

• DOCUMENT D'ÉTUDES

OCTOBRE 2022  
N° 263

# Quantifier le non-recours à l'assurance chômage

Carole Hentzgen  
Chloé Pariset  
Kévin Savary  
Émeline Limon  
Dares



# Quantifier le non-recours à l'assurance chômage – synthèse

Ce rapport vise à apporter un éclairage quantitatif au phénomène de non-recours aux droits en matière d'assurance chômage, à caractériser la population non-recourante et à proposer des pistes d'explications. Il a été réalisé avec le concours de chercheurs de l'école d'économie de Paris dans le cadre de la chaire « Travail ».

## Un phénomène peu étudié en France...

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) définit **le non-recours comme la situation d'une personne « qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre ».**

Pour prétendre à l'assurance chômage en France, les salariés doivent remplir plusieurs critères. L'étude réalisée dans le cadre de ce rapport porte sur la période novembre 2018-octobre 2019 et se concentre sur les conditions de la convention de 2017 :

- Une condition minimum d'affiliation : selon les règles de la convention de 2017<sup>1</sup>, un salarié privé d'emploi doit avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois (36 derniers mois pour les individus âgés de 53 ans ou plus) ;
- Une condition d'inscription sur les listes de Pôle emploi, de disponibilité pour occuper un emploi et de recherche effective d'emploi ;
- Une condition d'âge : le demandeur d'emploi ne doit pas avoir atteint l'âge et le nombre de trimestres requis pour une retraite à taux plein ;
- Une condition de perte involontaire d'emploi : la rupture de contrat de travail ne doit pas être à l'initiative du salarié.

**Une personne remplissant toutes ces conditions est dite éligible à l'assurance chômage. Dans la présente étude, une personne éligible n'ouvrant pas de droit dans l'année qui suit la fin de son contrat est considérée comme non-recourante.**

---

<sup>1</sup> Ce seuil est de 6 mois sur 24 mois depuis l'entrée en vigueur du décret de carence de juillet 2019.

**L'indicateur principal estimé dans ce rapport est le taux de non-recours.** Il est défini comme la part des personnes éligibles qui n'ouvrent pas de droit à l'assurance chômage parmi l'ensemble des personnes éligibles.

Les premières contributions cherchant à estimer un taux de non-recours à l'assurance chômage remontent aux années 1990 et concernent essentiellement les États-Unis (Blank et Card [1991] ; McCall [1995] ; Anderson et Meyer [1997]) et le Canada (Storer et Van Audenrode [1995]). Ces travaux débouchent sur des estimations de taux de non-recours très hétérogènes : entre 29 % et 76 % pour les États-Unis, 23 % pour le Canada. En Grande-Bretagne, le département du travail et des retraites publiait de 2009 à 2015 un taux de non-recours à la principale prestation d'assurance chômage, estimé entre 30 % et 44 % selon les années. Les articles les plus récents portent sur les États-Unis : Auray et al. [2018, 2020] trouvent des taux de non-recours respectivement de 55 % et 27 %, Kuka et Stuart [2022] de 47 %.

En France, le non-recours aux prestations sociales fait l'objet d'un intérêt soutenu depuis les années 1990. **En revanche, le non-recours à l'assurance chômage a été peu étudié. Il faut attendre la fin des années 2000 et les travaux des économistes Sylvie Blasco et François Fontaine [2010, 2012] pour avoir une première estimation du phénomène. Selon les sources utilisées, les auteurs évaluent qu'entre 39 %** (données de l'enquête Emploi) **et 70 %** (données administratives) des personnes éligibles à percevoir une allocation-chômage n'en bénéficieraient pas. L'amplitude de la mesure montre la sensibilité aux sources statistiques utilisées et aux hypothèses posées.

Le faible nombre d'études concernant le non-recours à l'assurance chômage par rapport à d'autres prestations peut s'expliquer en partie par les spécificités du processus de demande de l'allocation-chômage (Traoré [2018]). Le caractère relativement automatique de l'attribution d'une allocation-chômage tend *a priori* à réduire le risque de non-recours. À l'inscription à Pôle emploi, les droits sont en effet systématiquement calculés à partir des informations sur les contrats passés du demandeur d'emploi, grâce aux attestations employeurs en théorie automatiquement transmises à l'opérateur : les entreprises de 10 salariés et plus ont l'obligation depuis 2012 de procéder à cet envoi par voie électronique (directement sur le site de Pôle emploi ou *via* leur logiciel de paie). Ces modalités contrastent avec les demandes du revenu de solidarité active (RSA) ou des allocations logement, qui reposent sur des déclarations de ressources renouvelées chaque trimestre par les potentiels allocataires. Par ailleurs, contrairement à d'autres prestations sociales, les droits acquis au titre de l'assurance chômage qui ne seraient pas immédiatement utilisés ne sont pas perdus, le délai pour les faire valoir étant de 12 mois après la fin de contrat. Ces différences pourraient expliquer en partie que le non-recours à l'assurance chômage ait suscité moins d'intérêt dans le débat public et académique que le non-recours à d'autres prestations.

À cela s'ajoute la difficulté à mobiliser les données nécessaires pour étudier le sujet : mesurer le non-recours aux allocations-chômage nécessite de rapprocher des informations sur l'historique des salariés sur le marché du travail et sur leur parcours d'inscription à Pôle emploi.

## ... et difficile à mesurer

**L'une des principales difficultés pour mesurer le non-recours est d'établir avec précision l'éligibilité des salariés à l'assurance chômage, c'est-à-dire de déterminer s'ils ont le droit de percevoir une allocation-chômage à un moment donné.** Le rapport expose les différentes difficultés techniques de mesure du non-recours, les solutions mises en œuvre ainsi que leurs limites.

**Le rapport s'appuie sur une nouvelle base de données issue du rapprochement, réalisé par la Dares avec la collaboration de Pôle emploi, de deux sources de données administratives.** Il s'agit d'une part des données remplies par les employeurs pour s'acquitter de leurs cotisations sociales (**les déclarations sociales nominatives, DSN**), et d'autre part des données d'inscriptions à **Pôle emploi (le fichier historique statistique, FHS)**.

L'étude se concentre sur les fins de contrat ayant eu lieu entre le 1<sup>er</sup> novembre 2018 et le 31 octobre 2019. L'analyse porte donc sur les règles prévalant avant le décret de carence de juillet 2019. Ce recul permet aux estimations de ne pas être perturbées par les pertes d'emploi intervenues durant la crise sanitaire. Les personnes ayant connu des fins de contrat sur cette période sont identifiées et leur éligibilité à l'assurance chômage déterminée à partir des DSN. Dans un second temps, le FHS permet d'identifier, parmi les personnes éligibles, celles qui s'ouvrent effectivement un droit à l'assurance chômage dans l'année suivant leur perte d'emploi. Les personnes éligibles pour lesquelles aucune ouverture de droit n'est retrouvée sont considérées comme non-recourantes.

Ce travail d'estimation est confronté à quatre difficultés principales :

- En premier lieu, **les données administratives ne permettent pas d'observer la condition de recherche effective d'emploi** : il est impossible de savoir avec précision si la personne sans emploi était effectivement à la recherche d'un emploi (et donc éligible) ou si elle avait choisi de se mettre en retrait du marché du travail. Les données mobilisées permettent en revanche d'observer le parcours des individus en emploi : **on peut supposer ainsi que toute personne qui a retrouvé un travail après une fin de contrat, a été, à un moment donné, à la recherche d'un emploi.** Dès lors, si elle remplissait les autres conditions, l'étude la considère comme éligible à l'assurance chômage<sup>2</sup>. En outre, **les salariés les plus jeunes (moins de 25 ans) et les plus âgés (plus de 60 ans) sont retirés de l'étude car ils sont plus souvent susceptibles de ne pas être à la recherche effective et permanente d'un emploi** : les premiers comptent de nombreux étudiants qui travaillent ponctuellement pendant leurs études ; les seconds peuvent être couverts par d'autres dispositifs (invalidité, maladie, retraite anticipée). Le rapport présente des estimations portant sur ces populations qui montrent leur caractère atypique par rapport aux âges médians.
- **De nombreux salariés se retrouvent en situation de chômage temporaire**, c'est-à-dire retrouvent rapidement un emploi après une perte d'emploi involontaire. Le non-recours éventuel de ces personnes ne semble pas de même nature que celui des personnes restant sans emploi pendant une longue période. Le rapport mesure le délai qui s'écoule entre la fin de contrat et le

---

<sup>2</sup> Cela ne dit rien en revanche sur la durée de ce non-recours : afin d'éclairer ce sujet, le rapport présente des ordres de grandeur du nombre de personnes qui ne souhaitent pas chercher un emploi immédiatement après avoir perdu leur emploi.

contrat suivant et exclut les individus éligibles qui connaissent moins de 7 jours sans emploi après leur fin de contrat. Ce seuil de 7 jours est conventionnel mais le rapport documente également le taux de non-recours si l'on retient d'autres seuils (1, 30 ou 60 jours par exemple)<sup>3</sup>.

- En troisième lieu, **environ un tiers des personnes ayant une fin de contrat sont de fait déjà couvertes par l'assurance chômage en raison de leurs contrats précédents**. Il s'agit de personnes qui travaillent tout en étant couvertes par le régime d'assurance chômage. Celles-ci n'ouvrent pas toutes de nouveau droit après chaque fin de contrat même si elles sont éligibles. Toutefois, il est délicat de caractériser le non-recours de ces individus, puisqu'au moment où ils perdent leur emploi, ils recourent déjà à l'assurance chômage. **L'estimation centrale du rapport exclut ces personnes de l'analyse**. Dans un test de sensibilité, elles sont réintroduites dans l'analyse en les considérant comme recourantes à 100 %.
- Enfin, **certaines transitions (vers la fonction publique, les emplois à l'étranger ou le non-salariat) ne peuvent pas être observées dans les données mobilisées**, la DSN ne portant que sur les salariés du secteur privé durant la période considérée pour l'étude. Des estimations du nombre de personnes potentiellement concernées en dehors du secteur privé sont fournies dans le rapport à partir d'autres sources (en particulier l'enquête Emploi de l'Insee) : ces tests permettent de s'assurer que ces transitions ne modifient pas les principaux ordres de grandeur du rapport.

**Au total, compte tenu de ces difficultés, il convient de replacer les évaluations du non-recours présentées dans ce rapport dans leur contexte (la population à laquelle elles se rapportent) et tenir compte de leurs incertitudes.**

## **Entre 25 % et 42 % des salariés éligibles ne recourent pas à l'assurance chômage, un taux comparable à celui observé sur d'autres prestations sociales**

Selon les hypothèses centrales retenues dans le rapport, environ 30 % des personnes âgées de 25 à 60 ans qui connaissent une fin de contrat dans le secteur privé sans être inscrit préalablement à Pôle emploi et qui remplissent les critères d'éligibilité ne recourent pas à l'assurance chômage.

De ce fait, le non-recours à l'assurance chômage est proche de celui que l'on peut observer sur d'autres prestations : 34 % pour le RSA (Hannafi et al. [2022]), 32 % pour les retraites (Drees [2020]).

Cette estimation se situe dans la fourchette basse des estimations disponibles au niveau international. Les comparaisons restent toutefois fragiles car les estimations sont sensibles au champ et aux hypothèses retenues.

---

<sup>3</sup> Ce délai peut cependant être rapproché du délai d'attente de 7 jours après une fin de contrat pendant lequel aucune allocation ne peut être versée.

Ce rapport présente ainsi plusieurs tests et utilise des sources externes pour quantifier les éventuels biais de mesure, positifs et négatifs, permettant d'aboutir à une fourchette d'estimation du non-recours. **Selon le champ et les hypothèses retenus, l'estimation du taux de non-recours des personnes non inscrites à Pôle emploi dans l'année qui suit leur fin de contrat varie entre 25 % et 42 %, ce qui représente sur un an entre 390 000 et 690 000 personnes non-recourantes.** En outre, tenir compte des fins de contrat des personnes déjà inscrites fait mécaniquement baisser le taux de l'ordre de 11 points sans impact sur le nombre de non-recourants.

## **Les non-recourants sont surreprésentés chez les salariés en contrats courts, ont des durées cotisées plus faibles et retrouvent un peu plus vite un emploi**

Les non-recourants ne sont pas très différents des recourants en termes d'âge, de sexe, ou de catégorie socio-professionnelle. En revanche, ils diffèrent sur trois principaux points :

- **Les salariés en contrats temporaires (intérim et CDD) recourent significativement moins à l'assurance chômage que les salariés en fin de CDI.** À l'inverse, le taux de recours est très élevé (supérieur à 90 %) à l'issue d'une rupture conventionnelle ou d'un licenciement économique. Le moindre recours des salariés en contrats temporaires est vérifié même si l'on réintègre dans l'analyse l'ensemble des demandeurs emploi qui sont déjà inscrits à Pôle emploi au moment de leur fin de contrat.
- **Les non-recourants ont travaillé moins longtemps que les recourants,** leurs droits potentiels sont donc plus faibles : ainsi, plus de la moitié (55 %) des éligibles ayant travaillé entre 4 et 6 mois ne recourent pas à l'assurance chômage, contre 19 % pour ceux ayant travaillé plus de deux ans.
- **Les non-recourants retrouvent un emploi un peu plus vite que les recourants :** près d'un quart d'entre eux retrouvent un emploi dans le mois suivant la fin de contrat, contre 15 % des recourants.

## **Enfin, les résultats suggèrent deux grandes familles d'explication : le non-recours par défaut d'information ou par défaut de sollicitation**

Les facteurs explicatifs du non-recours sont multiples, mais deux grandes familles d'explication se dégagent à la lecture des résultats de cette étude.

**D'une part, les non-recourants peuvent méconnaître leur éligibilité ou mal connaître l'allocation (non-recours par défaut d'information).** Le fait que les salariés proches de la durée minimale d'affiliation (4 mois) soient ceux qui recourent le moins à l'assurance chômage peut révéler une incertitude sur les règles d'éligibilité : les individus ayant peu travaillé avant de perdre leur emploi sont aussi les plus susceptibles de ne pas connaître ou de mal connaître leur éligibilité, puisqu'ils sont les plus proches du seuil d'éligibilité. Au contraire, plus la durée travaillée est importante, moins les individus ont de doute sur leur éligibilité.

Par ailleurs, les salariés ayant déjà été indemnisés par l'assurance chômage dans le passé ont des taux de non-recours plus faibles (21 %) que les autres. **Ce résultat peut s'interpréter comme un effet d'apprentissage** : la connaissance des démarches pour demander son droit facilite un nouveau recours ; avoir une expérience passée à l'assurance chômage permet également une meilleure maîtrise des règles d'indemnisation, limitant la mauvaise appréciation de son éligibilité.

D'autre part, **certains salariés peuvent ne pas demander l'allocation en raison d'un arbitrage coûts/bénéfices défavorable (défaut de sollicitation)**. La prestation peut en effet paraître peu attractive eu égard aux coûts associés à sa demande (crainte de la stigmatisation, démarches administratives, contrôles, etc.), et ce d'autant plus si les personnes anticipent un retour rapide à l'emploi. Les résultats de cette étude montrent que les salariés qui reprennent rapidement un emploi recourent un peu moins à l'assurance chômage que les autres, ce qui peut s'interpréter comme un signe de non-recours pour défaut de sollicitation.

Enfin, l'allocation peut ne pas être demandée en raison d'un **retrait temporaire du marché du travail** suivi d'une reprise rapide d'emploi. Cette situation concernerait des personnes qui perdent leur emploi involontairement, ont suffisamment travaillé pour être éligibles, restent sans emploi plusieurs semaines ou mois sans souhaiter en occuper ni chercher à en trouver un et retrouvent très rapidement une fois qu'ils recherchent. Ils sont ainsi non-recourants mais leur non-recours est potentiellement très court.

De par la nature du matériau utilisé pour produire ce rapport, il n'est toutefois pas possible d'analyser plus finement les mécanismes à l'œuvre dans ce non-recours et les freins éventuels à la demande d'allocation. Seuls des travaux qualitatifs ou des enquêtes auprès de cette population permettraient d'appréhender ces problématiques.

Table des matières.....	6
I. Contexte général.....	8
II. Les critères d'accès à l'assurance chômage en France .....	9
1) Condition minimum d'affiliation .....	10
2) Condition d'inscription, de disponibilité, et de recherche effective d'emploi .....	10
3) Condition d'âge .....	10
4) Condition de perte involontaire d'emploi .....	11
5) Conditions de résidence et d'aptitude physique.....	11
III. Panorama des études sur le non-recours à l'assurance chômage .....	11
1) Les spécificités du non-recours à l'assurance chômage par rapport aux autres prestations sociales .....	12
2) Des taux de non-recours relativement hétérogènes mis en évidence par la littérature économique.....	13
3) Les causes du non-recours à l'assurance chômage .....	17
4) Les problèmes de mesure du non-recours dans la littérature .....	21
IV. Méthodologie de mesure du non-recours.....	24
1) Une mobilisation des données DSN et du Fichier historique des demandeurs d'emploi rendue possible grâce à l'appariement Force .....	24
2) Stratégie d'identification des non-recourants à l'assurance chômage.....	24
3) Restriction du champ des éligibles .....	27
V. Présentation des résultats sur les non-recourants à l'assurance chômage .....	34
1) Les taux de non-recours sont variables selon la nature du contrat rompu et la durée travaillée, mais quasi indifférenciés selon la CSP, le sexe et l'âge entre 25 et 60 ans .....	34
2) Biais informationnel : ne jamais avoir recouru à l'assurance chômage par le passé et être né à l'étranger accroît le risque de non-recours.....	38
3) L'effet de l'intercontrat sur le taux de non-recours est important surtout au niveau des très courtes périodes d'intercontrat.....	39
4) Résultats toutes choses égales par ailleurs.....	40
5) Estimation de l'effet du non-recours sur le nombre de personnes indemnisées par l'assurance chômage.....	41
VI. Discussion des résultats et sensibilité aux hypothèses retenues.....	43
1) Condition de recherche d'emploi et passage vers l'inactivité .....	43
2) Traitement des individus ayant déjà un droit ouvert au moment de leur fin de contrat .....	45
3) Examen du recours sur un seul contrat éligible plutôt que sur tous les contrats éligibles.....	46
4) Examen du recours sur une fenêtre de 4 mois plutôt que sur une fenêtre de 12 mois .....	48
5) Traitement des transitions vers le hors champ (secteur public, particulier employeur...) .....	49
6) Exclusion des fins de contrat pour démission dans le calcul de la durée travaillée .....	52
7) Test de la qualité de la prédiction de la durée travaillée .....	54
8) Conclusion des tests de sensibilité .....	55

VII. Conclusion : apports et limites des données administratives pour étudier le non-recours à l'assurance chômage .....	57
Annexes .....	58
Bibliographie.....	65

## I. Contexte général

La Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a mené des travaux, avec le concours de Sylvie Blasco et de François Fontaine<sup>4</sup> ainsi que de la Chaire Travail<sup>5</sup>, afin d'établir un état des lieux des études françaises sur le non-recours à l'assurance chômage et d'en actualiser les résultats. Les conclusions de ceux-ci sont présentées dans ce rapport.

Si une large littérature s'intéresse au rôle de l'indemnisation chômage sur les comportements de recherche et de retour à l'emploi, la question du recours à l'assurance chômage des personnes éligibles a été moins abordée. Or, ce dispositif donne lieu à des comportements de non-recours au même titre que d'autres prestations sociales (de l'ordre de 34 % pour le revenu de solidarité active (RSA)<sup>6</sup>, entre un tiers et la moitié pour la complémentaire santé CMU-C<sup>7</sup>). Comme pour les autres prestations, plusieurs raisons pourraient expliquer ce non-recours : la complexité et l'évolution fréquente des règles d'indemnisation<sup>8</sup>, la crainte d'une stigmatisation par la société ou un rapport bénéfices attendus / coûts administratifs défavorable. Cependant, par rapport aux autres prestations, l'assurance chômage présente une caractéristique qui complique l'évaluation du non-recours : il s'agit d'un capital de droits, dont la consommation peut être (au moins partiellement) différée dans le temps.

L'un des objectifs principaux de l'assurance chômage est de fournir un revenu de remplacement aux personnes privées involontairement d'emploi et qui ont suffisamment cotisé afin qu'elles ne se retrouvent pas sans ressources et ne tombent dans la pauvreté. Par ailleurs, en cas de crise, le système d'assurance chômage joue le rôle de stabilisateur automatique en soutenant la consommation des ménages. L'existence de non-recours à ce dispositif a ainsi – comme pour d'autres prestations – des conséquences sur son efficacité à remplir les objectifs qui lui sont fixés, et ce d'autant plus si ce non-recours concerne les plus fragiles. Autrement dit, "la mesure du non-recours fournit une évaluation d'une politique sociale" (Drees, 2020). Plus généralement, l'étude du non-recours répond à des enjeux de justice sociale et de confiance dans les institutions (Drees, 2020).

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) définit le non-recours de façon large comme la situation d'une personne « qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre »<sup>9</sup>. Comme le souligne la Drees (2020), ce phénomène

4 Sylvie Blasco est maître de conférences à Le Mans Université et a réalisé sa thèse sur le non-recours à l'assurance chômage ; François Fontaine est professeur à l'École d'économie de Paris.

5 Chaire de recherche créée à PSE-École d'économie de Paris, en partenariat avec la Mairie de Paris, deux directions du Ministère du travail, i.e. la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) et la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), Pôle emploi et l'Unédic.

6 Cf. Drees, 2022

7 Meinzel, 2022.

8 Ces règles étant fixées par une convention d'assurance chômage qui couvre une période moyenne de trois ans.

9 <https://odenore.msh-alpes.fr/>.

concernerait « toute l'offre publique, même si le débat et les essais de quantification du phénomène se concentrent souvent sur les prestations sociales ».

