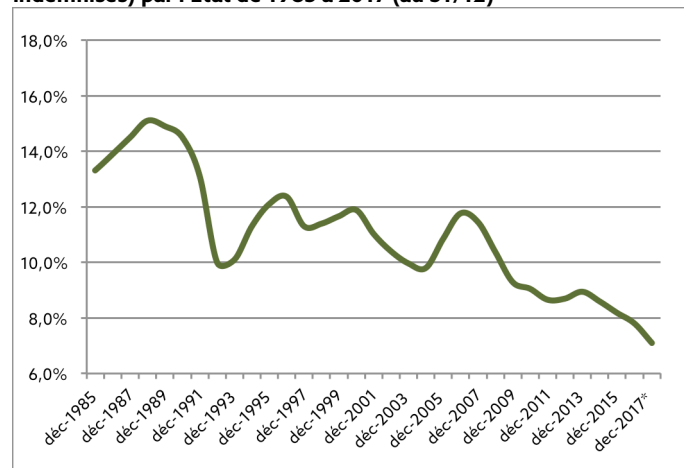
Graphique 1 : taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage et l'État 1985 à 2017 (au 31/12)



Graphique 2 : taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage 1985 à 2017 (au 31/12)



Graphique 3 : taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'État de 1985 à 2017 (au 31/12)



Source des graphiques 1,2 et 3 : DARES (bulletin mensuel « statistiques du travail »). Pôle emploi. Champ : DEFM ABC + DRE et équivalents. France métropolitaine. Données brutes au 31/12 *estimation.

plus fréquentes de demandeurs d'emploi qui travaillent.

D'un « taux de couverture » à l'autre : un changement de définition qui change tout

Usuellement, pour mesurer le taux de couverture de l'Assurance chômage, on retient le nombre de personnes indemnisées qui perçoivent une allocation. Jusqu'à la fin des années 2000, c'est par exemple cette logique qui prévaut dans les publications mensuelles de la DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques du ministère du Travail). Mais parmi les non indemnisés plusieurs situations sont possibles : certains ne sont tout simplement pas (ou plus) éligibles à l'Assurance chômage ou aux allocations d'État mais d'autres sont allocataires, ont « un droit ouvert » mais ne perçoivent, durant le mois considéré, aucune indemnité. Cela peut être le cas pour des périodes dites « d'attente » ou de « carence » ou lorsque, ponctuellement, ces chômeurs travaillent et perçoivent des salaires tels qu'ils n'ont plus le droit à indemnité.

L'approche qui prévaut aujourd'hui est de considérer ces chômeurs indemnisables mais non indemnisés comme couverts. Cette nouvelle définition du taux de couverture mesure non plus la part des indemnisés mais la part des indemnisables (indemnisés ou non) parmi les demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi. Depuis une note commune de la DARES, de Pôle emploi et de l'Unédic de 2016 qui considérait ces deux approches comme « complémentaires », seule la nouvelle définition fait l'objet de publication quitte, parfois mais pas systématiquement, à préciser la part des indemnisés parmi les indemnisables. Le taux de couverture « classique » quoique facilement calculable ne fait plus l'objet d'une publication suivie et régulière.

Dans le Tableau 1, nous avons calculé, pour juin 2003 et juin 2017, le taux de couverture avec la nouvelle définition (la part des indemnisables) puis avec l'ancienne définition (la part des indemnisés) et enfin la part des indemnisés parmi les indemnisables. L'intérêt politique du changement de définition est patent. Avec la nouvelle définition, le taux de couverture apparaît globalement stable en accusant seulement une baisse relative d'un peu moins de 72 % à un peu moins de 69 %. Ce qui, notons-le, correspond tout de même à une prise en charge des chômeurs en baisse de 4,5 % en 15 ans. En revanche, le taux de couverture correspondant à l'ancienne définition (la part des indemnisés) chute. Entre 2003 et 2017, on passe de plus de 63 % de chômeurs indemnisés (par l'État ou l'Assurance chômage) à une couverture d'à peine plus de la moitié des chômeurs (51,0 %). La couverture des chômeurs indemnisés baisse de presque 20 % en moins de 15 ans et ce, de façon continue et régulière (cf graphiques *infra*)