En France, l'accès à l'indemnisation chômage est conditionné à un certain nombre de critères, parmi lesquels le lieu de résidence, l'âge, le caractère involontaire de la perte d'emploi, la recherche active d'un nouvel emploi et une durée minimale d'affiliation au régime d'assurance chômage. Les individus répondant à tous ces critères sont dits éligibles à l'allocation de retour à l'emploi et ont alors 12 mois pour faire valoir leur droit. Le non-recours à l'assurance chômage correspond ainsi à une situation dans laquelle un individu éligible n'ouvre pas de droit dans l'année qui suit sa perte d'emploi. Il ne s'agit pas forcément d'une situation « figée » dans le sens où le statut de l'individu vis-à-vis du recours peut évoluer au cours de l'épisode de chômage (au sens de non-emploi), sans nécessairement de perte du capital de droit. On parle alors d'un non-recours temporaire, caractérisé par un laps de temps plus ou moins long entre la perte d'emploi et la perception des allocations-chômage (S. Blasco et F. Fontaine, [2010, 2012, 2020]).

Dans une première partie, le rapport rappelle les principales conditions d'attribution de l'allocation-chômage en vigueur sur la période d'intérêt de l'étude (II). Il dresse ensuite un panorama des principales études sur le non-recours à l'assurance chômage réalisées en France et à l'étranger et met en évidence des niveaux relativement hétérogènes (entre 23 et 76 % des individus éligibles sont non-recourants selon la littérature), comparables à ceux observés sur d'autres prestations sociales. Ce tour d'horizon présente également les problèmes de mesure du phénomène et ses principaux déterminants (III). La troisième partie explique la méthodologie adoptée dans ce rapport afin de quantifier le non-recours à l'assurance chômage. Celle-ci s'appuie sur l'appariement (Force) du fichier historique (FH) de Pôle emploi et des données extraites de SISMMO (Système d'Information Statistique sur les Mouvements de Main-d'œuvre) issues des Déclarations Sociales Nominatives (DSN) à partir duquel sont construites de nouvelles estimations françaises sur une période récente (2018-2019) (IV). Dans une quatrième partie, les résultats obtenus sont présentés selon plusieurs critères permettant d'établir le profil des non-recourants (V). Enfin, la dernière partie met en œuvre quelques tests visant à mesurer la sensibilité des résultats aux choix méthodologiques effectués (VI).

Dans le cadre de cette étude, la Dares a rencontré plusieurs interlocuteurs (cf. annexe 1). En premier lieu, les économistes S. Blasco (maître de conférences à l'Université du Mans) et F. Fontaine (professeur à l'École d'économie de Paris) qui ont partagé leur expérience sur la mesure du non-recours et ont discuté une première version de cette étude dans le cadre d'un séminaire interne de la Dares. La Dares s'est également entretenue avec les équipes de la DGEFP (Mission Indemnisation du chômage), de l'Unédic (Direction des Études et Analyses) et de Pôle emploi (Direction des Statistiques, des Études et de l'Évaluation et Direction de l'Indemnisation et de la Réglementation) pour bénéficier de leur expertise sur l'accès au droit, les spécificités de l'allocation-chômage par rapport aux autres prestations, et l'identification de l'éligibilité.

## **II. Les critères d'accès à l'assurance chômage en France**

En France, le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) - principale allocation du système d'assurance chômage - est conditionné à un certain nombre de critères. Ces derniers évoluent avec les conventions d'assurance chômage successives qui définissent les conditions d'accès à

l'indemnisation chômage. Les conditions d'éligibilité décrites dans cette partie sont celles de la convention de 2017 (hors annexes 8 et 10), qui s'applique aux fins de contrats jusqu'au 31 octobre 2019, en cohérence avec la période d'observation retenue dans ce rapport (voir IV.2.a).

Un salarié privé d'emploi respectant tous ces critères est éligible à l'assurance chômage.

### **1) Condition minimum d'affiliation**

Selon les règles de la convention de 2017, pour s'ouvrir un droit à l'assurance chômage, l'individu privé d'emploi doit avoir travaillé au moins 4 mois (soit 88 jours ouvrés) au cours des 28 derniers mois précédant sa fin de contrat, s'il est âgé de moins de 53 ans à la fin de celui-ci. S'il est âgé de 53 ans ou plus, il doit avoir travaillé 4 mois (88 jours) au cours des 36 derniers mois.

La condition d'affiliation peut aussi être atteinte en nombre d'heures travaillées (610 heures) sur la période de référence (28 ou 36 mois).

Dans le cas où l'individu a déjà un droit ouvert à indemnisation, il peut recharger son droit (devenir de nouveau éligible) dès lors qu'il a travaillé un mois (ou 150 heures) depuis sa dernière ouverture de droit et avant que ses allocations ne soient épuisées.

### **2) Condition d'inscription, de disponibilité, et de recherche effective d'emploi**

L'attribution de l'allocation est également conditionnée à l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes de Pôle emploi. Lors de l'inscription, l'individu privé d'emploi remplit systématiquement une demande d'allocation, et doit transmettre des justificatifs concernant ses contrats de travail passés.

Par ailleurs, l'allocation ne peut être versée qu'aux individus disponibles pour occuper un emploi et à la recherche effective et permanente d'un emploi ou accomplissant une action de formation inscrite dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Autrement dit, le salarié privé d'emploi doit accomplir des démarches effectives et régulières de recherche d'emploi. Un étudiant ayant effectué un emploi saisonnier deux étés consécutifs mais poursuivant ses études le reste de l'année n'est ainsi pas éligible à l'assurance chômage (même s'il a suffisamment cotisé) puisqu'il n'est pas immédiatement disponible pour occuper un emploi.

### **3) Condition d'âge**

L'accès à l'assurance chômage est limité aux salariés privés d'emploi qui n'ont pas atteint l'âge et le nombre de trimestre requis pour une retraite à taux plein.

Tous les salariés nés après 1954 peuvent aujourd'hui partir à la retraite à partir de 62 ans. Ils ne peuvent donc plus percevoir l'ARE, sauf s'ils n'ont pas le nombre de trimestres requis. Ils peuvent dans ce cas bénéficier de l'ARE jusqu'à leur retraite à taux plein, dans la limite de leurs droits. Mais leur indemnisation s'arrête à 65 ou 67 ans (en fonction de l'année de naissance), âge auquel on obtient d'office une retraite à taux plein.

#### **4) Condition de perte involontaire d'emploi**

Pour être éligible à l'ARE, le salarié doit avoir été privé involontairement d'emploi. Le chômage est considéré comme involontaire lorsque la rupture du contrat de travail n'intervient pas à l'initiative du salarié, comme dans le cas :

- D'un licenciement ;
- D'une rupture conventionnelle du contrat de travail ;
- D'une fin de contrat de travail à durée déterminée, dont notamment le contrat à objet défini, ou de contrat de mission ;
- D'une rupture anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée, dont le contrat à objet défini, ou d'un contrat de mission, à l'initiative de l'employeur.

Cependant, certaines démissions intervenues pour des motifs qualifiés de « légitimes » par les conventions d'assurance chômage donnent la possibilité pour les démissionnaires de bénéficier d'une ouverture de droits à l'ARE (exemple : peuvent être indemnisés les salariés qui démissionnent pour suivre leur conjoint muté dans une autre région, démission d'un contrat aidé...). Par ailleurs, au bout d'un certain temps (121 jours), un démissionnaire peut également devenir éligible à l'assurance chômage en demandant le réexamen de sa situation par l'instance paritaire régionale (IPR).

#### **5) Conditions de résidence et d'aptitude physique**

Le salarié privé d'emploi doit résider (présence de 6 mois ou plus sur le territoire national au cours de l'année civile de versement de l'allocation) sur le territoire relevant du champ d'application de l'assurance chômage, à savoir le territoire métropolitain, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon. Les personnes qui ne résident pas sur ces territoires ne relèvent pas de l'assurance chômage française. Mayotte dispose d'un régime d'assurance chômage spécifique.

La réglementation d'assurance chômage a également vocation à s'appliquer à la Principauté de Monaco, selon des modalités adaptées, et sous réserve d'un texte le prévoyant.

Le salarié privé d'emploi doit enfin être apte physiquement à occuper un emploi.

### **III. Panorama des études sur le non-recours à l'assurance chômage**

Si le non-recours aux prestations sociales fait l'objet d'études en France depuis les années 1970 et surtout depuis les années 1990, les prestations d'assurance chômage ont en revanche été peu étudiées sous cet angle. Il faut attendre les années 2010 et les travaux des économistes S. Blasco et F. Fontaine pour connaître l'étendue du phénomène en France. Cet intérêt tardif peut notamment s'expliquer par la spécificité de l'indemnisation du chômage par rapport aux autres prestations financières. En particulier, puisqu'il s'agit d'une prestation assurantielle et non assistancielle, l'ampleur du non-recours a pu être dans un premier temps minimisée. Cependant, les travaux sur données françaises et internationales révèlent que l'assurance chômage est loin d'être épargnée par le phénomène de non-recours : entre 23 % et 76 % des individus connaissant une fin de contrat éligible à l'assurance chômage n'ouvriraient pas de droit.

## 1) Les spécificités du non-recours à l'assurance chômage par rapport aux autres prestations sociales

La question du non-recours a globalement été moins étudiée et est moins présente dans les débats publics dans le cas de l'assurance chômage que pour d'autres prestations sociales. Plusieurs arguments théoriques justifient que le débat se soit moins focalisé sur cette question :

- D'une part, l'indemnisation chômage est une prestation qui s'appuie sur un système assurantiel auquel les salariés cotisent pour bénéficier d'une allocation en cas de perte involontaire d'emploi. Étant donné cette logique contributive, tout individu rationnel est incité à recourir à son droit puisque celui-ci résulte de plusieurs années de cotisations et que le salaire perdu constitue souvent sa principale source de revenu. C'est pourquoi le non-recours à l'assurance chômage a longtemps été perçu comme un phénomène plutôt marginal, en comparaison à celui des prestations sociales de nature non contributive : les salariés sont supposés ne pas ignorer qu'ils ont droit à l'assurance chômage puisqu'ils y cotisent. Cette approche a notamment été avancée par le sociologue Didier Demazière qui rappelle dans un entretien rapporté par Magaly Traoré<sup>10</sup> que dans « la mesure où la double cotisation (employeurs, salariés) permet de cumuler des droits, tout le monde imagine que quand on s'assure, c'est pour bénéficier de la couverture assurantielle au moment où on en a besoin ». De même, Wim Van Oorschot et Antoine Math expliquent le manque d'attention pour le non-recours par « l'idée très répandue selon laquelle le citoyen occidental moderne serait un individu informé, rationnel et calculateur, cherchant à tirer un profit personnel dans toute relation avec l'État » (Van Oorschot et Math, 1996).
- Ensuite, le caractère quasi-automatique de l'examen des droits par Pôle emploi lors de l'inscription sur les listes tend à limiter les potentialités de non-recours, contrairement à d'autres prestations sociales de type déclaratif (RSA, prime d'activité, prestations familiales, allocations logements) qui supposent des démarches pouvant davantage décourager le recours aux droits. En effet, à l'inscription, les droits sont systématiquement calculés par Pôle emploi qui dispose d'informations sur les contrats passés du demandeur d'emploi, grâce aux attestations employeurs automatiquement transmises à l'opérateur : les entreprises de 10 salariés et plus ont en effet l'obligation depuis 2012 de procéder à cet envoi par voie électronique (via le site de Pôle emploi ou via leur logiciel de paie). Au contraire, pour d'autres types de prestations sociales l'examen des droits n'est pas automatique, par exemple certaines prestations gérées par les CAF. D'une part, les CAF ne détiennent pas toutes les informations individuelles nécessaires au calcul des droits, et d'autre part, une demande distincte doit être réalisée par l'allocataire pour chaque prestation (absence de conseiller référent unique).
- Enfin, contrairement à d'autres prestations sociales, les non-recourants temporaires à l'assurance chômage ne perdent pas nécessairement leur droit comme le rappelle l'Unédic dans sa réponse à l'Odenore<sup>11</sup> : « les droits acquis au titre de l'assurance chômage qui ne seraient pas utilisés par un demandeur d'emploi qui ne s'inscrirait pas immédiatement à Pôle emploi ne sont pas perdus. Ainsi, lorsqu'il s'inscrira, l'ensemble des droits acquis et non utilisés des périodes de travail précédentes sera pris en compte dans son indemnisation ». Il existe cependant un « délai de forclusion » de 12 mois après la fin du contrat de travail. Passé ce

---

10 Dossier de soutenance publique sous la direction de Henri Bergeron, Sciences Po, septembre 2018.

11 Cf. Actualités de l'Unédic, « L'Envers de la fraude sociale », 29 novembre 2012.

délai, le demandeur d'emploi ne peut plus faire valoir ses droits aux allocations-chômage, sauf en cas de maladie, de période de stage ou de formation.

Pour autant, plusieurs facteurs peuvent à l'inverse contribuer à un non-recours à l'assurance chômage (voir III. 3).

Ainsi, le non-recours à l'assurance chômage a plutôt été considéré comme un phénomène marginal. Pourtant, les travaux – peu nombreux et tardifs – sur le sujet font état d'un phénomène qui se révèle relativement important.

## **2) Des taux de non-recours relativement hétérogènes mis en évidence par la littérature économique**

Les premières contributions à l'étranger remontent aux années 1990 et concernent exclusivement les États-Unis (Blank et Card [1991] ; McCall [1995] ; Anderson et Meyer [1997]) et le Canada (Storer et Van Audenrode [1995]). La plupart du temps, l'indicateur utilisé dans ces articles est le taux de non-recours, calculé en pourcentage d'individus ayant connu une fin de contrat et éligibles à une allocation selon les règles d'assurance chômage en vigueur. Ces travaux débouchent sur des estimations de taux de non-recours hétérogènes<sup>12</sup> : entre 29 % et 76 % pour les États-Unis, 23 % pour le Canada (cf. Tableau 1). En Grande-Bretagne, le département du travail et des retraites publie de 2009 à 2015 un taux de non-recours à la principale prestation d'assurance chômage, qui se situe entre 30 et 44 % selon les années. Les articles les plus récents portent sur les États-Unis : Auray et al. [2018, 2020] trouvent taux de non-recours respectivement de 55 % et 27 %<sup>13</sup>, Kuka et Stuart [2022] de 47 %.

Globalement, ces taux de non-recours restent assez proches de ceux observés en France sur d'autres types de prestations sociales comme le RSA et la CMU-C (voir encadré 1).

---

<sup>12</sup> Au sein d'un même article, les taux de non-recours peuvent varier selon le sous-champ retenu pour le calculer.

<sup>13</sup> Cet écart s'explique par des différences sur les données: dans l'article de 2020 (avec 27 % de non-recours), les auteurs utilisent à la fois des données d'enquête (current population survey) et des données administratives (Benefit Accuracy Measurement Program). Dans l'article de 2018, le taux de non-recours est calculé à partir des données de l'enquête Survey of Income and Participation.

**Tableau 1 - Comparaison des taux de non-recours à l'assurance chômage dans 4 pays**

Pays	Taux de non-recours estimé	Période d'observation	Types de données
États-Unis	De 46 % à 76 % - Anderson et al. (1997) 29 % - Blank et al. (1991) 35 % - McCall (1995) 55 % - Auray et al. (2018) 27 % - Auray et al. (2020)  47 % - Kuka et al. (2022)	1979-1982 1977-1987 1982-1991 1996-2008 2002-2015  1986-2014	Données administratives Données d'enquête Données d'enquête Données d'enquête Données d'enquête et administratives Données d'enquête
Canada	23 % - Storer <i>et al.</i> (1995)	1981-1986	Données d'enquête
Grande-Bretagne	De 30 % à 44 % - Departement for Work and Pensions	2009-2015	Données d'enquête et données administratives
France	39 % - Blasco et Fontaine (2010) 70 % - Blasco et Fontaine (2012, 2020)	2003-2006 2001-2002	Données d'enquête Données administratives

En France, il faut attendre la fin des années 2000 pour que des travaux universitaires apparaissent sur le sujet. Dans leur première étude, S. Blasco et F. Fontaine [2010] estiment le non-recours à l'assurance chômage en fonction de l'inscription à l'ANPE<sup>14</sup> à partir des données de l'enquête Emploi entre 2003 et 2006. Les auteurs concluent à un taux de non-recours de 39 % des individus éligibles sur la période d'estimation. Ils relèvent toutefois que leur résultat ne tient pas compte des éligibles qui ont des durées de non-emploi très courtes en raison d'une reprise d'emploi rapide après la fin de leur contrat. En effet, les périodes de chômage très courtes ne sont pas forcément repérées dans l'enquête Emploi. Les personnes qui retrouvent un emploi entre deux trimestres d'interrogation ne sont ainsi pas prises en compte dans l'estimation, ce qui est susceptible de biaiser l'estimation du taux de non-recours si cette population a un comportement particulier vis-à-vis de l'assurance chômage.

Un taux de non-recours bien plus élevé, autour de 70 %, a par la suite été mis en évidence dans des estimations françaises (S. Blasco et F. Fontaine [2012], S. Blasco et F. Fontaine [2020]), réalisées non plus à partir de données d'enquête mais de données administratives (celles des FH-DADS). À partir de ces données, S. Blasco et F. Fontaine font plusieurs constats : parmi les travailleurs de 30 à 50 ans, les plus âgés (i.e. ceux de 46 à 50 ans dans l'étude) ont des taux de non-recours un peu plus élevés à l'assurance chômage (70 % chez les 46-50 ans, contre 68 % sur l'ensemble des travailleurs)<sup>15</sup>, tandis qu'aucune tendance claire ne se détache en termes de secteur d'activité ou de compétences. En outre,

<sup>14</sup> Le non-recours étant caractérisé par la non-inscription à l'ANPE.

<sup>15</sup> Cela pourrait s'expliquer par le fait que les salariés de cette tranche d'âge sont plus avancés que les autres dans leur carrière et dispose de capacités d'épargne et de revenus non salariaux plus importants que les autres.

les auteurs soulignent que ces taux de non-recours très élevés viennent des personnes qui ont des durées de non-emploi courtes. Enfin, la décision de recourir est positivement corrélée à la durée travaillée avant de perdre son emploi. Ces différences d'estimation révèlent ainsi la sensibilité de la mesure aux sources statistiques utilisées (cf. *infra*).

À noter cependant que les résultats obtenus *infra* à l'aide de l'appariement SISMMO et du fichier historique des demandeurs d'emploi divergent pour partie de ceux présentés par ces deux auteurs (voir section V.) malgré une source comparable. Plusieurs pistes de réflexion peuvent expliquer ce phénomène :

- i. S. Blasco et F. Fontaine ont analysé le taux de recours à l'assurance chômage au début des années 2000, soit une époque où les contrats courts n'étaient pas aussi fréquents<sup>16</sup> et où l'accès à l'assurance chômage était assez différent de ce qu'il est aujourd'hui (avant la création de Pôle emploi et du guichet unique fin 2008 notamment).
- ii. De plus, les auteurs observaient l'éventuelle ouverture de droit 36 semaines après la fin de contrat, tandis que dans la présente étude une période de 12 mois est retenue.
- iii. Les données mobilisées dans cette étude permettent d'identifier les motifs de fin de contrat, ce qui permet d'exclure les démissions de l'estimation du non-recours, ce que n'étaient pas en mesure d'accomplir S. Blasco et F. Fontaine. Il s'agit probablement d'un facteur important d'explication de l'écart : en moyenne entre 2001 et 2002, les démissions représentaient 21 % des fins de contrat dans les établissements de 10 salariés ou plus<sup>17</sup>.
- iv. Les données mobilisées pour la présente étude portent sur un appariement exhaustif, ce qui permet d'obtenir une estimation plus précise du non-recours, tandis que ces deux auteurs ne disposaient que d'un échantillon de 18 000 personnes.
- v. Enfin, l'estimation de S. Blasco et F. Fontaine ne porte que sur les hommes entre 30 et 50 ans, tandis que celle présentée dans ce rapport est réalisée sur tous les demandeurs d'emploi qui ont entre 25 et 59 ans, hommes et femmes compris.

---

16 En 2001, 71 % des embauches se faisaient en CDD contre 87 % en 2017. Cette augmentation des CDD dans les embauches s'est accompagné d'une diminution de leur durée : en 2001, un CDD durait en moyenne 120 jours contre 46 jours en 2017 (Milin, 2018).

17 Source : Dares, MMO.

## **Encadré 1 - Les estimations du non-recours aux prestations sociales**

Plusieurs estimations du non-recours à des prestations sociales destinées à répondre aux différents risques couverts par la Sécurité sociale (maladie, famille, vieillesse, santé) ou par le système de solidarité (risque d'exclusion et de pauvreté) ont déjà été produites par la Drees à partir d'enquêtes spécifiques ou à l'aide de méthodes de micro-simulation.

### **Risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**

Un tiers des foyers éligibles au RSA seraient non recourants chaque trimestre, et un cinquième le seraient de façon prolongée au cours de l'année (Hannafi et al., 2022). La méconnaissance du RSA ou sa mauvaise connaissance explique pour l'essentiel le non-recours à cette prestation. En revanche, des données complémentaires, aujourd'hui non disponibles, restent nécessaires pour estimer le non-recours à la prime d'activité.

### **Risque vieillesse**

À partir d'un rapprochement entre deux sources de données administratives portant sur les cotisants aux régimes de retraites (échantillon inter-régimes des cotisants), et sur les retraités (échantillon inter-régimes des retraités), la Drees estime que 32 % des assurés des régimes de retraite français nés en 1942 n'ont pas liquidé tout ou partie de leur droit à la retraite alors même qu'ils ont cessé leurs activités professionnelles. En particulier, 7 % d'entre eux n'ont liquidé aucune pension de retraite. Trois quarts d'entre eux sont nés à l'étranger, n'ont validé que peu de trimestres dans le système de retraite français et ont cessé de valider des droits depuis plusieurs années.