Alors que le nombre de chômeurs n'a jamais été aussi élevé avec près de 5,5 millions de chômeurs de

catégories ABC+DRE en avril 2017, la proportion d'entre eux à être indemnisés n'a jamais été aussi basse : le taux de couverture a atteint son niveau le plus bas de l'histoire de l'indemnisation du chômage en avril 2017 à 50,8 %. Le précédent point bas de 51,8 % datait de septembre 1998. Comme le montrent les graphiques 1 à 3 représentant la part des chômeurs indemnisés au 31 décembre de 1985 à 2017, la chute observée est d'une ampleur supérieure à celle qui avait suivi la réforme historiquement la plus régressive de 1992 (Daniel, 1999). En revanche, cette dynamique conjugue une baisse assez régulière de la partie financée par l'État depuis les années 1980 et une baisse plus récente (depuis 2003) de la couverture par l'Assurance chômage.

Finalement, alors que le taux de couverture (ancienne définition) est en baisse à tel point qu'il n'a jamais été aussi bas, les publications officielles régulières, qu'elles émanent de l'Unédic, de Pôle emploi ou de la DARES, mettent en avant, grâce à la nouvelle définition retenue, un niveau de couverture qui est à la fois élevé et en hausse depuis 2014. Avant de nous interroger sur les raisons et implications politiques d'un tel choix, une question s'impose : comment une telle divergence est-elle techniquement possible ?

Pourquoi les indemnisables non indemnisés sont-ils de plus en plus nombreux ?

La part des non-indemnisés parmi les indemnisables a très fortement augmenté entre 2010 et 2017. Sur une plus longue période l'évolution est encore plus marquée : alors que les indemnisables n'étaient que 10 % à ne pas être indemnisés en 2003, ils sont désormais près d'un quart sans indemnisation. Ils sont même près de 27 % si l'on ne considère que l'Assurance chômage (cf. graphique 4 et tableau 1). En valeur absolue, leur nombre a triplé en passant de 345 000 en 2003 à 981 000 en 2017.

Qui sont ces presque 1 million d'allocataires non indemnisés ?

Plusieurs raisons justifient qu'un allocataire soit indemnisable mais non indemnisé : sanction, période de carence ou d'attente (dans le cas d'un différé d'indemnisation), congé maternité, arrêt maladie, activité réduite, etc. Cependant, une des raisons est devenue très largement majoritaire ces dernières années et explique l'augmentation du nombre d'indemnisables non indemnisés : le fort développement de l'activité réduite. En juin 2003, moins de 50 % des allocataires indemnisables par l'État ou l'Assurance chômage mais non indemnisés sont concernés par une activité réduite (cf. encadré 1). Fin juin 2016, parmi les indemnisables par l'Assurance chômage non indemnisés, ils sont plus de 88 % à travailler. C'est donc l'explosion du nombre de chômeurs qui travaillent qui explique la hausse du nombre des non indemnisés (et non l'augmentation des sanctions ou des périodes de carence).

Encadré 1 : l'activité réduite

L'activité réduite est un dispositif d'indemnisation du chômage qui reconnaît le droit d'exercer une activité professionnelle et d'être indemnisé au cours d'un même mois (Vivès, 2018).

D'après les chiffres de l'Unédic, Alors qu'entre 2003 et 2017, le nombre d'allocataires indemnisés sans activité est stable (1,8 million) celui des allocataires en activité réduite augmente massivement (de 800 000 à 1,6 millions). Depuis 2006, un allocataire indemnisable sur deux environ est en activité réduite.