Par ailleurs, 50 % des personnes seules éligibles au minimum vieillesse n'y recourent pas (Meinzel, 2022).

### **Risque santé**

Le recours à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ainsi qu'à l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) est estimé à partir du modèle Ines. Pour la CMU-C, le taux de non-recours se situe entre 32 % et 44 %, et pour l'ACS entre 38 % et 57 %.

Le non-recours à l'aide médicale d'État (AME) est quant à lui estimé à partir de l'enquête Premiers Pas et s'élève à 49 %.

### **Risque famille**

Enfin, le non-recours au congé paternité est évalué à 32 % en 2013 à partir de l'enquête mode de garde et d'accueil des jeunes enfants.

### **Le rendez-vous des droits élargi : un dispositif expérimental pour lutter contre le non-recours aux droits**

Depuis 2014, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a mis en place un nouveau dispositif appelé le « rendez-vous des droits ». Selon la logique du guichet unique, les caisses d'allocations familiales (Caf) proposent à leurs allocataires les plus vulnérables un entretien personnalisé pour faire le point sur un grand nombre de droits sociaux, gérés ou non par les Caf. En 2017, ce dispositif a été élargi à des demandeurs d'emploi en début ou fin de droits avec des ressources faibles, pas nécessairement connus des Caf.

L'évaluation de ce dispositif permet de conclure que le rendez-vous des droits a eu un effet positif significatif sur l'ouverture de nouveaux droits : le fait d'avoir été invité à ce rendez-vous augmente de 1,8 point la proportion de personnes ayant ouvert un nouveau droit dans les six mois. Cet effet est d'autant plus fort que les personnes invitées se sont effectivement rendues au rendez-vous (+8,4 points). L'évaluation conclue également que cet impact positif sur le recours aux droits tiendrait en grande partie à l'aide apportée dans le remplissage des demandes de prestation.

### 3) Les causes du non-recours à l'assurance chômage

Au-delà de la première étape nécessaire de quantification du non-recours à l'assurance chômage, les travaux à ce sujet se sont également attachés à en expliciter les déterminants. En suivant la typologie explicative élaborée par l'Odenore (2010) et reprise par D. Demazière (2019)<sup>18</sup>, il est possible de distinguer deux principales formes de non-recours à l'assurance chômage, qui sont illustrées et confirmées par d'autres résultats de la littérature.

#### *a. Le non-recours par défaut d'information*

Ce type de non-recours concerne les chômeurs éligibles n'ayant pas connaissance de la possibilité d'être indemnisés. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette méconnaissance ou non-connaissance :

- D'une part, les chômeurs éligibles peuvent manquer d'information sur l'existence de la prestation ou sur son mode d'accès (inscription à Pôle emploi). L'inscription à Pôle emploi constitue en effet la première étape de la demande d'allocation.
- D'autre part, même s'ils connaissent la prestation et savent comment y accéder, la prestation peut ne pas leur être proposée automatiquement. Dans le cas de l'allocation-chômage, le calcul des droits est systématique et automatisé au moment de l'inscription à Pôle emploi. Ce type de non-recours est par conséquent sans doute plus limité que pour d'autres prestations sociales (comme le RSA<sup>19</sup>) comme le souligne D.Demazière.
- Enfin, et indépendamment de la connaissance du dispositif, certains salariés privés d'emploi peuvent ne pas connaître ou méconnaître leur éligibilité en raison notamment de la complexité des règles d'indemnisation et de leur évolution régulière. Ces individus n'entament donc pas les démarches d'inscription car ils pensent qu'ils ne pourront pas percevoir l'allocation.

Le non-recours par défaut d'information s'observe dans le système d'assurance chômage, et notamment au travers du recours au rechargement. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, le dispositif des « droits rechargeables » permet aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leur droit de « faire valoir, sous certaines conditions, toutes les périodes de travail accomplies postérieurement à leur admission, en vue d'une nouvelle indemnisation » (Unédic, 2015). Ainsi, dès lors qu'un demandeur d'emploi peut justifier d'un certain nombre d'heures travaillées depuis son ouverture de droit, et qu'il a épuisé ses droits au titre de cette période, il peut s'ouvrir un nouveau droit en fournissant l'ensemble des pièces justificatives nécessaires (essentiellement les attestations employeurs).

Une étude récente estime que 21 % des allocataires éligibles à une extension de droit ne fournissent pas l'intégralité des attestations employeurs nécessaires au rechargement (Boutchenik et Lardeux

---

18 Présentation de Didier Demazière lors de la conférence organisée par le CEET sur « les enjeux contemporains du chômage » le 15 octobre 2019.

19 Si le RSA est connu par la grande majorité des non-recourants (seulement 11 % déclarent ne pas connaître le dispositif), le niveau de connaissance du dispositif semble peu élevé : parmi les non-recourants ayant connaissance du dispositif sans en avoir jamais bénéficié, 80 % déclarent connaître « un peu » le RSA (Pucci et Domingo [2013]).

[2020]). Les contrats dont l'attestation employeur<sup>20</sup> est manquante ne sont donc pas comptabilisés dans la durée de l'extension de leurs droits, ce qui constitue une forme de non-recours partiel à l'assurance chômage. Une partie d'entre eux ne fournissent pas ces attestations soit parce qu'ils n'ont pas connaissance du dispositif de rechargement soit parce qu'ils ne sont pas informés de la nécessité de transmettre ces justificatifs. Dans tous les cas, il s'agit d'un non-recours lié à une imperfection d'information, qui peut être en partie corrigé. En effet, l'étude de B. Boutchenik et R. Lardeux montre que l'amélioration de l'information des demandeurs d'emploi conduit à une plus grande transmission des justificatifs et donc à un plus grand recours aux droits<sup>21</sup>.

#### *b. Le non-recours par défaut de sollicitation*

Cette situation caractérise les chômeurs informés de leur possibilité de s'ouvrir un droit à l'assurance chômage mais qui n'en font pas pour autant la demande. C'est sans doute la forme la plus répandue dans le système d'assurance chômage.

La non-demande peut être liée à un désintérêt financier (montant d'allocation et durée d'indemnisation espérés trop faibles). Des études sur données américaines montrent que le montant espéré de l'allocation-chômage ainsi que la durée d'indemnisation anticipée jouent positivement sur le taux de recours, surtout pour les individus ayant des revenus peu élevés (McCall, 1995, Anderson et al. 1997). S. Blasco et F. Fontaine [2010] trouvent également que la décision de recourir à l'assurance chômage est positivement corrélée aux salaires passés et à la durée de l'emploi précédemment occupé, traduisant des anticipations sur le montant et la durée potentiels de l'indemnisation.

De plus, la perception de l'allocation est assortie d'obligations et de contrôles en matière de recherche d'emploi (même si cet aspect peut être nuancé étant donné que l'offre de service de Pôle emploi ne se résume pas seulement à une compensation financière : elle y intègre un accompagnement, des offres de formation, un accès à des offres d'emploi, ce qui représente des avantages pouvant jouer positivement sur la décision de recourir).

La non-demande peut aussi être due à un désintérêt lié à une anticipation de sortie rapide du chômage (S. Blasco et F. Fontaine [2010, 2012, 2020]) : la prestation peut paraître peu attractive au regard des coûts associés à sa demande et à sa perception. C'est l'explication privilégiée dans les travaux de S. Blasco et F. Fontaine, qui modélisent le non-recours comme le résultat d'un choix basé sur la comparaison des gains et des coûts associés au processus de demande d'allocation. En effet, le processus de demande d'allocation prend du temps (inscription et envoi des documents à Pôle emploi<sup>22</sup>, etc.), l'allocation n'est versée au demandeur d'emploi qu'après l'application d'un délai d'attente réglementaire de 7 jours ainsi que, le cas échéant, de différés d'indemnisation<sup>23</sup> (cf. Encadré 2).

---

20 Document transmis par l'employeur au salarié à la fin effective de son contrat de travail et qui comporte toutes les informations nécessaires à ce que ce dernier puisse faire valoir ses droits auprès de Pôle emploi.

21 La réception d'un courrier rappelant aux demandeurs d'emploi de fournir leurs attestations employeurs quelques mois avant la fin de leur droit les a conduit à transmettre davantage ces documents, validant ainsi plus de droits, pour une incidence moyenne évaluée à trente jours de durée d'indemnisation potentielle supplémentaire. Cet effet se concentre en particulier sur les personnes n'ayant jamais ou peu été au chômage par le passé.

22 La dématérialisation de l'inscription et de la demande d'allocation peut à la fois réduire ces difficultés et en représenter de nouvelles pour les populations les plus éloignées du numérique.

23 Ces différés sont appliqués si à l'issue de sa rupture de contrat de travail le salarié à un reliquat de congés payés ou a perçu une indemnité de fin de contrat qui excède ce qu'a prévu la loi.

Par ailleurs, comme dans d'autres types de prestations, la crainte de la stigmatisation peut aussi être un frein à la demande d'allocation. Les travaux de D. Demazière [2012] rappellent que l'entrée en indemnisation est socialement stigmatisante car la société attribue une valeur négative au chômage. Le non-recours peut ainsi être une façon d'éviter la stigmatisation ou de conserver une estime de soi, a fortiori lorsque le demandeur d'emploi estime qu'il peut très rapidement retrouver un nouvel emploi. Une étude du Crédoc (Bigot, Daudey et Hoibian, 2014) souligne ce problème de stigmatisation en montrant que l'opinion publique porte un regard plus sévère sur les chômeurs depuis la crise de 2008 (« l'idée selon laquelle s'ils le voulaient vraiment, la plupart des chômeurs pourraient trouver un emploi progresse : elle est maintenant nettement majoritaire, avec 64 % d'opinions favorables »).

L'étude de la distribution de la durée passée sans emploi selon le comportement de recours (recourant ou non) montre qu'environ 50 % des travailleurs qui ne demandent pas l'allocation retrouvent un emploi au cours des 4 semaines suivant la perte d'emploi, ce qui suggère que les sorties rapides vers l'emploi sont un motif important de non-recours observé (S. Blasco et F. Fontaine [2012]). Par ailleurs, parmi ceux qui perçoivent finalement l'allocation, la durée moyenne au chômage sans recevoir aucune compensation est de 3 mois, ce qui renforce l'idée que la perception de l'allocation prend du temps et est potentiellement coûteuse.

## Encadré 2 - Les différés d'indemnisation

Deux évènements peuvent être distingués dans le laps de temps qui sépare la fin de contrat de travail du début de l'indemnisation (pour les éligibles recourants à l'assurance chômage) :

- L'inscription à Pôle emploi ;
- Le premier jour de versement de l'indemnisation (« point de départ de l'indemnisation »)

Les démarches d'inscription (si la date de fin de contrat est connue) peuvent être entamées dès le lendemain du dernier jour de travail. La date d'ouverture du droit est forcément postérieure (ou simultanée) à l'inscription à Pôle emploi, et la date du premier versement postérieure à la date d'ouverture de droit. L'ouverture de droit intervient lorsqu'une fois inscrit, la demande d'allocation formulée par le demandeur d'emploi a été examinée et validée.

Plusieurs différés viennent « retarder » le départ de l'indemnisation (en convention 2017) :

- Le différé d'indemnisation de congés payés. Il se calcule en divisant l'indemnité compensatrice de congés payés (ICPP) versée par le dernier employeur par le salaire journalier de référence (SJR). La durée de ce différé n'est pas limitée dans le temps. Il débute au lendemain de la date de fin de contrat de travail pour laquelle il est calculé.
- Le différé d'indemnisation spécifique (en cas de versement d'indemnités supra-légales). Il se calcule en divisant les indemnités supra légales liées à la rupture du contrat de travail par un diviseur fixé à 95,8 en 2021 et qui est indexé chaque année sur le plafond du régime d'assurance vieillesse et de la sécurité sociale. Ce différé ne peut pas dépasser 150 jours calendaires (75 jours dans le cas d'un licenciement économique). De même, il commence au lendemain de la date de fin de contrat de travail.
- Un délai d'attente de 7 jours qui s'applique systématiquement après l'inscription à Pôle emploi. S'il a déjà été appliqué au cours des 12 mois précédents, Pôle emploi ne l'applique pas une seconde fois.

L'indemnisation débute après prise en compte de ces différés, afin de limiter le cumul des sommes versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail avec le revenu de remplacement accordé au titre de l'assurance chômage. La date du premier versement intervient donc au minimum 7 jours après l'ouverture de droit (dans le cas simple d'une première ouverture depuis un délai d'un an révolu).

L'existence des différés d'indemnisation spécifiques (congés payés, indemnités supra-légales) peut désinciter à s'inscrire à Pôle emploi dès la fin du contrat de travail puisque le demandeur anticipe qu'il ne percevra pas immédiatement son allocation-chômage. Il y a donc sans doute un effet des différés d'indemnisation sur la date d'ouverture de droit (via une inscription plus tardive à Pôle emploi). Par contre, le délai d'attente de 7 jours n'a, a priori, pas d'influence sur la date d'inscription à Pôle emploi puisqu'il s'applique dans tous les cas, quelle que soit la durée qui sépare la fin de contrat de l'inscription à Pôle emploi.

Pour les individus qui anticipent un retour rapide à l'emploi, ces différés pourraient expliquer en partie qu'ils n'entament pas les démarches d'inscription à Pôle emploi.

Selon les données communiquées par l'Unédic, la durée moyenne des différés d'indemnisation est de 27 jours. 50 % des ouvertures de droit se font avec un différé supérieur ou égal à 15 jours.

#### 4) Les problèmes de mesure du non-recours dans la littérature

Si les travaux cités ci-dessus sont parvenus à donner une idée de l'ampleur du non-recours à l'assurance chômage et de ces déterminants, tous soulignent les difficultés qui entourent la mesure du phénomène. Ces problèmes de mesure peuvent en partie expliquer que les travaux à ce sujet soient à ce jour peu nombreux.

En effet, quantifier le non-recours à l'assurance chômage nécessite de rassembler de nombreuses informations permettant *a minima* d'identifier les travailleurs éligibles avec le moins d'erreurs possible et d'observer s'ils ont recours au dispositif ou non. Les données utilisées pour mesurer le phénomène doivent donc permettre de relier des informations sur l'historique des individus sur le marché du travail afin d'établir l'éligibilité, avec des informations sur leurs périodes sans emploi afin de déterminer leur comportement de recours à l'assurance chômage.

Dans les études françaises, ces informations sont usuellement recueillies auprès de deux sources, l'enquête Emploi en continu (S. Blasco et F. Fontaine [2010]) et les données administratives du FH-DADS (S. Blasco et F. Fontaine [2012, 2020]). Les données de l'enquête Emploi présentent l'avantage d'être disponibles rapidement – en général 45 jours après la fin du trimestre – et d'être produites trimestriellement. À l'inverse, les appariements de données administratives sont des projets qui s'étalent sur plusieurs années et ne sont en général produits que ponctuellement. En France, les deux appariements entre les informations fournies par les employeurs (DADS) et les informations de Pôle emploi (FH) datent respectivement de 2004 et de 2012, soit avant la généralisation à tout le territoire de l'inscription à Pôle emploi en ligne (2016), censée<sup>24</sup> rendre les démarches administratives de demande d'allocation moins contraignantes.

Ainsi, les données d'enquête se prêtent mieux à l'analyse des évolutions d'un phénomène au cours du temps et sont mobilisables plus rapidement pour actualiser les résultats d'une étude produite à partir de la même source. Elles présentent néanmoins des limites importantes pour mesurer le recours à l'assurance chômage. D'une part, elles sont sujettes aux biais classiques de mémorisation et de déclaration de la part des enquêtés. Les enquêtes – en particulier rétrospectives – comportent en effet toujours le risque que les enquêtés se souviennent mal de leur passé (biais de mémorisation) ou donnent des réponses à certaines questions qui ne correspondent pas tout à fait à la réalité de leur situation (biais de déclaration). D'autre part, elles ne permettent pas de repérer les périodes de non-emploi très courtes alors même que la durée anticipée passée sans emploi est un élément déterminant du non-recours (S. Blasco et F. Fontaine [2010, 2012, 2020]), puisque les individus ayant des perspectives de retour à l'emploi élevées ont tendance à sortir du non-emploi avant d'avoir entamé ou d'être allé au bout des démarches de demande d'indemnisation. Ce sont donc autant d'éligibles non-recourants qui ne sont pas repérés dans les données d'enquête.

Les données administratives limitent ce risque en ce qu'elles permettent de repérer tous les épisodes de chômage, y compris ceux de très courte durée. Cependant, le non-recours du fait d'une reprise d'emploi très rapide n'est pas équivalent au non-recours sans reprise d'emploi ni pour les finances de l'assurance chômage, ni pour le risque d'exclusion. C'est ce deuxième type de non-recours qu'il est

---

24 Ebenstein et al. (2010) montrent que la généralisation aux États-Unis des démarches réalisées par internet ou téléphone n'ont pas eu d'effet significatif sur le taux de recours.

plus intéressant d'étudier dans une perspective d'amélioration du service public et de risque potentiel d'exclusion.

Dans les données d'enquête comme dans les données administratives, la principale difficulté est d'identifier correctement la population des éligibles à l'assurance chômage afin de ne pas considérer à tort que des personnes sont éligibles et ainsi sur-estimer le non-recours. Les données administratives contenant l'historique des contrats des individus permettent de le faire, mais ces sources de données sont rares (cf. *supra*). Elles offrent néanmoins la possibilité de calculer grâce à l'observation de périodes de cotisation sur longue période la durée d'affiliation à l'assurance chômage et de vérifier si la condition d'affiliation minimum est remplie. En revanche, les données du FH-DADS ne donnent pas d'informations sur les critères d'éligibilité autres que la durée d'affiliation, comme le motif de fin de contrat. Il est donc impossible, par exemple, de distinguer les départs volontaires (non éligibles) de départs involontaires. Les DADS ne donnent pas non plus une vision parfaite de la trajectoire d'emploi des individus car le champ ne couvre pas la totalité des employeurs (en particulier les particuliers employeurs et la fonction publique) et il se peut que certaines périodes d'emploi soient mal repérées du fait notamment d'erreurs de déclaration des entreprises. Ceci conduit à un manque de précision dans le repérage au jour près des périodes travaillées. Enfin, ces données ne permettent pas d'observer la condition de recherche effective d'emploi, contrairement aux données d'enquête.

Le souhait de ne pas considérer à tort que des personnes sont éligibles conduit bien souvent à des choix d'échantillons restreints dans les travaux de recherche sur le sujet. Ainsi, S. Blasco et F. Fontaine limitent leur échantillon d'étude aux épisodes de non-emploi générés par une perte d'emploi entre 2001 et 2002, des hommes de 30 à 50 ans, nouvellement éligibles à la filière d'indemnisation la plus longue<sup>25</sup>. Ce choix est fait pour qu'il n'y ait pas de doute sur l'éligibilité de la personne, et les bornes d'âge permettent d'éviter de capter des périodes de non-emploi liées aux études<sup>26</sup> ou aux pré-retraites. Par ailleurs, la restriction à cette classe d'âge avancée dans son insertion dans le marché du travail, permet, dans une certaine mesure, de limiter pour cette population les situations de non-recours pour manque d'information sur le fonctionnement de l'assurance chômage. Ce faisant, les taux de recours qu'ils estiment ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble de la population. Les difficultés techniques liées à l'identification de l'éligibilité placent ainsi la mesure du non-recours au milieu d'un arbitrage entre volonté de représentativité/d'exhaustivité et robustesse de l'estimation. En outre, les erreurs commises sur la détermination de l'éligibilité, même si elles sont symétriques, biaisent potentiellement l'estimation du taux de non-recours : en effet 100 % des personnes déclarées éligibles à tort seront considérées (à tort) comme non-recourantes alors que les personnes simulées inéligibles à tort ne sont pas prises en compte pour estimer le taux de non-recours (cf. annexe 2).

Une fois la population éligible établie, il faut être en mesure d'observer en son sein le recours ou le non-recours à l'assurance chômage. Dans les données de l'enquête Emploi, cela se fait au travers de réponses aux questions sur l'inscription à Pôle emploi. Le FH-DADS permet en revanche d'observer directement l'inscription à Pôle emploi et la situation vis-à-vis de l'indemnisation.

---

25 Pour rappel, dans la Convention de 2001, il existait plusieurs filières d'indemnisation selon la durée cotisée. La création d'une filière unique a été mise en place plus tardivement, à partir de 2009.

26 Les droits chômage ouverts dans le cadre d'emplois étudiants sont davantage susceptibles de donner lieu à du non-recours étant donné qu'ils reflètent des situations très transitoires dans le parcours professionnel des jeunes concernés.

Enfin, il convient de faire des choix relatifs à la prise en compte ou non des différés d'indemnisation. D'un point de vue conceptuel, deux hypothèses polaires peuvent exister : soit considérer seulement les individus qui ne retrouvent pas un emploi au-delà de leur différé d'indemnisation, soit retenir l'ensemble des fins de contrat même avec une reprise d'emploi rapide car l'individu n'avait pas nécessairement connaissance de sa reprise d'emploi lors de sa fin de contrat et renonce par ailleurs à un éventuel cumul entre sa nouvelle activité et une allocation-chômage. En pratique, les différés d'indemnisation sont complexes à reconstituer, tout comme les possibilités de cumul, et un choix conventionnel peut être fait dans certains articles sur un seuil de jours d'intercontrat à partir duquel on considère que l'individu ne recourt pas (S. Blasco et F. Fontaine [2012, 2020]).