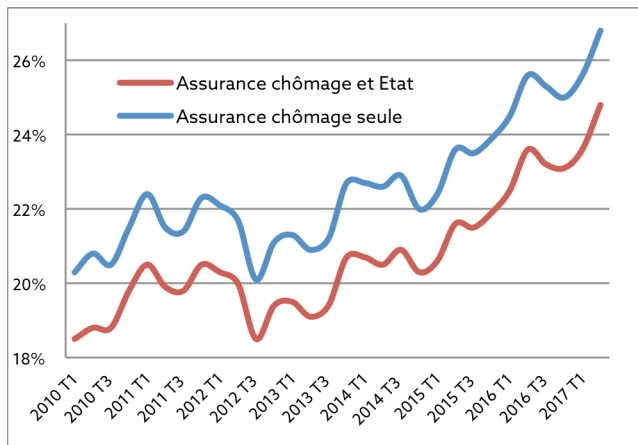
Les chômeurs en activité réduite sont enregistrés comme demandeurs d'emploi dans les catégories B (ayant exercé une activité réduite courte i.e. moins de 78 heures par mois) et C (ayant exercé une activité réduite longue i.e. plus de 78 heures par mois). Ils peuvent percevoir différents types d'allocation : l'ARE (assurance chômage), l'ASS (dispositif de solidarité) ou le RSA.

En matière d'indemnisation, le principe consiste à verser à l'allocataire un pourcentage de l'allocation qu'il percevrait s'il n'avait pas repris d'emploi. Ce pourcentage est calculé en fonction de trois seuils : un seuil horaire, un seuil en rémunération et un seuil de durée. Quand un ou plusieurs seuils sont dépassés, l'allocataire peut rester inscrit mais il ne peut être indemnisé. Pour renforcer les incitations à reprendre une activité en augmentant les possibilités de cumul, ces seuils ont été dans l'ensemble rehaussés.

Ce phénomène pourrait être lié à la montée en puissance d'une politique dite « d'activité réduite » (cf. encadré 1) mais ses effets n'ont rien de mécanique. En effet, la politique d'élargissement de l'activité réduite visant à inciter un nombre croissant de demandeurs d'emploi à reprendre une activité s'est traduite par un assouplissement des seuils à partir desquels les allocataires ne sont plus indemnisés. Cette politique affichait comme objectif l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés parmi ceux qui travaillent. Mais son effet le plus massif a été – dans un sens inverse – la croissance du nombre d'indemnisables non indemnisés, c'est-à-dire des allocataires en activité réduite qui travaillent mais ne perçoivent pas d'indemnisation car dépassant les seuils pour pouvoir cumuler un pourcentage de l'allocation avec leurs revenus du travail.

On constate ainsi que parmi les allocataires qui travaillent, les catégories des indemnisés et des non indemnisés ont augmenté de conserve jusqu'à un décrochage récent. De 2012 à 2015, les allocataires exerçant un emploi se divisaient de façon stable en deux parties égales entre les indemnisés et les non indemnisés. Mais, depuis mai 2015, la part des non indemnisés par rapport aux indemnisés tend à s'accroître. Ainsi, en juin 2016, parmi les allocataires qui travaillent, la part des non indemnisés (52 %) a dépassé celle des indemnisés (48 %).

Si les règles régissant le cumul ont été modifiées par les signataires syndicaux et patronaux pour les rendre de plus en plus incitatives, elles sont surtout très complexes.

Graphique 4 : Part des personnes non-indemnisées parmi les indemnisables de 2010 à 2017

Source : Pôle emploi, FNA, France métropolitaine, données CVS. (Pôle Emploi 2017)

Cette caractéristique peut contribuer à expliquer qu'un nombre croissant de demandeurs d'emploi reste inscrit en continu – parce qu'ils sont de plus en plus nombreux à connaître l'existence de ce droit – pour que le complément de revenu que constitue l'activité réduite se déclenche dès qu'ils sont éligibles. Et c'est d'ailleurs bien ces pratiques que nous avons pu observer chez les intérimaires dans le cadre d'une enquête sur le CDI intérimaire (Sarfaty, Vivés, 2016). Ces pratiques d'inscription en continu, une habitude prise sur les conseils des salariés permanents des agences, se justifient pour les intéressés par les fluctuations du nombre d'heures travaillées et du revenu.