## **IV. Méthodologie de mesure du non-recours**

Ce rapport propose une quantification du non-recours à l'assurance chômage à partir de données administratives récentes. Cette partie présente ces données ainsi que la méthodologie mise en œuvre pour identifier les non-recourants à l'assurance chômage.

### **1) Une mobilisation des données DSN et du Fichier historique des demandeurs d'emploi rendue possible grâce à l'appariement Force**

L'étude nécessite de disposer de deux sources d'information pour construire le numérateur et le dénominateur du taux de non-recours à l'assurance chômage : (i) des informations sur le passé en emploi des individus ayant connu des ruptures de contrat sur une période donnée, afin de déterminer la population des éligibles (dénominateur) ; (ii) des informations sur le comportement d'ouverture de droit à l'assurance chômage de ces individus afin d'identifier ceux qui ne recourent pas à l'assurance chômage (numérateur).

Le dénominateur est calculé en s'appuyant sur les données du système d'information statistique sur les mouvements de main-d'œuvre (SISMMO), obtenues à partir des déclarations sociales nominatives (DSN) qui reconstituent les éléments de l'ensemble des contrats de travail des salariés du secteur privé (hors agriculture et particulier employeur) en France depuis janvier 2017 (date de début, durée, date et motif de fin de contrat). Cette base permet ainsi de déterminer les salariés du secteur privé en fin de contrat remplissant les conditions minimales sur la durée d'affiliation pour être éligibles à l'assurance chômage.

Le numérateur peut être reconstitué à partir des ouvertures de droit répertoriées dans le Fichier Historique des demandeurs d'emploi (FH), élaboré par Pôle emploi, qui fournit les dates d'ouverture de droit à l'assurance chômage pour toute personne inscrite sur les listes au cours des dix dernières années.

Ces deux sources d'information sont reliées grâce au dispositif Force (Formation, Chômage, Emploi) qui est un appariement de données mis en place par la Dares depuis 2020. Plus précisément, cet appariement permet de repérer parmi les éligibles identifiés dans SISMMO ceux qui se sont ouverts un droit dans le FH.

L'utilisation de cet appariement présente plusieurs avantages par rapport aux précédentes études réalisées à partir de l'appariement FH-DADS :

- l'appariement Force est réalisé tous les trimestres alors que l'appariement FH-DADS s'arrête en 2012. Il est ainsi possible d'actualiser le calcul sur une période récente et théoriquement en continu ;
- contrairement aux DADS, SISMMO permet d'observer le motif de fin de contrat et ainsi de se restreindre aux pertes d'emploi involontaires.

### **2) Stratégie d'identification des non-recourants à l'assurance chômage**

#### *a. Le champ de la population des éligibles*

Pour ne pas prendre en compte les effets des changements de règles d'éligibilité à l'assurance chômage prévus par le décret de carence de juillet 2019, seuls sont retenus pour cette étude les

individus ayant eu des fins de contrat entre le 1<sup>er</sup> novembre 2018 et le 31 octobre 2019<sup>27</sup>. Comme expliqué *supra*, ces derniers sont identifiés au moyen de SISMMO issu des DSN.

Dans un premier temps, plusieurs conditions sont examinées pour déterminer les individus éligibles à l'assurance chômage. Celles-ci correspondent à une version simplifiée des règles d'éligibilité définies dans la convention 2017 :

- Seules les pertes involontaires d'emploi sont conservées<sup>28</sup>, afin de vérifier la condition que pose l'assurance chômage sur le caractère involontaire de la perte d'emploi;
- Les salariés éligibles doivent également être âgés de plus de 16 ans, soit l'âge minimal légal pour occuper un emploi, et de moins de 62 ans, soit l'âge légal de départ en retraite ;
- Sont retenus les salariés en fin de contrat remplissant les conditions minimales d'affiliation, c'est-à-dire avoir travaillé au moins 4 mois (88 jours ouvrés<sup>29</sup>) au cours des 28 derniers mois. Cette condition ne concerne que les individus âgés de moins de 53 ans car au-delà une condition minimale plus souple s'applique (4 mois au cours des 36 derniers mois). Par simplification, seule la condition s'appliquant aux moins de 53 ans est retenue pour prédire l'éligibilité car il n'est pas possible de déterminer les parcours professionnels sur les 36 derniers mois dans les DSN actuelles (les données débutent en 2017)<sup>30</sup> ;
- Enfin, pour être considérés comme éligibles, les demandeurs d'emploi doivent habiter dans un territoire couvert par le champ de l'assurance-chômage, ce qui comprend la France Métropolitaine et les DROM (excepté Mayotte).

Par souci de simplification, seuls les individus couverts par le règlement général sont comptabilisés dans cette étude. Les intermittents du spectacle sont en effet soumis à des conditions d'éligibilité différentes (507 heures sur les 12 derniers mois, comme précisé par les annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage). Dans SISMMO, les intermittents ont été repérés et exclus de la base grâce à la variable « motif d'exclusion du contrat » présente en DSN<sup>31</sup>.

---

27 Au cours de cette période, les règles d'indemnisation et d'éligibilité à l'Assurance chômage sont en effet restées stables. Les règles d'éligibilité à l'Assurance chômage changent à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2019.

28 Dans SISMMO sont ainsi exclus les motifs de fin de contrat suivants : fin de période d'essai à l'initiative du salarié ; rupture anticipée d'un CDD, d'un contrat de professionnalisation, d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de mission à l'initiative du salarié ; départ à la retraite à l'initiative du salarié ; démission ; décès du salarié ; mutation au sein du même groupe sans rupture du contrat ; transfert du contrat de travail sans rupture du contrat vers un autre établissement pas rentré dans la DSN. Les fins de contrat sans motifs déclarés sont également exclues de l'analyse.

29 La condition des quatre mois peut également être remplie en heures travaillées (au moins 610 heures), mais le choix a été fait de ne retenir que le volume quotidien de jours travaillés par simplification.

30 Les personnes de plus de 53 ans qui valident la condition d'éligibilité sur 36 mois et qui ne valideraient pas cette condition sur 28 mois sont néanmoins très peu nombreuses : d'après des informations communiquées par l'Unédic, 0,5 % des individus de plus de 53 ans s'ouvrant des droits à l'assurance chômage seraient dans ce cas.

31 Est considéré comme intermittent tout individu ayant au moins un contrat dont le motif d'exclusion est "05 - Contrat de travail faisant l'objet d'une attestation employeur mensuelle (AEM) pour un ouvrier ou technicien de l'édition d'enregistrement sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle" ou "06 - Contrat de travail faisant l'objet d'une attestation employeur mensuelle (AEM) pour un artiste du spectacle". Le motif d'exclusion correspond à la variable S21.G00.40.025 de la DSN (dsn-cahier-technique-2021.1.1.pdf (net-entreprises.fr)) et permet d'identifier les populations dont les caractéristiques d'emploi et/ou de protection sociale ne permettent pas le remplacement de certaines déclarations sociales par la DSN.

Au regard de tous ces critères, les données de SISMMO permettent d'identifier 6 millions d'individus ayant une fin de contrat les rendant éligibles à s'ouvrir un droit à l'assurance chômage sur l'année considérée.

Dans un second temps, le FH permet d'identifier les individus prédits éligibles qui s'ouvrent effectivement un droit à l'assurance chômage. Le recours à l'assurance chômage est ainsi considéré comme effectif lorsque l'ouverture d'un droit est constatée. Comme indiqué dans la présentation des données *supra*, les bases FH et SISMMO sont reliées grâce à l'appariement Force :

- À partir du FH, il est possible d'identifier si ces éligibles se sont ouverts un droit dans les 12 mois suivant leur fin de contrat de travail. En effet, les demandeurs d'emploi ont 12 mois après leur perte d'emploi pour faire une demande d'indemnisation à Pôle emploi ;
- L'observation des ouvertures de droit n'est toutefois possible que jusqu'à septembre 2020 qui est le dernier mois disponible de la vague de Force utilisée pour cette étude<sup>32</sup>. Pour les individus ayant une fin de contrat après le 1<sup>er</sup> octobre 2019, il ne sera par conséquent pas possible d'examiner la condition d'ouverture de droit sur 12 mois complets. Par exemple, pour ceux dont la fin de contrat intervient le 31 octobre 2019, seules les potentielles ouvertures de droit jusqu'au 30 septembre 2020 seront observées, soit 11 mois après la fin de contrat de travail. Le biais d'estimation que cette restriction est susceptible de créer est cependant a priori négligeable car les ouvertures de droits se concentrent essentiellement dans les deux mois qui suivent la fin de contrat<sup>33</sup>.
- Sur cet intervalle de temps, les non-recourants à l'assurance chômage sont les individus pour lesquels aucune ouverture de droit n'est observée.

#### *b. Construction du taux de non-recours*

L'indicateur principal utilisé dans ce rapport est le taux de non-recours. Il est défini comme la part des individus qui ne recourent pas à l'assurance chômage alors qu'ils le pourraient. Il s'exprime donc par le ratio suivant :

$$\text{Taux de non-recours} = \frac{\text{éligibles non recourants}}{\text{éligibles}}$$

Ce taux se rapporte à un nombre d'individus (et non de fins de contrat) : le dénominateur correspond au nombre d'individus qui pourraient s'ouvrir un droit à l'assurance chômage compte tenu de la durée travaillée avant la perte de leur emploi (éligibles) et le numérateur au nombre d'individus éligibles qui ne s'ouvrent effectivement pas de droit. Chaque individu n'est comptabilisé qu'une fois. Un individu peut avoir plusieurs fins de contrat pouvant permettre une ouverture de droit entre le 1<sup>er</sup> novembre 2018 et le 31 octobre 2019 (appelés « contrats éligibles »). Dans ce cas, la période de 12 mois pour s'ouvrir un droit est observée après chaque contrat éligible. Si un individu a une ouverture de droit après au moins un contrat éligible, il est recourant. Il est considéré comme non-recourant si aucun de ses

---

32 La troisième vague de Force est utilisée pour cette étude et elle contient le FH consolidé jusqu'au troisième trimestre 2020.

33 Les données du FH indiquent que la durée moyenne entre la fin de contrat et l'ouverture de droit est de 51 jours, soit un peu plus d'un mois et demi. La durée médiane est de 13 jours, donc moins de deux semaines. 75 % des ouvertures de droit ont une durée d'attente inférieure ou égale à 43 jours, soit un peu moins d'un mois et demi.

contrats éligibles ne donne lieu à une ouverture de droit. Les autres études françaises (S. Blasco et F. Fontaine [2012, 2020]) examinent quant à elles le recours au niveau du premier contrat éligible ; néanmoins, les tests indiquent que le taux de non-recours est peu sensible à l'hypothèse retenue sur ce point (voir partie VI).

### 3) Restriction du champ des éligibles

Selon les critères d'éligibilité définis *supra*, 6 millions d'individus sont éligibles à l'assurance chômage. Un calcul simple du taux de non-recours sur cette population donne un taux de 48 % (cf. tableau 2). Toutefois, le souhait de ne pas prédire à tort des éligibles ou inversement de ne pas déclarer à tort des inéligibles (voir encadré 3) conduit à exclure certaines populations du champ des éligibles. Ces populations sont celles pour lesquelles l'éligibilité est difficile à établir. Dans ce qui suit, sont détaillées les populations concernées ainsi que les problèmes qui leur sont propres. Les effets de ces restrictions sur le nombre d'éligibles et sur le taux de non-recours estimé sont également commentés.

#### *a. Les salariés ayant déjà un droit ouvert au moment de la perte d'emploi*

Parmi les individus qui pourraient s'ouvrir un droit (les éligibles), certains ont déjà un droit ouvert au moment où ils perdent leur emploi : il s'agit d'individus qui travaillent tout en étant couvert par le régime d'assurance chômage. Plusieurs difficultés, d'ordre technique ou conceptuel, rendent néanmoins difficile la mesure du non-recours pour cette population.

Tout d'abord, le calcul de l'éligibilité pour cette population est exposé à deux risques concurrents (voir encadré 3) :

- D'une part, il est difficile d'établir avec certitude l'éligibilité de cette population déjà en cours de droit puisque les données mobilisées ne permettent pas de distinguer les contrats de travail passés à l'origine de l'ouverture du droit en cours de ceux qui permettraient une nouvelle éligibilité. Aussi existe-t-il un fort risque de déclarer à tort ces individus éligibles en se basant sur des contrats ayant en réalité déjà servi à l'ouverture du droit au moment de la perte d'emploi.
- D'autre part, il s'agit d'une population exposée au risque de biais inverse, à savoir être déclarée non éligible à tort. En effet, cette population déjà en cours de droit peut s'ouvrir un nouveau droit en travaillant au moins un mois (rechargement court). Or, la méthode de simulation de l'éligibilité dans cette étude ne s'intéresse qu'à la condition générale d'affiliation à savoir avoir travaillé 4 mois au cours des 28 derniers mois.

En outre, il est délicat de caractériser le non-recours de ces individus :

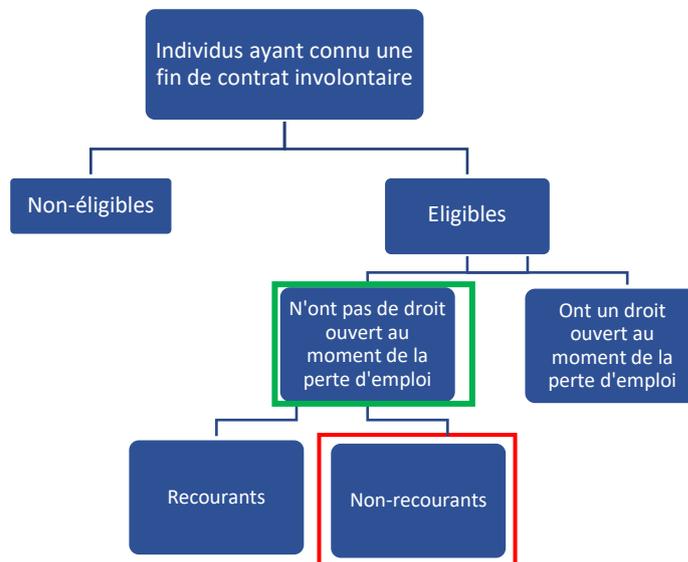
- Au moment où ils perdent leur emploi, ils recourent déjà de fait à l'assurance chômage.
- Par ailleurs, suite à cette perte d'emploi, ils peuvent poursuivre leur droit en cours jusqu'à son terme sans ouvrir de nouveau droit par la suite (par exemple parce qu'ils ont repris un emploi). Ils seraient, dans ce cas-là, qualifiés de "non-recourants" selon la méthode retenue ici, alors qu'ils sont en réalité restés couverts par l'assurance chômage pendant plusieurs semaines après leur rupture de contrat. Cette situation de non-recours n'est pas vraiment comparable

avec celle d'individus qui restent sans couverture par l'assurance chômage sans reprendre d'emploi pendant plusieurs semaines.

Pour toutes ces raisons, les contrats se terminant alors que l'individu a un droit ouvert sont exclus du calcul du non-recours dans cette étude<sup>34</sup>, ce qui fait diminuer la population d'éligibles de 6 à 4,7 millions d'individus (voir tableau 2) et augmenter le taux de non-recours de 48 % à 53 %. Le taux de non-recours calculé dans ce rapport est ainsi défini comme suit :

$$\frac{\text{éligibles non recourants et n'ayant pas de droit ouvert au moment de la fin de contrat}}{\text{éligibles n'ayant pas de droit ouvert au moment de la fin de contrat}}$$

Graphique 1 – arbre récapitulatif de la construction du taux de non-recours



Note de lecture : la population en vert constitue le dénominateur du taux de non-recours (individus éligibles et n'ayant pas de droit ouvert à la fin de leur contrat). La population en rouge constitue le numérateur du taux de non-recours (individus éligibles et sans droit ouvert à la fin du contrat, non-recourants).

#### b. Les salariés connaissant une courte période de latence entre deux contrats

La deuxième restriction concerne les salariés en situation de chômage frictionnel. Comme expliqué *supra*, l'avantage des données administratives par rapport aux données d'enquête est qu'elles permettent de repérer tous les épisodes de non-emploi, y compris ceux de très courte durée. Cependant, les situations de non-recours du fait d'une reprise d'emploi très rapide ne sont pas équivalentes, ni pour l'objectif de lutte contre l'exclusion ni pour les finances de l'assurance chômage, à celles sans reprise d'emploi ou avec reprise d'emploi tardive. Dans une optique d'amélioration de l'accès à l'assurance chômage, ce sont ces dernières qu'il semble plus pertinent d'étudier.

Par ailleurs, les salariés enchaînant des contrats presque à la suite anticipent leur reprise immédiate d'emploi, et ne sont donc potentiellement pas à la recherche effective d'un emploi (ils peuvent même en avoir potentiellement déjà trouvé un avant de terminer leur dernier contrat). D'autre part, ceux qui

<sup>34</sup> Cette hypothèse est discutée en partie VI.

reprennent un emploi immédiatement ne peuvent pas être indemnisés tout de suite après leur inscription à Pôle emploi : ils doivent attendre au moins 7 jours.

C'est pourquoi tous les contrats suivis d'une reprise d'emploi dans les 7 jours<sup>35</sup> sont exclus du champ d'étude. Le tableau 10 (partie V) montre en effet que le taux de non-recours est relativement insensible au seuil retenu au-delà de 7 jours, bien que le nombre de non-recourants baisse logiquement à mesure que l'on augmente le seuil. Par ailleurs, ce choix est cohérent avec celui réalisé dans la littérature existante (S. Blasco et F. Fontaine, 2012, 2020).

Cette exclusion fait diminuer la population des éligibles de 4,7 à 3,2 millions et abaisse le taux de non-recours de 53 % à 42 % (tableau 2).

### *c. Les salariés les plus jeunes et les plus âgés*

L'analyse des taux de non-recours par âge montre une discontinuité en dessous de 25 ans et au-delà de 60 ans (voir tableau 3) : ces deux populations ont des taux de non-recours près de 20 points supérieurs au reste des éligibles. Ce résultat laisse suspecter que ces populations introduisent un biais dans la mesure du non-recours lié à la présence de personnes n'étant pas à la recherche active d'un emploi. En effet, la population des moins de 25 ans compte des étudiants qui, bien qu'ayant travaillé suffisamment dans le cadre d'emplois étudiants ou de contrats saisonniers, ne sont pas éligibles à l'assurance chômage car non disponibles immédiatement pour occuper un emploi et n'en cherchant pas dans l'immédiat. Les plus de 60 ans peuvent également être couverts par d'autres dispositifs à la suite de leur perte d'emploi (invalidité, maladie, retraite anticipée...) qui les font basculer dans l'inactivité.

Or, la condition de recherche effective d'emploi est impossible à identifier dans les données utilisées : pour corriger ce biais, les individus âgés de moins de 25 et de 60 ans et plus sont donc exclus du champ des éligibles. Les tests de sensibilité aux hypothèses effectués en partie VI montrent que le taux de non-recours ne varie pas fortement entre 25 et 60 ans. Ce choix permet donc de neutraliser une grande partie des transitions vers l'inactivité (voir partie VI.1). Il conduit à réduire la population des éligibles à 2 millions de salariés et à faire passer le taux de non-recours de 42 % à 34 % (tableau 2).

### *d. Les salariés ayant déjà eu un droit ouvert dans le passé*

Comme précisé plus haut, la durée travaillée est calculée sur les 28 derniers mois précédant la fin de contrat de travail. Tous les contrats présents sur cette période sont pris en compte pour déterminer si l'individu a travaillé 88 jours ou non. Cependant, il est possible que certains de ces contrats aient déjà servi à l'ouverture d'un autre droit dans le passé. Ils ne devraient donc pas être comptabilisés dans le calcul de la durée travaillée. Cette dernière est donc susceptible d'être surestimée : certains individus déclarés comme éligibles peuvent ne pas l'être en réalité. Cela est susceptible de biaiser à la hausse le taux de non-recours.

Afin de corriger ce biais, la durée travaillée a été corrigée pour les individus connaissant au moins une ouverture de droit dans les 28 mois qui précèdent la perte d'emploi. La méthode de correction est la

---

<sup>35</sup> Le délai de 7 jours correspond au délai d'attente incompressible pour être indemnisé à Pôle emploi.

suyvante : plutôt que de prendre en compte *tous les jours ouvrés sous contrat* dans les 28 derniers mois, seuls *les jours ouvrés sous contrat entre la dernière date d'ouverture de droit et la fin de contrat* sont comptabilisés. Par exemple, un individu connaît une fin de contrat le 21 juin 2019. Avant correction, la date de début de la période d'affiliation est le 21 février 2017 (28 mois avant). Cependant, ce même individu s'est ouvert un droit le 30 mai 2019. Après correction, sa date de début de période d'affiliation est donc le 30 mai 2019. Sa durée travaillée avant correction est de 538 jours avant correction contre 15 jours après. Il n'est donc plus éligible.

Puisque ces individus sont vraisemblablement des faux éligibles, ils sont retirés du numérateur et du dénominateur. Au total, la correction conduit à supprimer près de 170 000 individus du champ de calcul de l'indicateur. Elle ne change pas le taux de non-recours.

#### *e. Les non-recourants inscrits à Pôle emploi*

Près de 100 000 individus identifiés comme non-recourants dans les données s'inscrivent néanmoins à Pôle emploi à la suite de leur fin contrat. Un travail mené sur un échantillon de non-recourants inscrits à Pôle emploi conclut qu'environ 60 % d'entre eux auraient déposé une demande d'allocation qui n'aurait pas été acceptée, pour différentes raisons : durée d'affiliation insuffisante, rejet administratif pour départ volontaire, absence d'attestation prouvant la fin de contrat de travail, etc. Il s'agirait donc pour partie de personnes simulées éligibles à tort (faux éligibles, voir encadré 3) et comptées comme non-recourantes. Il est possible qu'une part des individus soient effectivement des non-recourants, soit par défaut d'information, soit par incapacité à produire l'ensemble des pièces justificatives. Néanmoins, le fait qu'ils aient fait la démarche de s'inscrire et, dans une large majorité, de déposer une demande d'allocation-chômage, laisse suspecter qu'il s'agit aussi pour une partie d'entre eux, d'erreur de mesure dans l'éligibilité réelle à partir des données disponibles en DSN.

Distinguer l'ensemble des faux éligibles parmi les non-recourants n'est pas possible dans les données utilisées. Or, cette erreur de mesure biaise davantage l'estimation du non-recours que l'erreur concurrente à savoir déclarer des inéligibles à tort (voir encadré 3). C'est pourquoi, par prudence, l'estimation centrale du rapport exclut tous les non-recourants inscrits à Pôle emploi, pour lesquels la fiabilité de la durée d'affiliation reconstituée n'est pas assurée. Leur exclusion abaisse le nombre d'éligibles de 1,9 à 1,8 million et réduit le taux de non-recours de 4 points.

### Encadré 3 : faux non-éligibles et faux éligibles

La simulation de l'éligibilité étant une simplification de la réalité, il est possible de déclarer à tort des individus éligibles ou non-éligibles.

Dans les données utilisées, un peu plus de 100 000 individus sont déclarés non éligibles alors que l'on constate pour eux une ouverture de droit dans les 12 mois suivant la fin de contrat de travail.

Environ 45 000 d'entre eux ont déjà un droit ouvert au moment de leur fin de contrat de travail et peuvent donc recourir via un rechargement de leur droit et donc en ayant travaillé moins de 88 jours. Or, dans cette étude, un individu est dit éligible s'il a travaillé au moins 88 jours sur les 28 derniers mois.

Il reste donc un peu plus de 55 000 individus sans droit ouvert au moment de la fin de contrat qui s'ouvrent un droit (hors rechargement) sans être éligibles au sens des critères retenus pour cette étude sur la période d'observation. Une hypothèse est que ces individus ont travaillé au-delà de la période d'observation retenue dans l'étude (c'est-à-dire à partir du 1er novembre 2019), ce qui leur aurait permis de se rendre éligibles par la suite et de recourir. En testant cette hypothèse sur les données DSN, on montre que, parmi ces 55 000, 22 000 individus sont effectivement dans ce cas.

Au total, il reste une population résiduelle d'environ 33 000 individus sans droit ouvert à la fin de leur contrat mais qui recourent sans être éligibles au sens des critères retenus pour cette étude sur la période d'observation étendue au 31 octobre 2021. Cela représente environ 5 % des individus déclarés non éligibles. Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer ce phénomène :

- La durée d'affiliation peut être sous-estimée. Le calcul de l'affiliation est en effet réalisé sur 28 mois quel que soit l'âge du salarié qui perd son emploi. Or, en convention 2017, la condition d'affiliation est recherchée sur 36 mois pour les individus de plus de 53 ans. Cette restriction peut donc avoir pour effet d'exclure du champ des personnes plus âgées mais qui sont en réalité éligibles en ayant travaillé suffisamment sur 36 mois mais pas sur 28. Cet effet devrait néanmoins être relativement marginal. D'une part, une infime partie des ouvertures de droit se font sur 36 mois sans se faire sur 28 (0,5 % d'après des informations communiquées par l'Unédic). D'autre part, les plus de 53 ans ne représentent que 3 000 individus de cette population résiduelle<sup>36</sup>.

- Par ailleurs, le champ couvert par SISMMO n'est pas exhaustif. Il ne comprend pas les contrats de la fonction publique (leur inclusion dans la DSN est intervenue en 2022), ni ceux des particuliers employeurs et il est incomplet sur le secteur agricole.

- Enfin, certains individus peuvent atteindre la condition d'affiliation en heures sans atteindre la condition d'affiliation en jours. Or, seule la condition en jours est reconstituée dans la présente étude.

Les faux non-éligibles sont une difficulté inhérente aux travaux sur le non-recours aux prestations sociales. À titre de comparaison, dans l'enquête sur le recours au RSA menée par la Dares en 2010-2011, 11 % des personnes déclarant bénéficier du RSA ne sont pas « simulées » comme étant éligibles. Dans l'étude de la Cnaf réalisée à partir de cette enquête, ces foyers sont ainsi exclus de l'analyse, au risque de faire baisser artificiellement le taux de non-recours. Leur inclusion au dénominateur fait baisser de 2 à 5 points le taux de non-recours selon le type de RSA étudié (socle, socle+activité, activité seul).

Le risque inverse (déclarer des éligibles à tort) existe également. Ce risque génère potentiellement un biais de surestimation potentiellement important : comme les faux éligibles ont un taux de non-recours de 100 %, le biais

<sup>36</sup> En effet, les demandeurs d'emploi plus âgés ont plutôt des contrats longs et stables avant la perte d'emploi.

d'estimation lié à l'erreur de mesure de l'éligibilité est beaucoup plus sensible au risque de déclarer des éligibles à tort qu'au risque de déclarer des non éligibles à tort (voir annexe 2).

L'exclusion des individus ayant déjà un droit ouvert à Pôle emploi au moment de la fin de contrat ainsi que le calcul de l'éligibilité depuis la date d'ouverture du dernier droit permettent de limiter en partie ce risque (comme expliqué *supra*). Il reste que les dates de fin de contrat et les motifs de rupture disponibles en DSN sont celles déclarées par les entreprises et en partie redressées statistiquement par la Dares mais elles peuvent comporter une part d'inexactitude susceptible de biaiser l'estimation. Un travail mené sur un échantillon de non-recourants inscrits à Pôle emploi permet de donner une estimation partielle de ce risque sans qu'il ne soit précisément possible de savoir si toutes les informations pertinentes ont bien été communiquées au service public de l'emploi et s'il s'agit d'erreur de mesure ou de réel non-recours par défaut d'information ou incapacité à reconstituer sa carrière. Par prudence, l'ensemble des non-recourants inscrits à Pôle emploi (c'est-à-dire les individus simulés comme éligibles qui s'inscrivent à Pôle emploi mais sans ouvrir de droit) sont retirés de l'analyse. Des tests de robustesse sont en outre réalisés pour montrer la sensibilité de l'estimation du taux de non-recours à l'erreur de mesure de la durée d'affiliation.

Tableau 2 – Estimation du taux de non-recours selon le champ d'éligibles retenu

	Nombre d'individus dans la population considérée (en millions)	Taux de non-recours	Nombre d'individus non-recourants (en millions)	Limites
Population éligible (88 jours travaillés)	6	48 %	2,9	Biais à la baisse du fait : - D'un comportement de recours dans le passé différent ; - De la possibilité de recharger.
Population éligible (88 jours travaillés), sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi	4,7	53 %	2,5	Biais à la hausse du fait : - de l'inclusion des très courtes périodes de chômage ; - des étudiants et des retraités en réalité non éligibles à l'assurance chômage ;
Population éligible, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, n'ayant pas repris un emploi dans les 7 jours	3,2	42 %	1,3	Biais à la hausse du fait des étudiants et des retraités en réalité non éligibles à l'assurance chômage ;
Population éligible, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, n'ayant pas repris un emploi dans les 7 jours, âgée de 25 à 59 ans	2	34 %	0,68	Biais à la hausse en raison de faux éligibles liés à des droits à l'assurance chômage déjà mobilisés
Population éligible, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours, âgées de 25 à 59 ans. L'éligibilité est recalculée depuis le début du dernier droit si celui-ci est intervenu dans les 28 derniers mois	1,9	34 %	0,63	Biais à la hausse en raison des non-recourants inscrits à Pôle emploi pour lesquels la fiabilité de l'estimation de l'éligibilité n'est pas assurée
<b>Scénario central : Population éligible, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours, âgée de 25 à 59 ans. L'éligibilité est recalculée depuis le début du dernier droit si celui-ci est intervenu dans les 28 derniers mois. Les non-recourants inscrits à Pôle emploi sont exclus par prudence</b>	<b>1,8</b>	<b>30 %</b>	<b>0,54</b>	-

## V. Présentation des résultats sur les non-recourants à l'assurance chômage

Sur ce champ ainsi restreint, un peu moins d'un éligible sur trois ne recourt pas à l'assurance chômage. Dans cette partie, nous dressons le portrait statistique de ces non-recourants. La plupart des tableaux sont réalisés sur le champ des éligibles auquel les restrictions présentées ci-dessus ont été appliquées, sauf mention contraire explicitée en note de bas de tableau.

### 1) Les taux de non-recours sont variables selon la nature du contrat rompu et la durée travaillée, mais quasi indifférenciés selon la CSP, le sexe et l'âge entre 25 et 60 ans

Le taux de non-recours de la population d'intérêt de cette étude est de 30 % (cf. tableau 3). Néanmoins, les taux de non-recours sont bien plus élevés chez les individus plus jeunes (16-24 ans) ainsi que chez les plus âgés (60-62 ans), respectivement à 53 % et 47 %. Le taux de non-recours des 58-59 ans est de 33 % donc très proche de l'ensemble des 25-59 ans. Ceci tend à confirmer l'hypothèse formulée *supra* sur des populations qui ne sont pas disponibles immédiatement pour occuper un emploi ou n'en recherchent pas un activement et qui par conséquent ne sont pas éligibles à l'assurance chômage (étudiants, retraités). Ces taux de non-recours plus élevés justifient ainsi l'exclusion de ces deux catégories d'âge dans le calcul du taux global<sup>37</sup>.

Tableau 3 – Estimation du taux de non-recours par catégories d'âge

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>16-24 ans</b>	53 %	961
<b>25-39 ans</b>	30 %	1 055
<b>40-49 ans</b>	30 %	417
<b>50-57 ans</b>	33 %	224
<b>58-59 ans</b>	33 %	27
<b>60-62 ans</b>	47 %	81
<b>Ensemble des 25-59 ans</b>	30 %	1 777
<b>Ensemble</b>	39 %	2 792

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

Note de lecture : sur le champ défini ci-dessus, 961 000 individus sont âgés de 16 à 24 ans. 53 % d'entre eux ne recourent pas à l'assurance chômage. Le taux sur l'ensemble des 25-59 ans (30 %) correspond à l'estimation centrale du rapport.

37 Les données de l'enquête Emploi permettent de confirmer ces bornes d'âge : en 2020, 7 % des personnes de 59 ans sont inactives car retraitées ou pré-retraitées mais cette proportion augmente rapidement au-delà (20 % à 60 ans, 28 % à 61 ans, 56 % à 62 ans). De même, la proportion de jeunes en études initiales ne tombe en deçà de 10 % d'une classe d'âge qu'à partir de 25 ans. Si cette exclusion permet de mesurer un taux de non-recours correct, elle conduit en revanche à minorer le nombre réel de non-recourants puisqu'elle ne tient pas compte d'un éventuel non-recours avant 25 ans et après 60 ans.

La nature du contrat rompu influence également le recours des éligibles (cf. tableau 4). Le taux de non-recours est en effet plus de deux fois plus élevé pour les individus ayant connu une rupture de CDD (41 %) ou de contrat d'intérim (36 %) que de CDI (16 %). Ceci reflète en partie un retour à l'emploi moins rapide pour les individus ayant rompu un contrat stable par rapport à ceux ayant été en CDD ou en intérim : 60 % des individus ayant connu une rupture de contrat d'intérim ont en effet repris un emploi entre une semaine et deux mois après leur fin de contrat de travail contre seulement 15 % des individus en CDI. Ce constat peut néanmoins être biaisé par l'exclusion des personnes ayant un droit ouvert au moment de la fin de contrat de l'analyse et qui sont plus fréquemment en CDD ou en intérim : toutefois, les tests de sensibilité effectués en partie VI.2 confirment que les personnes ayant une fin de contrat temporaire recourent moins souvent à l'assurance chômage que les personnes en fin de CDI même en réintégrant les individus ayant un droit ouvert dans l'analyse.

**Tableau 4 – Estimation du taux de non-recours selon la nature du contrat rompu**

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>CDI</b>	16 %	685
<b>Intérim</b>	36 %	358
<b>CDD</b>	41 %	734
<b><i>Ensemble</i></b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

Parallèlement, les motifs de fin de contrat sont à mettre en relation avec la nature même du contrat. Par exemple, la rupture conventionnelle n'est possible que pour les contrats en CDI. Ainsi, les ruptures conventionnelles, à l'image des licenciements (cf. tableau 5), donnent lieu à des taux de non-recours beaucoup plus faibles (resp. 8 et 18 %) que les fins de contrat court (fin de CDD, d'intérim ou d'apprentissage, rupture anticipée). Les ruptures conventionnelles se sont en effet progressivement substituées à des démissions et des licenciements économiques<sup>38</sup> depuis leur mise en place en 2008 en permettant le recours à l'assurance chômage.

38 Une étude de la Dares estime que sur 2012-2017 les ruptures conventionnelles se seraient substituées à des démissions de CDI (pour 75 % d'entre elles) et, dans une moindre mesure, à des licenciements économiques (entre 10 et 20 %). Cf. Dares Analyses, n°026, « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », juin 2018).

Tableau 5 – Estimation du taux de non-recours selon le motif de fin de contrat

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>Rupture Conventionnelle</b>	8 %	278
<b>Licenciement économique</b>	9 %	31
<b>Licenciement (hors motif économique)</b>	18 %	285
<b>Rupture anticipée</b>	30 %	74
<b>Fin d'intérim</b>	36 %	347
<b>Fin d'apprentissage</b>	35 %	9
<b>Fin de CDD</b>	41 %	705
<b>Autre</b>	58 %	28
<b>Ensemble</b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

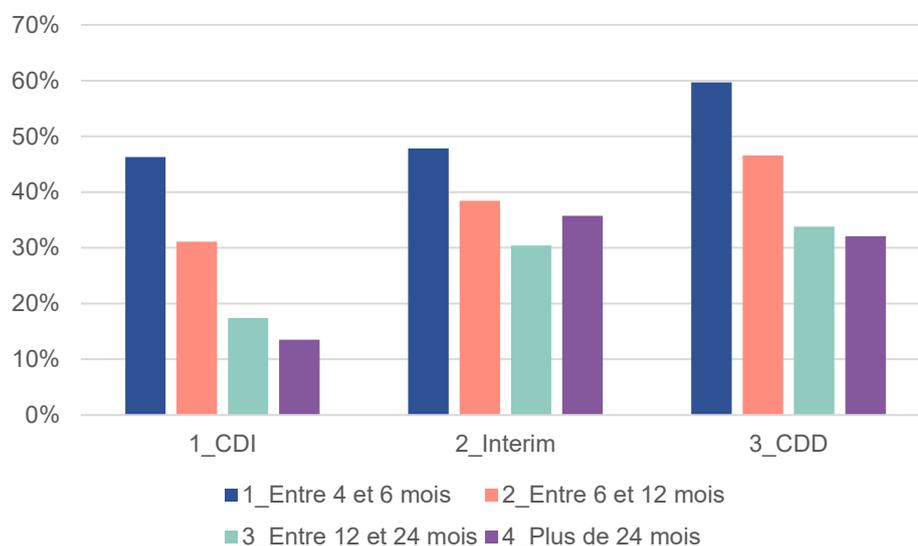
Enfin, le taux de non-recours diminue avec la durée travaillée dans les 28 derniers mois précédant la fin de contrat : il s'établit à 55 % pour les individus ayant travaillé de 4 à 6 mois, puis diminue avec la durée travaillée (cf. tableau 6). Cette différence est plus marquée sur les CDI que les CDD ou l'intérim (cf. graphique 2).

Tableau 6 – Estimation du taux de non-recours selon la durée travaillée avant la rupture de contrat

Durée travaillée sur 28 mois avant la rupture de contrat	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>Entre 4 et 6 mois</b>	55 %	166
<b>Entre plus de 6 mois et 12 mois</b>	42 %	377
<b>Entre plus de 12 mois et 24 mois</b>	29 %	564
<b>Plus de 2 ans</b>	19 %	670
<b>Ensemble</b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

**Graphique 2 – Taux de non-recours selon la durée et la nature du contrat**



Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat.

En revanche, les différences de taux de non-recours entre les professions et catégories socio-professionnelles (PCS) sont moins nettes (cf. tableau 7). Les taux oscillent entre 26 et 32 %, les cadres étant la catégorie avec le taux de non-recours le plus faible. Ce résultat est cohérent avec celui de S. Blasco et F. Fontaine (2020) qui ne trouvent pas de tendance claire sur la PCS.

**Tableau 7 – Estimation du taux de non-recours selon la catégorie socio-professionnelle**

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>Cadres et professions Intellectuelles supérieures</b>	26 %	162
<b>Professions intermédiaires</b>	31 %	234
<b>Employés</b>	29 %	583
<b>Ouvriers</b>	32 %	684
<b>Autres PCS</b>	n.s.	110
<b>Ensemble</b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

De même, le sexe n'entraîne pas de différence significative sur le comportement de recours à l'assurance chômage : femmes et hommes affichent un même taux de non-recours à 30 %. On aurait pu supposer que le taux de non-recours diffère selon l'âge pour les femmes à cause d'un effet maternité, certaines ruptures de contrat pouvant être suivies d'un retrait du marché du travail pour garde d'enfants (ce qui justifiait dans l'étude S. Blasco et F. Fontaine, [2012], [2020], de restreindre l'analyse aux hommes). Cependant, les taux de non-recours des femmes sont stables par catégories d'âge, ce qui tend à infirmer cette hypothèse (voir tableau 1, annexe 3).

## 2) Biais informationnel : ne jamais avoir recouru à l'assurance chômage par le passé et être né à l'étranger accroît le risque de non-recours

Le recours à l'assurance chômage nécessite de réaliser des démarches administratives auprès de Pôle emploi. Or, il est possible que certains individus éligibles et sans droit ouvert au moment de leur fin de contrat ne soient pas suffisamment informés des procédures pour réaliser ce recours (comme mentionné *supra* en I.) ou en incapacité de réaliser ces démarches (exclusion numérique, maîtrise de la langue...).

Ce biais informationnel s'observe notamment sur le taux de non-recours des personnes ayant déjà recouru à l'assurance chômage : celles-ci recourent plus fréquemment par la suite (cf. tableau 8). Ainsi, 43 % des individus n'ayant pas ouvert de droit au cours des dix années précédant leur perte d'emploi ne recourent pas à l'assurance chômage, contre seulement un cinquième des personnes s'étant déjà ouvert un droit<sup>39</sup>. Cet effet est d'autant plus fort lorsque la période d'indemnisation passée est proche de la fin de contrat : seuls 17 % de ceux s'étant ouvert un droit dans les six mois précédant leur fin de contrat ne recourent pas à l'assurance chômage, contre 22 % pour ceux s'étant ouvert un droit il y a plus d'un an (voir tableau 1, annexe 3).

Tableau 8 – Estimation du taux de non-recours selon le statut passé d'indemnabilité

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>N'a jamais ouvert de droit</b>	43 %	741
<b>À déjà ouvert un droit à l'assurance chômage</b>	21 %	1 037
<b>Ensemble</b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

En outre, des différences sensibles sur les taux de non-recours s'observent entre les personnes nées en France et à l'étranger (écart de près de dix points), ce qui tend à illustrer également l'importance du biais informationnel (cf. tableau 9).

Tableau 9 – Estimation du taux de non-recours selon le lieu de naissance

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>Né en France</b>	28 %	1 372
<b>Né à l'étranger</b>	38 %	405
<b>Ensemble</b>	30 %	1 777

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat

<sup>39</sup> Pour rappel, il s'agit d'un droit épuisé, les personnes ayant un droit ouvert au moment de la fin de contrat ayant été retiré de l'analyse (cf. IV.2. *supra*)

### 3) L'effet de l'intercontrat sur le taux de non-recours est important surtout au niveau des très courtes périodes d'intercontrat

Le taux de non-recours est très sensible à l'inclusion ou à l'exclusion des contrats suivis de courte période d'inactivité. En effet, les individus ayant des intercontrats très courts ont des taux de non-recours plus élevés que les autres (cf. tableau 10). Ainsi, l'inclusion des individus qui retrouvent un nouveau contrat le jour même ou le lendemain de leur rupture de contrat ou qui ont encore un autre emploi en cours (intercontrat =0 jour) augmente le taux de non-recours, qui s'élève à 45,7 %. Autrement dit, leur exclusion abaisse le taux de non-recours de plus de 10 points, à 33,0 %.

Les résultats présentés *supra* excluent les intercontrats jusqu'à 7 jours non inclus (soit un taux de non-recours à 30 %). Retenir une période plus large, à 10, 30, 60 ou 120 jours abaisse le taux de non-recours, mais dans une moindre mesure. Le très faible effet de l'intercontrat au-delà de 7 jours sur le taux de non-recours semble invalider l'hypothèse (formulée dans l'encadré 2) selon laquelle les différés d'indemnisation (notamment lorsqu'ils sont supérieurs à la durée d'inter-contrat) biaiserait à la hausse le taux de non-recours. En revanche, le choix du seuil a un effet important sur le nombre de non-recourants : on comptabilise 648 000 non-recourants si on ne choisit d'exclure que les périodes d'intercontrat d'un jour au plus et il tombe à 419 000 si on exclut du calcul tous les individus qui retrouvent un contrat dans les 30 jours suivants leur fin de contrat. Finalement, le choix de retenir un seuil de 7 jours sur la base du délai d'attente et de la littérature (Blasco, Fontaine [2012,2020]) apparaît plutôt conforté par la faible sensibilité du taux de non-recours au-delà de ce seuil.