Casser le thermomètre : de la stratégie de communication aux implications politiques

Quelles sont les raisons politiques et les implications du passage d'un indicateur à l'autre ? Inutile d'épiloguer sur les avantages en termes de communication. En intégrant des allocataires non indemnisés dans la champ de la « couverture » chômage, on occulte d'une part le fait que la part des chômeurs indemnisés n'a jamais été aussi basse et on affiche, d'autre part, des courbes flatteuses à moindre coût puisque les allocataires qu'on intègre dans le nouveau calcul ne coûtent par définition rien à l'État ou à l'Assurance chômage.

Toutefois, le passage d'un indicateur à l'autre ne se limite pas à cet enjeu de communication. Les négociateurs syndicaux et patronaux qui établissent la réglementation n'ont plus de visibilité sur la part des chômeurs indemnisés. Par exemple, le « dossier de référence » fourni par les services de l'Unédic comme appui à la négociation de 2014 n'en fait plus état, pas davantage que les documents de suivi de la convention établis régulièrement et qui montre un « taux de couverture » (nouvelle définition) qui augmente régulièrement. Dernier en date, le document de « socle commun » signé par toutes les confédérations en 2017 est révélateur des conséquences substantielles de ce changement d'indicateur.

« Entre 2010 et 2014 : le taux de couverture, c'est-à-dire la part des demandeurs d'emploi pris en charge par l'Assurance chômage, a diminué de 60 % à 55 %. Face à ce constat, la mise en place des droits rechargeables en 2014 a visé à privilégier la durée d'indemnisation. Du fait de cette décision, le taux de couverture de l'Assurance chômage se rapproche de 60 % et du niveau auquel il se trouvait avant la crise économique. L'amélioration de ce taux demeure un objectif. » Bien davantage qu'une manœuvre de communication, il s'agit de modifier implicitement les objectifs de l'Assurance chômage. Chaque indicateur porte implicitement des objectifs politiques. En l'espèce, en passant de la part d'indemnisés à la part d'indemnisables, l'objectif sous-jacent confié à l'indemnisation du chômage change profondément. L'attention ne porte plus sur la proportion de chômeurs à percevoir (ou non) une indemnisation mais sur les allocataires en général y compris (et peut-être surtout) quand ces allocataires travaillent et ne sont pas indemnisés. Comptabiliser des salariés en emploi et non indemnisés dans le taux de couverture de l'indemnisation chômage peut sembler vider de sens cet indicateur. Ce changement est surtout symptomatique d'une Assurance chômage qui se conçoit de moins en moins dans sa fonction d'indemnisation et de plus en plus dans sa fonction d'activation des chômeurs.

Mathieu GREGOIRE, Claire VIVES.

Références :

Daniel C., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IES*, n° 29, p. 5-28

Pôle emploi, 2017, « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation au 30 juin 2017 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 17.048.

Unédic, 2017, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage en 2016 ? », *Eclairages*, juillet.

Sarfaty, Vivés, 2016, « Sécuriser des intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IES*, 2016/1 (n° 88), p. 93-121.

Vivés, 2018, « Règles d'indemnisation et justifications de "l'activité réduite" : le sens de l'Assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*, à paraître.

Les notes de L'Institut Européen du Salarial

Directeur de la publication : Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higelé, Maud Simonet, Claire Vivés.

Secrétariat de rédaction : postmaster@ies-salarial.org
adresse postale : IDHES, bâtiment Max Weber, bureau 231, Université de Paris Nanterre, 200, av.de la République, 92001 Nanterre cedex 01.