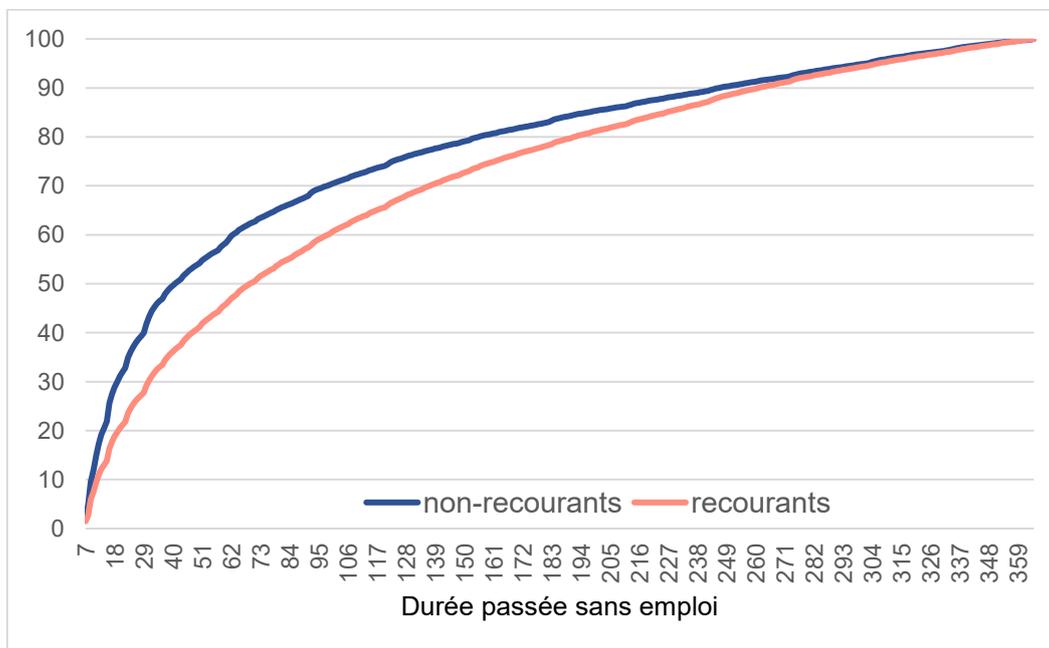
Tableau 10 - estimation du taux de non-recours selon l'intercontrat

Exclusion	Taux de non-recours	Nombre d'éligibles	Nombre de non-recourants
Pas d'exclusion	45,7 %	2 734	1 250
=0 jour	33,0 %	2 032	671
<=1 jour	32,5 %	1 995	648
<b>&lt;7 jours</b>	<b>30,5 %</b>	<b>1 777</b>	<b>541</b>
<10 jours	30,0 %	1 726	516
<15 jours	29,4 %	1 650	485
<30 jours	28,4 %	1 475	419
<60 jours	27,8 %	1 263	351
<90 jours	27,7 %	1 132	313
<120 jours	27,8 %	1 036	288

Champ : individus éligibles, n'ayant pas de droit ouvert à la fin du contrat, âgés de 25 à 59 ans.

Au sein des individus restant plus de 7 jours sans emploi, les non-recourants sortent un peu plus rapidement du chômage que les recourants (voir graphique 3). Ainsi, alors que 50 % des non-recourants retrouvent un emploi dans les 6 semaines, seuls 35 % des recourants sont sortis du chômage après 6 semaines.

**Graphique 3 – Distribution cumulée de la durée passée sans emploi selon le comportement de recours**



Champ : individus éligibles ayant retrouvé un emploi en un an ou moins, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, âgés de 25 à 59 ans et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat.

Lecture: 50 % des non-recourants ayant une période d'intercontrat de moins d'un an retrouvent un emploi au bout de 41 jours. C'est le cas pour 35 % des recourants.

#### 4) Résultats toutes choses égales par ailleurs

Les résultats présentés ci-dessus permettent d'esquisser les principaux motifs de non-recours identifiables dans les données de l'étude, à savoir la nature du contrat, la durée travaillée avant la perte d'emploi, l'expérience passée à l'assurance chômage, et enfin la durée passée sans emploi. Toutefois, cette première analyse descriptive ne permet pas de conclure sur l'effet propre de chacune de ces dimensions : ainsi, il est possible que les individus en CDI recourent plus à l'assurance chômage parce qu'ils mettent également plus de temps à retrouver un emploi. Pour isoler l'effet de ces différentes variables, une analyse toutes choses égales par ailleurs a été menée (voir modèle logit en annexe 4) sur le champ défini en partie IV.3. Celle-ci confirme globalement les effets mis en avant ci-dessus.

Les caractéristiques socio-démographiques comme le sexe, la PCS et l'âge jouent assez peu sur la probabilité de ne pas recourir (de l'ordre de 1 à 6 points). L'effet de la nationalité à la naissance est plus faible que celui mis en avant dans les statistiques descriptives : toutes choses égales par ailleurs, être né en France plutôt qu'à l'étranger diminue de seulement 1 point la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage, alors qu'on observait un écart de 10 points en statistiques descriptives.

La durée travaillée avant de perdre son emploi est le facteur qui joue le plus sur la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage. Toutes choses égales par ailleurs, avoir travaillé plus de deux ans (comparativement au fait d'avoir travaillé entre 4 et 6 mois) diminue de 24 points la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage. Ce constat peut être interprété au travers de deux effets :

- Tout d'abord, les individus ayant une durée d'affiliation plus courte (entre 4 et 6 mois) sont aussi les plus susceptibles de ne pas connaître ou de mal connaître leur éligibilité, puisqu'ils sont les plus proches du seuil d'éligibilité. Au contraire, plus la durée travaillée est importante, moins les individus ont de doute sur leur éligibilité. Cette situation s'apparente ainsi à un non-recours par défaut d'information, ces individus ne demandant pas leur allocation car ils pensent ne pas pouvoir y prétendre (non-recours par méconnaissance de sa propre éligibilité).
- Par ailleurs, puisque la durée d'affiliation est égale à la durée potentielle d'indemnisation (un jour travaillé = un jour indemnisé en convention 2017), l'effet de cette variable sur la probabilité de ne pas recourir peut être interprété comme l'effet de la durée d'indemnisation anticipée. Les individus ayant les durées potentielles d'indemnisation les plus courtes peuvent davantage être découragés de faire valoir leur droit, eu égard aux coûts associés à la demande (non-recours par défaut de sollicitation).

L'expérience passée à l'assurance chômage est le deuxième facteur pesant le plus sur la probabilité de ne pas recourir. Toutes choses égales par ailleurs, avoir déjà été couvert par l'assurance chômage dans le passé diminue de 24 points la probabilité de ne pas recourir à nouveau.

Même en neutralisant l'effet de la durée travaillée, la nature du contrat a aussi un effet assez net sur le risque de ne pas recourir à l'assurance chômage. Toutes choses égales par ailleurs, avoir perdu un CDD (resp. un contrat intérimaire) plutôt qu'un CDI augmente de 19 points (resp. 15 points) la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage. Les individus aux contrats courts sont donc les plus enclins à ne pas recourir à l'assurance chômage.

Enfin, la durée passée sans emploi joue négativement sur la décision de recours. Ainsi, la probabilité de ne pas recourir diminue avec la durée d'intercontrat, même si l'effet n'est pas linéaire. À titre d'exemple, rester entre 7 et 8 mois sans emploi (plutôt que moins d'un mois) diminue de 18 points la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage. L'anticipation d'une sortie rapide du chômage peut ainsi décourager la demande d'allocation.

Intégrer les éligibles ayant un droit ouvert au moment de la rupture de contrat ne change pas le sens de ces effets (voir partie VI et tableau 2, annexe 4). En particulier, toutes choses égales par ailleurs, l'effet de la nature du contrat va dans le même sens qu'énoncé précédemment. Ainsi, intégrer dans l'analyse des individus alternant régulièrement entre chômage et emploi ne remet pas en cause le fait qu'en moyenne ceux ayant une fin de contrat en CDD recourent moins à l'assurance chômage. Ce résultat est donc robuste et ne dépend pas du champ retenu.

## **5) Estimation de l'effet du non-recours sur le nombre de personnes indemnisées par l'assurance chômage**

Le non-recours à l'assurance chômage peut être un frein à l'objectif de protection contre la pauvreté et l'exclusion que se donne le régime d'assurance chômage. Mais il a également des impacts financiers puisque cela signifie que le nombre d'individus couverts par l'assurance chômage serait supérieur à celui observé si le taux de recours était de 100 %.

La mesure de cet impact financier est toutefois délicate. D'une part, les résultats de cette étude montrent que les non-recourants auraient sans doute des durées d'indemnisation plus courtes que les recourants actuels. Ils auraient également sans doute des montants d'allocation plus faibles que la moyenne, comme le suggèrent les études disposant d'informations sur les salaires (voir par exemple S. Blasco et F. Fontaine 2010 ou 2012). L'impact sur les dépenses ne peut donc pas être déduit de façon immédiate en augmentant d'un tiers les montants de dépenses de l'assurance chômage. Les données utilisées ne permettent pas d'estimer cet impact car elles ne permettent pas de reconstituer le montant d'allocation auquel les non-recourants auraient effectivement droit<sup>40</sup>.

Cette partie détaille néanmoins une estimation possible de l'impact du non-recours sur le nombre d'indemnisés à l'assurance chômage durant une année, si tous les non-recourants recouraient à leur droit. Pour mesurer l'impact du non-recours sur le stock d'indemnisés à l'assurance chômage, il faut prendre en compte une durée potentielle d'indemnisation de ces non-recourants. Celle-ci, n'est, par construction, pas observable dans les données utilisées.

On peut néanmoins s'appuyer sur la durée travaillée pour reconstituer un droit théorique des non-recourants: la durée potentielle d'indemnisation des non-recourants peut être déduite de leur durée travaillée sur les 28 derniers mois, étant donné qu'un jour travaillé donne lieu à un jour indemnisé dans la convention de 2017. Cette durée théorique ainsi obtenue doit être diminuée à 2/3 de sa valeur puisque les allocataires consomment en pratique 68 % de leurs droits<sup>41</sup>. L'hypothèse implicite faite ici est donc que les non-recourants auraient le même comportement de consommation de droits que les recourants s'ils faisaient valoir leur droit. Cette hypothèse est contestable mais potentiellement équilibrée : d'une part, les non-recourants retrouvent un peu plus vite un emploi, et seraient donc susceptibles de moins consommer leur droit ; d'autre part, leur droit potentiel serait plus court (car leur durée d'affiliation est plus faible). Il s'agit donc d'une hypothèse simplificatrice, crédible mais incertaine, qui vise à donner un ordre de grandeur de l'effet d'un recours à 100 % sur le stock de demandeurs d'emploi indemnisés. Une autre méthode pour reconstituer le droit théorique, reposant sur un appariement sur score de propension avec les recourants pour imputer une durée d'indemnisation aux non-recourants, a été testée et donne des résultats comparables.

L'impact sur le stock de personnes indemnisées par l'assurance chômage est ensuite déduit en multipliant le nombre d'individus non-recourants âgés de 25 à 59 ans identifiés dans cette étude par leur durée moyenne d'indemnisation (voir annexe 5 pour le détail de la méthode d'estimation).

Au total, cela conduit à estimer que le stock d'indemnisés serait augmenté d'environ 400 000 personnes en régime de croisière si tous les non-recourants âgés de 25 à 59 ans faisaient valoir leur droit.

Pour tester la validité de cette estimation, cette méthode est réappliquée à la population recourante afin de voir si elle permet bien de simuler le stock réel d'indemnisés à l'assurance chômage. Elle conduit à simuler un stock de 2,5 millions d'indemnisés. Or, d'après les données publiées par Pôle emploi, 2,7 millions d'individus étaient indemnisés par l'assurance chômage en moyenne en 2019. En rajoutant les individus qui ne rentrent pas dans le champ de l'étude (280 000 intermittents du spectacle, particuliers employeurs...), la simulation est proche du stock d'indemnisés sur un an à l'assurance chômage.

---

40 Le bloc rémunération de la DSN n'a pas été exploité.

41 Unédic, « Les chiffres qui comptent », données 2018.

## VI. Discussion des résultats et sensibilité aux hypothèses retenues

Cette partie présente les résultats de plusieurs tests visant à évaluer la sensibilité du taux de non-recours et des effectifs de non-recourants estimés aux choix méthodologiques effectués dans cette étude.

### 1) Condition de recherche d'emploi et passage vers l'inactivité

Le Bureau International du Travail (BIT) a établi une définition économique et statistique précise du chômage et de l'inactivité. Pour être considéré chômeur au sens du BIT, un individu doit être sans emploi la semaine de référence, disponible dans les deux semaines qui viennent et avoir effectué des démarches actives de recherche d'emploi au cours des quatre semaines précédentes (ou en avoir trouvé un qui débute dans les trois mois). Lorsqu'une personne n'est ni en emploi, ni au chômage, elle est inactive ou dans le halo autour du chômage.

Le critère de recherche active est au cœur de la distinction entre les situations de chômage et d'inactivité. Ce critère est évalué au sein de l'enquête Emploi par un faisceau de questions : des actes précis tels que le dépôt de CV, la candidature auprès d'employeurs potentiels, ou encore la mobilisation de son réseau personnel ou professionnel, sont des démarches actives de recherche d'emploi au sens du BIT.

La recherche active d'un emploi est également une condition pour être éligible à l'assurance chômage. Cependant, la définition retenue est plus ouverte que celle du BIT. Cette recherche doit prendre la forme d'« actes positifs et répétés (par exemple, consultation quotidienne d'offres d'emploi) en vue de retrouver un emploi ou de créer ou de reprendre une entreprise ». En pratique, l'effectivité de cette recherche d'emploi est difficile à observer par Pôle emploi.

Le lien entre ce critère et l'inscription à Pôle emploi n'a rien d'évident car comme le rappelle Vladimir Passeron<sup>42</sup> « le seul fait d'être inscrit à Pôle emploi ne suffit pas à remplir le critère de recherche active » au sens du BIT. Ainsi, tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi ne sont pas chômeurs au sens du BIT tel que mesuré dans l'enquête Emploi. L'exploitation d'un appariement entre les données de Pôle emploi et de l'enquête emploi montre qu'entre 2013 et 2017, seuls 56 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A sont au chômage au sens du BIT, 20 % sont inactifs dans le halo (c'est-à-dire qu'ils souhaitent travailler mais ne sont pas disponibles ou ne recherchent pas activement) et 16 % hors du halo (c'est-à-dire qu'ils déclarent ne pas souhaiter travailler). Inversement, 22 % des chômeurs au sens du BIT en 2017 ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

Dans le cadre de l'étude du non-recours, ne pas observer cette condition pourrait conduire à déclarer à tort des individus éligibles à l'assurance chômage alors qu'ils ne recherchent pas d'emploi. Cette situation concernerait des personnes qui perdent leur emploi involontairement, ont suffisamment travaillé pour être éligibles, restent sans emploi plusieurs semaines ou mois sans souhaiter en occuper ni chercher à en trouver un.

L'hypothèse retenue dans ce rapport est que tout individu ayant repris un emploi a été à la recherche effective d'un emploi à un moment donné. Sous cette hypothèse, tous les éligibles restant moins de 12

---

<sup>42</sup> Vladimir Passeron, ["Tout demandeur d'emploi n'est pas chômeur"](#), Blog de l'Insee, février 2022.

mois sans emploi sont supposés ne pas être affectés par cette limite. En effet, puisqu'ils ont trouvé un emploi avant l'expiration de leur délai de forclusion (12 mois), ils ont été de fait en recherche active de ce dernier, et sont donc éligibles pour s'ouvrir un droit.

En revanche, pour ceux restant plus de 12 mois sans emploi, aucun élément dans les données ne permet d'affirmer avec certitude qu'ils ont effectivement recherché un emploi avant l'expiration du délai de forclusion pour s'inscrire à Pôle emploi. Cette deuxième population est donc celle qui a le plus de risques d'être considérée à tort comme éligible.

À partir de l'enquête Emploi, il est possible de mesurer le nombre d'individus qui passent de l'emploi salarié privé vers l'inactivité pure pendant les 12 mois suivants leur fin d'activité salariée (du privé), et ce, sans jamais être inscrits à Pôle emploi.

L'essentiel de ces transitions vers l'inactivité est le fait de départs en retraite et d'alternances emploi/études. Ce constat est cohérent avec le celui formulé dans ce rapport qui montre que les taux de non-recours des 16-24 ans et des 60-62 ans sont supérieurs de 20 points à ceux des autres classes d'âge (voir tableau 3). Finalement, seules 45 000 personnes par an de 25 à 60 ans passent d'une activité salariée à l'inactivité pure pendant 1 an sans jamais s'inscrire à Pôle emploi.

Restreindre l'analyse aux personnes âgées de 25 à 59 ans (soit le choix fait dans ce rapport) conduit effectivement à réduire drastiquement le nombre de transitions vers l'inactivité. De plus, parmi ces 45 000, plus de la moitié sont des pré-retraités (qui touchent immédiatement une pension après leur fin de contrat) ou des femmes en congé parental : ces deux populations ne sont pas simulées comme éligibles car le congé parental constitue une suspension de contrat et les contrats ayant pris fin pour motif de départ pour départ en retraite dans la DSN ne sont pas retenus pour simuler l'éligibilité.

Finalement, en retenant un taux de démission standard pour les personnes restantes (ce qui conduit à majorer les transitions retenues à tort comme éligibles car ces populations qui s'orientent vers l'inactivité ont vraisemblablement une probabilité de démissionner plus élevée que la moyenne), au maximum 15 000 personnes transitent de l'emploi salarié vers une inactivité continue de 12 mois et peuvent être comptabilisées à tort comme éligibles à l'assurance chômage. Leur retrait du champ ne changerait en conséquence pas les ordres de grandeur identifiés : ceci représenterait au plus 2,5 % du nombre de non-recourants identifiés dans cette étude. Ce constat est par ailleurs cohérent avec l'observation de la stabilité des taux de non-recours selon la classe d'âge entre 25 et 59 ans (tableau 3), selon la durée de l'intercontrat (tableau 10), et selon l'âge croisé avec le sexe (tableau 1 annexe 3). Par conséquent, prendre en compte cette population ne serait pas de nature à changer significativement les ordres de grandeurs de cette étude sur les effectifs de non-recourants à l'assurance chômage, ni sur le taux de non-recours.

L'hypothèse centrale que toute personne ayant retrouvé un emploi en a cherché un permet de mesurer un nombre d'individus ayant été en situation de non-recours au moins une fois dans l'année mais ne permet pas de quantifier la durée de ce non-recours effectif.

En relâchant cette hypothèse selon laquelle toute reprise d'emploi n'est pas accompagnée de démarches de recherche d'emploi, alors certains non-recourants restant moins de 12 mois sans emploi peuvent être considérés à tort comme éligibles alors qu'ils sont juste inactifs. À partir de l'enquête

Emploi, sur un an 83 000 personnes âgées de 25 à 59 ans transitent du salariat (hors démission, départ en retraite, suspension de contrat de travail) vers l'inactivité pure d'un trimestre à l'autre, sans s'inscrire à Pôle emploi. Cette estimation constitue toutefois un majorant du nombre de non-recourants basculant vers l'inactivité pendant au moins 3 mois.

## **2) Traitement des individus ayant déjà un droit ouvert au moment de leur fin de contrat**

Le choix fait dans le rapport est de calculer le taux de non-recours sur la population des individus ayant suffisamment travaillé pour s'ouvrir un droit mais qui n'avaient pas de droit ouvert au moment de leur fin de contrat (voir *supra*), soit 1,78 million d'individus. Toutefois, sur la même période, 1 million de personnes ont suffisamment travaillé pour s'ouvrir un droit à l'issue de leur fin de contrat (et pourraient donc être qualifiées d'éligibles) mais avaient déjà un droit ouvert au moment de la perte de leur emploi.

Dans les données, il est possible qu'un éligible avec un droit ouvert au moment de sa perte d'emploi ne s'ouvre pas de droit dans les 12 mois. Selon la méthode d'identification du recours à l'assurance chômage définie plus haut, il devrait être ainsi classé comme non-recourant. Cependant, le recours de cette population à l'assurance chômage est difficile à définir. Pour toutes les raisons déjà évoquées plus haut (voir partie méthodologie), et parce qu'au moment où elle perd son emploi, cette population est déjà couverte par l'assurance chômage, nous présentons ici les résultats en utilisant une hypothèse polaire à savoir que cette population est considérée recourante à 100 %. Il s'agit d'une hypothèse forte car il n'est pas exclu qu'il y ait également du non-recours au sein de cette population même si les résultats de cette étude suggèrent que l'expérience passée à l'assurance chômage diminue fortement le risque de ne pas recourir à l'assurance chômage. Au total, cela revient à rapporter la population des non-recourants identifiée jusqu'ici (540 000) à l'ensemble des 2,78 millions d'éligibles (ayant un droit ouvert au moment de la fin de contrat ou non), soit un taux de non-recours de 19 %. L'inclusion des individus ayant un droit ouvert à la fin de leur contrat fait donc baisser le taux de non-recours de plus de 10 points (tableau 11).

Dès lors, exclure ces individus peut avoir pour conséquence d'évincer de l'analyse des personnes qui connaissent des situations d'intermittence entre assurance-chômage et emploi, et ce d'autant plus pour des individus qui connaissent des contrats courts. Il s'agit d'une population au comportement de recours potentiellement différent du reste des éligibles. Ceci pourrait en partie expliquer l'écart de non-recours entre les demandeurs d'emploi ayant connu une fin de contrat en CDI et ceux qui ont subi une fin de mission d'intérim ou de CDD. Afin de s'assurer de la robustesse des résultats présentés sur les fins de CDI et de CDD à l'hypothèse retenue, les taux de non-recours par nature de contrat (et quelques autres variables explicatives) sont recalculés en incluant les personnes ayant un droit ouvert au moment de la fin de contrat de travail (comme expliqué plus haut, ces personnes sont volontairement considérées comme recourantes dans cette sous-partie).

Comme précédemment, les individus ayant connu une fin de contrat en CDI ont des taux de non-recours plus faibles que les individus ayant connu une rupture en CDD ou en intérim (tableau 11). Toutefois, l'écart entre les CDI et les contrats courts (CDD et missions d'intérim) est réduit : alors que dans l'hypothèse centrale du rapport on constate une différence de l'ordre de 20 points entre les individus en CDI et ceux en CDD/intérim, cet écart est compris entre 2 et 11 points dans l'hypothèse alternative présentée dans cette sous-partie (tableau 11). L'analyse toutes choses égales par ailleurs

en ajoutant cette population confirme un effet significatif de la nature du contrat sur la probabilité de recours même s'il est un peu atténué par rapport à l'hypothèse centrale (voir tableau 2, annexe 4).

L'effet de la durée d'affiliation sur le recours se maintient également, bien que la différence soit moins nette entre les durées comprises entre 12 et 24 mois et celles de plus de 24 mois.

**Tableau 11 - taux de non-recours avec et sans ayant droit au moment de leur fin de contrat**

	Taux de non-recours Hypothèse alternative (les ayants droit au moment de la fin du contrat recourent à 100 %)	Taux de non-recours Hypothèse centrale du rapport (exclusion des personnes ayant un droit ouvert)
<b>Sexe</b>		
Hommes	20 %	31 %
Femmes	19 %	30 %
<b>Nature du contrat</b>		
CDI	14 %	16 %
Intérim	16 %	36 %
CDD	25 %	41 %
<b>Durée d'affiliation</b>		
Entre 4 et 6 mois	42 %	55 %
Entre 6 et 12 mois	27 %	42 %
Entre 12 et 24 mois	14 %	29 %
Plus de 24 mois	15 %	19 %
<b>PCS</b>		
Cadres et PIS	22 %	26 %
Professions Intermédiaires	21 %	31 %
Employés	19 %	29 %
Ouvriers	18 %	32 %
<b>Ensemble</b>	19 %	30 %

Champ : individus éligibles n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat et âgés de 25 à 59 ans. Dans la colonne de gauche, les individus ayant un droit ouvert sont inclus et sont supposés recourir à 100 % : ils n'apparaissent donc que dans le dénominateur du taux de non-recours. Dans la colonne de droite, les individus ayant un droit ouvert au moment de la fin de contrat sont exclus du champ de calcul de l'indicateur (ils n'apparaissent donc ni au numérateur ni au dénominateur).

### 3) Examen du recours sur un seul contrat éligible plutôt que sur tous les contrats éligibles

La méthode d'identification du recours à l'assurance chômage repose sur un examen au niveau de toutes les fins contrat de l'année d'un individu donné (méthode 1, voir partie méthodologie). Ainsi, pour un individu ayant connu plusieurs fins de contrat sur la période d'observation, le recours est identifié s'il y a au moins un contrat suivi d'une ouverture de droit dans les 12 mois. Si aucun des contrats n'est suivi d'une ouverture de droit, l'individu est déclaré non-recourant. L'avantage de cette méthode est qu'elle permet de ne pas choisir un contrat en particulier pour les individus aux multiples ruptures de contrat.

La méthode mise en œuvre par S. Blasco et F. Fontaine est toutefois un peu différente de celle-ci. Les auteurs établissent le recours à la fin du seul premier contrat éligible de la période (méthode 2) : à partir de la base de toutes les ruptures de contrat éligibles sur la période, seule la première fin de contrat est conservée et c'est à partir de celle-ci que l'examen du recours est effectué. Ainsi, un individu qui ne recourt pas sur cette fin de contrat mais recourt sur une fin de contrat suivante sera déclaré non-recourant avec cette méthode alors qu'il serait déclaré recourant avec celle présentée dans cette étude.

On peut donc s'attendre à ce que la deuxième méthode conduise à un taux de non-recours plus élevé que la première. Toutefois, étant donné que l'ouverture de droit est observée sur 12 mois après la fin de contrat, il est probable que le taux de non-recours soit peu sensible à la fin de contrat choisie, et ce d'autant plus qu'il est difficile d'identifier avec précision la fin de contrat génératrice du droit dans nos données (voir exemples 1 et 2 ci-dessous).

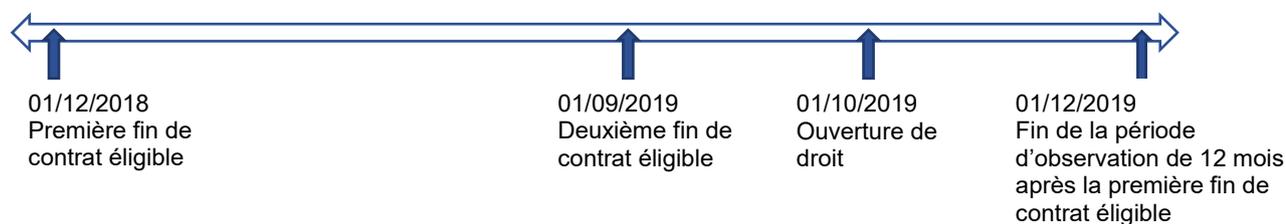
Un test de sensibilité a été mené pour comparer l'impact sur le taux de non-recours de ces deux méthodes. Les résultats (tableau 12) permettent de conclure que l'utilisation de la méthode proposée par S. Blasco et F. Fontaine plutôt que celle retenue dans cette étude augmente seulement de 3 points de pourcentage le taux de non-recours.

**Tableau 12 - taux de non-recours selon le contrat retenu**

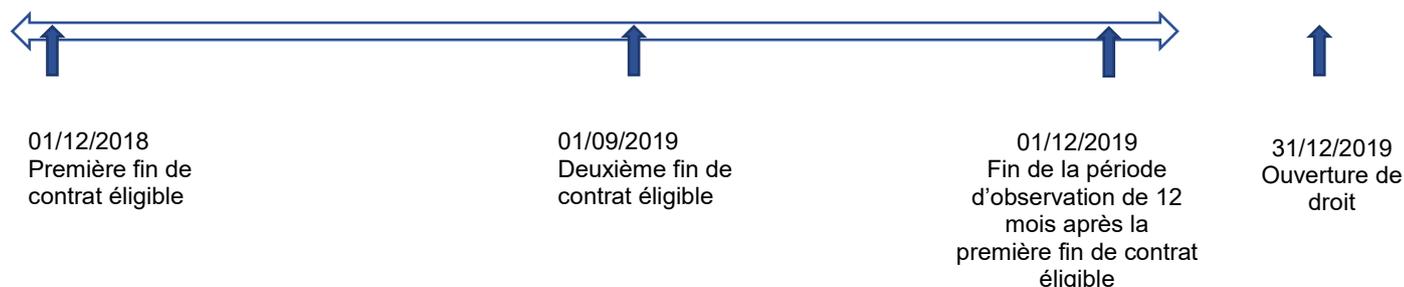
Population	Taux de non-recours en gardant toutes les fins de contrats éligibles (méthode 1)	Taux de non-recours en ne gardant que la première fin de contrat éligible (méthode 2)
<b>Éligibles sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, âgés de 25 à 59 ans</b>	<b>30 %</b>	<b>33 %</b>

Champ : fins de contrat non suivies d'une reprise d'emploi dans les 7 jours.

**Exemple 1** : deux fins de contrat éligibles sont observées pour un individu, la première le 1er décembre 2018, et la deuxième le 1er septembre 2019. Dans le premier exemple, on observe une ouverture de droit le 1er octobre 2019. La méthode 1 est dans ce cas équivalente à la méthode 2 puisque l'ouverture de droit intervient dans les 12 mois suivant la première fin de contrat éligible.



**Exemple 2** : les mêmes fins de contrat sont observées, mais cette fois-ci l'ouverture de droit a lieu le 31 décembre 2019. Dans ce cas, l'individu n'est pas considéré comme recourant dans la méthode 2 car aucune ouverture de droit n'a été constatée avant le 1<sup>er</sup> décembre 2019, mais il l'est dans la méthode 1 car il s'est ouvert un droit avant le 1<sup>er</sup> octobre 2020.



#### 4) Examen du recours sur une fenêtre de 4 mois plutôt que sur une fenêtre de 12 mois

Dans cette étude, le recours à l'assurance chômage est examiné sur 12 mois après la fin de contrat de travail. Cette hypothèse est contestable à double titre :

- D'une part, elle autorise l'ouverture de droit au titre d'une autre fin de contrat et minimise donc le non-recours après des périodes courtes de travail ;
- D'autre part, pour les fins de contrat intervenues à partir de mars 2019, le recours est regardé y compris sur les mois de crise sanitaire à partir de mars 2020. Or, le comportement de recours, en particulier des individus très employables cherchant à éviter des coûts administratifs (non-recours pour défaut de sollicitation), a pu changer durant la crise sanitaire avec l'effondrement des possibilités d'emploi.

Il est néanmoins possible de restreindre la fenêtre temporelle d'observation pour les ouvertures de droit. Cette restriction a pour effet d'augmenter le taux de non-recours car certains individus peuvent s'ouvrir un droit dans les 12 mois mais pas dans les 4 mois (tableau 13). Quelle que soit la fin de contrat retenue, le taux non-recours à 4 mois est sensiblement plus élevé que le taux de non-recours à 12 mois (+ 8 points avec la méthode de ce rapport, + 9 points en ne regardant que la première fin de contrat éligible). En retenant un délai de 4 mois pour s'ouvrir un droit plutôt que 12 mois, le non-recours concernerait plutôt 670 000 personnes.

**Tableau 13 – Nombre d'individus concernés (en millions) et taux de non-recours (en %) selon la fenêtre d'observation retenue (4 mois et 12 mois)**

	Nombre d'éligibles	Nombre de non-recourants à 4 mois	Nombre de non-recourants à 12 mois	Taux de non-recours à 4 mois	Taux de non-recours à 12 mois
En examinant le recours au niveau de toutes les fins de contrat	1,77	0,67	0,54	38 %	30 %
En retenant la première fin de contrat éligible	1,70	0,71	0,56	42 %	33 %

Champ : individus n'ayant pas de droit ouvert au moment de la perte d'emploi, sans reprise d'emploi dans les 7 jours qui suivent, âgés de 25 à 39 ans.

### **5) Traitement des transitions vers le hors-champ (secteur public, particulier employeur...)**

Les transitions vers des emplois hors champ DSN (secteur public, particuliers employeurs, indépendants) sont par définition inobservables dans les données utilisées. Certains individus peuvent ainsi être identifiés comme non-recourants tout en restant sans emploi pendant une longue période, car ils sortent du champ de la DSN. Pour prendre en compte cet effet, le nombre d'individus effectuant une transition du secteur privé vers le secteur public ou vers le non-salariat a été estimé à partir de l'enquête Emploi en continu, et cette information a été utilisée pour donner un ordre de grandeur du nombre de personnes concernées.

L'enquête Emploi concerne les personnes de 15 ans ou plus d'un échantillon de logements (hors collectivités) interrogés six fois avec un intervalle d'exactly un trimestre entre chaque interrogation. L'enquête permet ainsi d'estimer les transitions d'un statut d'emploi vers un autre sur des plages trimestrielles avec un maximum de six trimestres tout en sachant si la personne est inscrite à Pôle emploi à chaque interrogation.

Pour l'ensemble des salariés du privé âgés de 25 à 59 ans occupant un logement en 1<sup>re</sup> ou 2<sup>e</sup> interrogation en 2018, 1,1 % de ceux présents un an après sont en emploi non-salarié ou sont salariés de l'État, d'une collectivité locale ou d'un hôpital public (tableau 14). Parmi ceux qui ne se sont pas déclarés inscrits à Pôle emploi lors de la 1<sup>re</sup> interrogation ou des 3 interrogations intermédiaires, ces transitions concernent 0,7 % des individus présents un an après, soit 95 000 salariés du privé. Les transitions sont en effet plus fréquentes pour les individus qui ont été inscrits à Pôle emploi. Cette proportion est stable de 2016 à 2018. Parmi ces 95 000 salariés, 62 % sont devenus non-salariés et 38 % salariés d'une des trois fonctions publiques ; lorsqu'ils étaient salariés en 2018, 85 % étaient en CDI, 13 % en CDD et 2 % intérimaires.

**Tableau 14 - nombre de salariés du privé âgés de 25 à 59 ans qui sont un an après non-salariés ou salariés des 3 fonctions publiques, selon l'inscription à Pôle emploi**

	Salariés du privé		
	Ensemble	Non inscrits à Pôle emploi (les 4 trimestres)	Inscrit à Pôle emploi (au moins 1 des 4 trimestres)
Volume en 2018 (en milliers)	15 692	13 809	1 883
Non-salariés ou salariés de la fonction publique 1 an après			
Part (en %)	1.1	0.7	4.1
Volume (en milliers)	171	95	76
Part les années antérieures (%)			
Salariés du privé en 2017	0.9	0.6	3.2
Salariés du privé en 2016	1.0	0.6	3.7

Source : enquêtes Emploi 2016-2019

Champ : personnes de 25 à 59 ans en emploi salarié du privé au sens du BIT (lieu de résidence), France hors Mayotte

Comparativement à l'ensemble des salariés du privé, ceux qui sont devenus salariés de la fonction publique sans s'inscrire à Pôle emploi étaient plus souvent des femmes, plus diplômés et moins souvent ouvriers, et cela qu'ils aient été en CDI ou en CDD (tableau 15). Ils sont aussi nettement plus jeunes.

Les transitions vers le non-salariat sans inscription à Pôle emploi concernent plus souvent des hommes, des personnes jeunes, diplômées du supérieur. La répartition par catégorie socio-professionnelle est relativement proche de celle de l'ensemble des salariés du privé même si on compte un peu plus d'anciens cadres et un peu moins d'anciens employés.

**Tableau 15 - caractéristiques des salariés du privé de 25 à 59 ans non-inscrits à Pôle emploi qui sont un an après non-salariés ou salariés des 3 fonctions publiques selon l'inscription à Pôle emploi**

En début de période	Salariés du privé en 2017, 2018 et 2019			Ayant fait une transition 1 an après				
	Ensemble	dont CDI	dont CDD, intérim	Ensemble	Vers le non-salariat	Vers la fonction publique	D'un CDI	D'un CDD ou intérimaire
<b>SEXE</b>								
Hommes	55	55	49	51	57	42	53	40
Femmes	45	45	51	49	43	57	47	60
<b>AGE</b>								
25-34 ans	23	22	47	39	33	47	39	36
35-49 ans	47	47	35	45	49	39	44	49
50-59 ans	30	31	18	16	18	14	17	15
<b>DIPLÔME</b>								
Supérieur	39	39	42	60	58	63	60	60
Bac, Cap, Bep	46	46	39	31	32	30	32	29
Peu diplômés	15	15	19	9	10	7	8	11
<b>CSP</b>								
Cadres et PI	20	20	12	23	26	19	21	33
Professions intermédiaires	28	28	22	34	29	41	36	22
Employés	26	26	34	23	18	28	22	27
Ouvriers	26	26	32	20	27	12	21	18

Source : enquêtes Emploi 2016-2019

Champ : personnes de 25 à 59 ans en emploi salarié du privé au sens du BIT (lieu de résidence), France hors Mayotte

Lecture : 55 % des salariés du privé de 25 à 59 ans non-inscrits à Pôle emploi ayant fait une transition au bout d'un an vers la fonction publique ou l'emploi indépendant sont des hommes.

Les 95 000 transitions identifiées du secteur privé vers le non-salariat et le secteur public (qui sont hors champ DSN) de personnes ne s'inscrivant pas à Pôle emploi seront identifiées à tort comme cas de non-recours à l'assurance chômage dans la méthode employée dans cette étude. Il s'agit toutefois d'un majorant de l'erreur commise puisqu'on n'observe pas (i) si ces personnes ont suffisamment travaillé pour bénéficier de l'assurance chômage (ii) le motif de fin de contrat (certaines personnes ont pu démissionner) et (iii) le niveau de revenu de ces individus dans leur nouvelle activité : en effet, en particulier pour les non salariés, il est possible que les individus aient pu cumuler leur nouvelle activité avec une allocation-chômage et qu'ils soient donc réellement non-recourants bien qu'en emploi.

Afin de corriger ce dernier biais, on peut appliquer le taux moyen de démissionnaires tel qu'observé en 2019 par type de contrat pour ne retenir que les non démissionnaires.

Au total, on peut estimer qu'environ 50 000 non-recourants restant plus d'un an sans contrat (représentant 20 % de cette catégorie) ont en réalité réalisé une transition vers le secteur public ou le non-salariat et sont potentiellement comptabilisés à tort comme non-recourants. En les prenant en compte, le taux de non-recours passerait ainsi de 30 % dans les données brutes à 28 % dans les données retraitées (voir tableau 16). Il n'est toutefois pas possible de déterminer précisément les individus concernés (et leurs caractéristiques).

Il convient toutefois de noter que si l'on peut estimer à 50 000 au maximum la surestimation du nombre de non-recourants liés aux transitions vers le hors-champ, on ne connaît pas le nombre d'individus non-recourants ayant acquis des droits en travaillant dans le secteur public, comme salarié d'un particulier employeur ou à l'étranger (frontaliers). Le biais d'estimation lié au champ retenu (les salariés du privé hors particulier employeur) joue donc potentiellement dans les deux sens.

**Tableau 16 - effectifs d'éligibles et de non-recourants et taux de non-recours avec et sans prise en compte des transitions**

	Nombre d'éligibles (en millions)	Nombre de non-recourants (en millions)	Taux de non-recours
Individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, âgés de 25 à 59 ans	1,77	0,54	30 %
Individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, âgés de 25 à 59 ans, <u>hors transitions</u>	1,73	0,49	28 %

Champ : fins de contrat non suivies d'une reprise d'emploi dans les 7 jours.

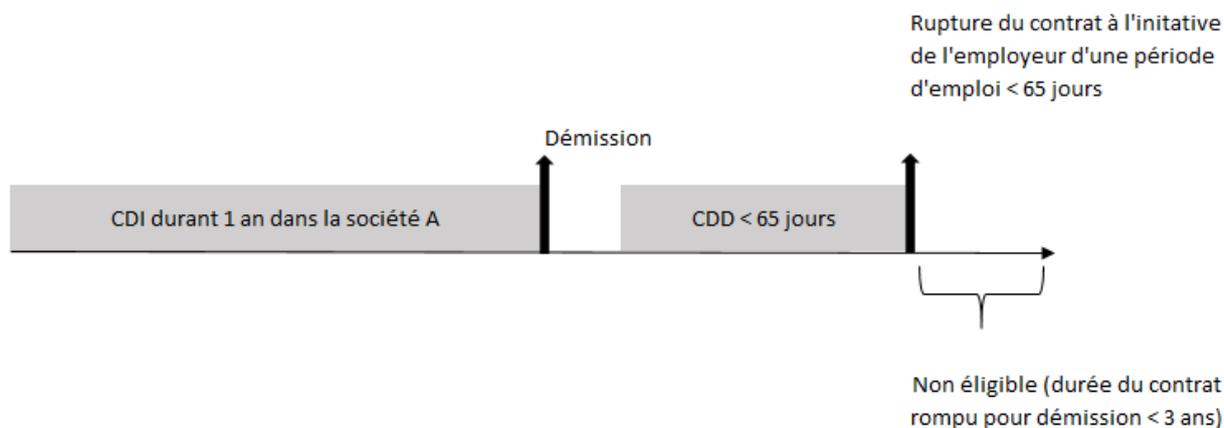
## 6) Exclusion des fins de contrat pour démission dans le calcul de la durée travaillée

Un autre test a été mené pour exclure du calcul de la durée travaillée sur les 28 derniers mois les ruptures de contrat pour démission. En effet, la convention d'assurance chômage de 2017 prévoit que les contrats interrompus à l'initiative du salarié ne peuvent pas donner lieu (sauf motif légitime) à une prise en charge par l'assurance chômage. Par ailleurs, un salarié démissionnaire peut retrouver un emploi et connaître par la suite une fin de contrat involontaire. Dans certains cas, le contrat s'étant terminé pour démission ne sera pas pris en compte dans le calcul de la durée d'affiliation. Deux cas doivent être distingués :

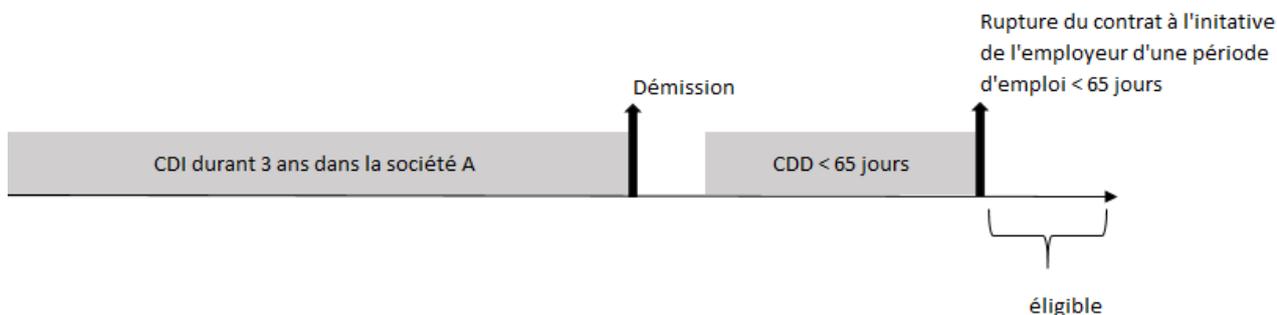
- (i) Si le salarié démissionnaire reprend un emploi qui dure plus de 65 jours, puis le perd de façon involontaire, alors son contrat pour démission comptera dans la recherche de l'affiliation. Il sera éligible à l'assurance chômage s'il totalise 88 jours travaillés sur les 28 derniers mois (condition de droit commun). Les 65 jours travaillés peuvent être accumulés sur plusieurs contrats repris et perdus à la suite de la démission ;
- (ii) Si l'emploi repris ne lui permet pas de totaliser plus de 65 jours travaillés suite à sa démission, alors son ancien contrat dont il a démissionné entrera en compte dans le calcul de la durée d'affiliation s'il a travaillé au moins 3 ans sans interruption avant de démissionner.

Autrement dit, si l'emploi repris (ou les emplois repris) et perdu(s) de façon involontaire permet(tent) de cumuler plus de 65 jours travaillés après la démission, alors le salarié sera éligible à l'assurance chômage (s'il cumule bien 88 jours travaillés au total sur 28 mois). Si le contrat (ou les contrats repris) dure(nt) moins de 65 jours, une condition supplémentaire s'applique sur la durée travaillée avant de démissionner (3 années sans interruption).

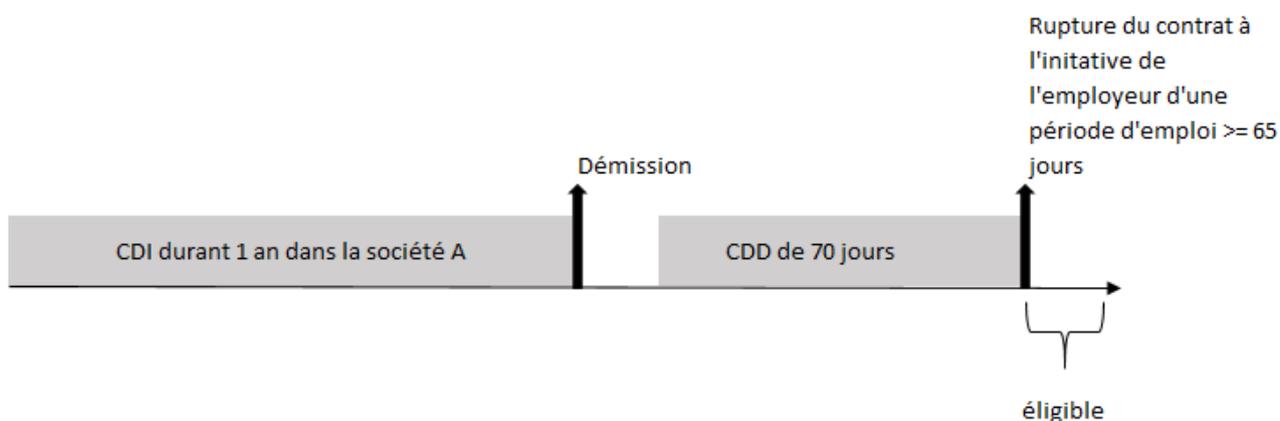
**Exemple 3** : un salarié ayant démissionné d'un emploi qu'il occupe en CDI depuis 1 an, reprenant par la suite un emploi qui se termine à l'initiative de l'employeur (fin de CDD, rupture de période d'essai par l'employeur etc.) dans un délai inférieur à 65 jours n'est pas éligible à l'assurance chômage.



**Exemple 4** : un salarié ayant démissionné d'un emploi qu'il occupe en CDI depuis 3 ans, reprenant par la suite un emploi qui se termine à l'initiative de l'employeur (fin de CDD, rupture de période d'essai par l'employeur etc.) dans un délai inférieur à 65 jours est éligible à l'assurance chômage.



**Exemple 5** : un salarié ayant démissionné d'un emploi qu'il occupe en CDI depuis 1 an, reprenant par la suite un emploi qui se termine à l'initiative de l'employeur (fin de CDD, rupture de période d'essai par l'employeur etc.) et lui permettant d'accumuler 70 jours travaillés sera éligible à l'assurance chômage.



Il est ainsi possible que la durée travaillée prenant en compte tous les contrats de travail soit surestimée en raison de la présence de contrats rompus pour démission dans la période de référence d'affiliation.

Une correction excluant tous les contrats terminés pour démission dans les 28 derniers mois conduit à diminuer le nombre d'éligibles dans le scénario central d'environ 75 000, le nombre de non-recourants de 40 000, et à diminuer le taux de non-recours d'un point. Cette correction est maximaliste puisque si le salarié démissionnaire travaille plus de 65 jours après sa démission (et se retrouve involontairement sans emploi), son ou ses contrats pour démission seront pris en compte dans le calcul de la durée d'affiliation.

## 7) Test de la qualité de la prédiction de la durée travaillée

Comme expliqué plus haut (voir encadré 3), le biais dans l'estimation du taux de non-recours est principalement porté par le risque de déclarer des éligibles à tort. Or, il n'est pas possible de repérer de façon certaine ces faux éligibles. Pour estimer l'erreur potentielle commise par l'algorithme de reconstitution de la durée d'affiliation, il est toutefois possible de comparer la durée d'affiliation reconstituée grâce à l'historique des contrats dans les DSN à la durée potentielle d'indemnisation des recourants. Un jour travaillé donnant droit à un jour indemnisé, les deux durées devraient être proches (égales si l'algorithme de calcul ne commettait aucune erreur et si les demandeurs d'emploi faisaient valoir l'ensemble de leur période d'emploi). Cette comparaison n'est possible que pour les recourants car nous disposons de la durée potentielle de leur droit.

Il est ainsi possible d'estimer sur les recourants le modèle suivant :

$$\text{Durée du droit} = \alpha + \beta * \text{durée d'affiliation simulée} + \varepsilon$$

On simule ensuite une durée de droit *réelle* pour les non-recourants à partir des coefficients  $\hat{\alpha}$  et  $\hat{\beta}$  estimés avec le modèle ci-dessus afin de mesurer le nombre de non-recourants qui ont été potentiellement comptabilisés comme éligibles à tort (ayant 4 mois d'affiliation dans les données DSN mais une donnée réellement valide pour faire valoir ses droits à l'assurance chômage inférieure).

Pour un non-recourant donné noté  $i$ , cette durée est égale à:

$$\hat{\alpha} + \hat{\beta} * \text{durée d'affiliation simulée}_i + \hat{\varepsilon}_i$$

où  $\hat{\varepsilon}_i$  est un résidu tiré au hasard dans l'ensemble des résidus estimés sur les recourants.

Dans le cas où la durée d'affiliation calculée avec l'historique des contrats en DSN est supérieure ou égale à 88 jours mais que la durée du droit prédite avec les spécifications ci-dessus est inférieure à 88 jours, on conclut que la reconstitution de la durée travaillée a été sur-estimée et que l'individu a été déclaré éligible à tort.

Ces simulations sont réalisées plusieurs fois (le tirage des résidus étant aléatoire) et permettent de conclure que l'imprécision sur le calcul de la durée d'affiliation conduit à déclarer éligibles environ 60 000 inéligibles, soit 11 % des non-recourants. Leur retrait du champ de calcul de l'indicateur conduirait à baisser le nombre de non-recourants de 60 000 personnes environ et à baisser le taux de non-recours à 28 %.

Symétriquement, on constate que 33 000 individus simulés comme inéligibles recourent à l'assurance chômage. En supposant que le taux de non-recours de la population éligible mais simulée comme inéligible soit comparable à celui du reste de la population (30 %), on peut supposer qu'environ 15 000 individus, simulés comme inéligibles sont en fait éligibles et non-recourants. Les intégrer ajouterait 15 000 individus non-recourants sans incidence sur le taux de non-recours.

Au final, l'imprécision de mesure liée à la durée d'affiliation conduit probablement à une légère surestimation de l'ordre de 2 points de pourcentage sur le taux de non-recours et d'environ 45 000 non-recourants.

## 8) Conclusion des tests de sensibilité

Les tests menés dans cette partie permettent de conclure que les résultats sont robustes à d'autres choix méthodologiques.

L'inclusion des individus ayant un droit ouvert au moment de leur fin de contrat au dénominateur du taux de non-recours conduit à changer significativement l'ordre de grandeur du taux de non-recours (-11 points). Ce parti pris méthodologique est néanmoins justifié par les difficultés d'ordre technique et conceptuel exposées en partie IV. En outre, si cette hypothèse modifie le taux de non-recours elle ne change rien à l'estimation du nombre de personnes non-recourantes (540 000) car les individus déjà couverts par l'assurance chômage sont considérés comme recourants. Enfin, elle ne modifie pas les résultats obtenus sur la caractérisation des non-recourants (par type de contrats notamment).

Regarder l'ouverture de droit sur 4 mois plutôt que sur 12 contribue à augmenter le taux de non-recours de 8 points et le nombre de non-recourants de 130 000.

Tenir compte des transitions vers des emplois non couverts par la DSN (emploi public, emploi indépendant,...) conduit à abaisser d'environ 50 000 le nombre de non-recourants mais ne change pas significativement le taux de non-recours qui reste stable autour de 30 %. Exclure toutes les périodes de travail s'étant conclues par une démission du champ de calcul de la durée travaillée réduit de 40 000 le nombre de non-recourants. Toutefois, cette correction est maximaliste car dans certains cas, les ruptures de contrat pour démission peuvent compter pour la recherche de la condition d'affiliation. Le taux de non-recours ne s'en trouve pas significativement modifié (-1 point). De même, tenir compte des transitions vers l'inactivité ne réduirait qu'à la marge le nombre de non-recourants (-15 000) et n'aurait pas d'incidence sur le taux de non-recours.

Enfin, l'imprécision liée à l'algorithme de reconstitution de la durée d'affiliation conduit probablement à surestimer d'environ deux points le taux de non-recours et de l'ordre de 45 000 le nombre de non-recourants.

Tableau 17 – synthèse des tests de robustesse

	Écart à l'effectif de non-recourants central (en milliers) <i>Central : 540</i>	Écart au taux de non-recours central (en points de pourcentage) <i>Central : 30 %</i>
Retrait des passages vers l'inactivité	-15	0
Ajout au numérateur du taux de non-recours des éligibles déjà en cours d'indemnisation au moment où ils perdent leur emploi	0	-11
Examen du recours suite à la première fin de contrat éligible plutôt que suite à toutes les fins de contrats éligibles	+20	+3
Ouverture de droit sur 4 mois plutôt que sur 12 mois	+130	+8
Exclusion des transitions vers le hors-champ	-50	-2
Exclusion de toutes les périodes travaillées qui se terminent par une démission dans le calcul de la durée travaillée	-40	-1
Correction de l'imprécision de calcul sur la durée d'affiliation (exclusion des faux éligibles non-recourants)	-45	-2

Note de lecture : dans l'estimation centrale du rapport, 540 000 personnes sont non-recourantes. Elles représentent 30 % des éligibles. Regarder l'ouverture de droit sur 4 mois plutôt que sur 12 mois conduit à augmenter de 160 000 le nombre de non-recourants et à augmenter de 8 points le taux de non-recours.

**Sur le champ des personnes n'étant pas inscrites à Pôle emploi au moment de la fin de contrat, l'étude des tests permet de montrer que l'estimation du taux de non-recours autour de 30 % est robuste : en prenant des hypothèses alternatives, il se situerait entre 25 % et 42 % (tableau 17).** Tenir compte des fins de contrat des personnes déjà inscrites fait mécaniquement baisser le taux de l'ordre de 11 points.

**Le nombre de non-recourants dépend étroitement du champ sur lequel on estime le non-recours.** En particulier, comme expliqué plus haut, le choix de s'intéresser aux fins de contrat ne donnant pas lieu à reprise d'emploi dans les 7 jours est conventionnel. Si on retenait uniquement les fins de contrat ne donnant pas lieu à reprise d'emploi dans les 30 jours, le nombre de non-recourants serait de 420 000 et non de 540 000. En dehors de ce seuil, les choix méthodologiques opérés et les limites des données mobilisées conduisent à déduire une fourchette large comprise entre 390 000 et

690 000 dans laquelle le chiffre de 540 000 présenté dans la partie résultats peut être considéré comme une estimation centrale.

## **VII. Conclusion : apports et limites des données administratives pour étudier le non-recours à l'assurance chômage**

Ce travail s'inscrit dans le paysage des études du non-recours à l'assurance chômage réalisées à partir de données administratives. Il prolonge les premiers travaux initiés par S. Blasco et F. Fontaine sur données françaises, et propose une estimation sur données récentes du non-recours à l'assurance chômage. Sur ce point, les données administratives apparaissent particulièrement adaptées au sujet d'étude car elles permettent d'observer les ruptures de contrat et les ouvertures de droit. Elles permettent également de mettre en avant des populations pour lesquelles le non-recours est plus important. Ce rapport peut également être envisagé comme un guide méthodologique pour étudier le non-recours à l'assurance chômage : les difficultés qui entourent la mesure du phénomène y sont exposées et les effets des différents choix méthodologiques sur le taux de non-recours ainsi que sur le nombre de non-recourants sont examinés.

Les données administratives ne permettent pas, toutefois, d'appréhender la totalité du sujet. En particulier, elles ne rendent pas compte des raisons plus subjectives du non-recours et en particulier des difficultés que peuvent rencontrer certaines populations pour accéder à l'assurance chômage.

# Annexes

## Annexe 1 : échanges avec les partenaires extérieurs

Dans le cadre de cette étude, la Dares a bénéficié des retours et de l'expertise de plusieurs interlocuteurs externes :

- Les économistes Mme Sylvie Blasco, maître de conférences à l'Université du Mans et M. François Fontaine, professeur à Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et à PSE ;
- Unédic : Mmes Lara Muller et Émilie Daudey, ainsi que leur équipe de la Direction des Études et Analyses ;
- Pôle emploi : MM. Cyril Nouveau et Emmanuel Chion, ainsi que leur équipe de la Direction des Statistiques, des Études et de l'Évaluation, Mme Elisabeth Gueguen, directrice de l'indemnisation et de la réglementation;
- DGEFP : Mme Marianne Cotis, sous directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi et l'ensemble de la Mission de l'indemnisation du chômage (MIC).

Le rapport a fait l'objet d'une présentation en séminaire de recherche interne de la Dares le 16 novembre 2021, au cours duquel Sylvie Blasco et François Fontaine ont assuré le rôle de discutants.

Ces échanges ont permis d'éclairer les questions d'accès au droit, les spécificités de l'allocation et la stratégie d'identification de l'éligibilité et d'enrichir le rapport de différentes remarques.

## Annexe 2 : faux éligibles, faux inéligibles et biais d'estimation du taux de non-recours

La mesure du non-recours est soumise à deux risques provenant de l'incertitude sur la mesure de l'éligibilité :

- D'une part, certaines personnes ne sont pas éligibles mais sont simulées éligibles (faux éligibles) ;
- D'autre part, certaines personnes réellement éligibles sont simulées inéligibles (faux inéligibles).

On pourrait penser que ces deux risques se compensent et que l'estimation des éligibles est donc globalement correcte. Toutefois, la méthode de calcul du non-recours dans ce rapport implique que le premier risque est plus susceptible de biaiser le taux de non-recours que le deuxième.

Soit  $a$  la probabilité d'être réellement éligible,  $b$  la probabilité de déclarer un individu éligible à tort ( $\Leftrightarrow$  probabilité d'être simulé éligible sachant qu'on est en réalité non éligible), et  $c$  la probabilité de déclarer un individu inéligible à tort ( $\Leftrightarrow$  probabilité d'être simulé non-éligible sachant que l'on est éligible en réalité). Le tableau suivant résume les différents cas possibles et leurs probabilités associées :

		Simulé		
		Éligible	Non éligible	Ensemble
Réel	Éligible	$(1-c)a$	$ca$	<b>a</b>
	Non éligible	$(1-a)b$	$(1-b)(1-a)$	<b>(1-a)</b>
	Ensemble	<b><math>(1-c)a + (1-a)b</math></b>	<b><math>ca+(1-b)(1-a)</math></b>	<b>1</b>

Soit  $\delta$  le vrai taux de non-recours, inconnu. Soit  $\hat{\delta}$  le taux de non-recours estimé dans le présent rapport.

$\hat{\delta}$  rapporte le nombre de non-recourants simulés éligibles sur l'ensemble des simulés éligibles.

$$\text{Donc } \hat{\delta} = \frac{\delta(1-c)a+b(1-a)}{(1-c)a+b(1-a)} = \delta \left[ \frac{(1-c)a+b(1-a)}{(1-c)a+b(1-a)} \right] + (1-\delta) \left[ \frac{b(1-a)}{(a-c)a+b(1-a)} \right] = \delta + \frac{(1-\delta)b(1-a)}{(a-c)a+b(1-a)}$$

La quantité  $\frac{(1-\delta)b(1-a)}{(1-c)a+b(1-a)}$  représente le biais d'estimation lié à l'erreur de mesure de l'éligibilité. Il dépend plus fortement de  $b$  que de  $c$ .

Cette asymétrie provient du fait que les faux éligibles ont un taux de non-recours de 100 %, alors que les faux inéligibles ne sont introduits ni au numérateur ni au dénominateur du taux de non-recours.

À l'aide d'un exemple de paramètres, il est possible d'étudier l'impact des deux risques sur le taux de non-recours estimé. En prenant  $a=50\%$ ,  $b=5\%$ ,  $c=5\%$ ,  $\delta=40\%$  on obtient  $\hat{\delta}=43\%$ . Ainsi, une hausse d'un point de pourcentage de  $b$  augmente le biais de 0,56 point de pourcentage, alors qu'une hausse d'un point de  $c$  augmente le biais de 0,03 point de pourcentage.

Pour limiter le biais d'estimation, il faut donc en premier lieu circonscrire  $b$ .

### Annexe 3 : données complémentaires

Tableau 1 – taux de non-recours selon l'âge et le sexe

	Taux de non-recours des femmes	Taux de non-recours de tous les éligibles
<b>25-40 ans</b>	29 %	30 %
<b>40-50 ans</b>	30 %	30 %
<b>50-52 ans</b>	33 %	32 %
<b>58-60 ans</b>	34 %	32 %
<b>Ensemble</b>	30 %	30 %

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans, n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat et ayant déjà eu un droit ouvert dans le passé.

**Tableau 2 – Taux de non-recours selon la durée séparant la dernière ouverture de droit et la fin de contrat**

	Taux de non-recours	Effectifs (en milliers)
<b>Moins de 6 mois</b>	17 %	46
<b>Entre 6 et 12 mois</b>	16 %	174
<b>Un an et plus</b>	22 %	818
<b><i>Ensemble</i></b>	21 %	1 037

Champ : individus éligibles, sans droit ouvert au moment de la fin de contrat, âgés de 25 à 59 ans, n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours suivant la fin de contrat et ayant déjà eu un droit ouvert dans le passé.

## Annexe 4 : régression logistique et effets marginaux moyens

1) En excluant les éligibles ayant déjà un droit ouvert au moment de la fin de contrat

Avertissement : compte tenu de la taille de la population sur laquelle est estimé le modèle de régression logistique (près de 2 millions d'observations), toutes les variables mises dans le modèle ont un effet significatif sur la variable à expliquer. Ainsi, l'estimation indique qu'il y a un effet significatif du sexe sur le comportement de recours. L'effet marginal estimé (de l'ordre de 1 point) suggère toutefois que l'impact est très faible.

Tableau 1 - effet marginal moyen de chaque variable explicative sur la probabilité de ne pas recourir

Facteur	Effet marginal moyen (en point de %)	Écart-type	Intervalle de confiance à 95 % (en point de %)
<b>Sexe (réf. = Hommes)</b>			
Femme	-1 ***	0,0007	[-1,39 ; -1,12]
<b>Âge à la fin du contrat (réf. = 25-39 ans)</b>			
40-49 ans	2 ***	0,0008	[1,36 ; 1,66]
50-51 ans	3 ***	0,0016	[2,44 ; 3,08]
52-53 ans	3 ***	0,0017	[3,03 ; 3,70]
54-55 ans	5 ***	0,0018	[4,17 ; 4,86]
56-57 ans	6 ***	0,0019	[5,66 ; 6,40]
58-59 ans	4 ***	0,0019	[3,53 ; 4,26]
<b>Durée travaillée avant la perte d'emploi (réf. = 4-6 mois)</b>			
6-12 mois	-8 ***	0,0013	[-8,04 ; -7,51]
12-24 mois	-16 ***	0,0013	[-15,76 ; -15,26]
Plus de 24 mois	-24 ***	0,0014	[-23,91 ; -23,38]
<b>Nature de contrat (réf. = CDI)</b>			
CDD	19 ***	0,0009	[19,28 ; 19,62]
Intérim	15 ***	0,0011	[15,12 ; 15,56]
<b>Expérience à l'assurance chômage (réf. = jamais ouvert de droit)</b>			
Avoir déjà été couvert par l'assurance chômage	-23 ***	0,0007	[-22,95 ; -22,72]
<b>Pays de naissance (réf. = à l'étranger)</b>			
Être né en France	-1 ***	0,0008	[-1,36 ; -1,06]
<b>Catégorie socio-professionnelle (réf. = ouvriers)</b>			
Cadres et PIS	2 ***	0,0013	[1,73 ; 2,23]
Professions Intermédiaires	3 ***	0,0011	[3,20 ; 3,63]
Employés	0,5 ***	0,0008	[0,33 ; 0,66]
<b>Durée passée sans emploi (réf. = moins d'un mois)</b>			
1-2 mois	-10 ***	0,0012	[-10,42 ; -9,95]
3-4 mois	-16 ***	0,0015	[-16,08 ; -15,49]
5-6 mois	-17 ***	0,0018	[-17,44 ; -16,72]
7-8 mois	-18 ***	0,0019	[-18,22 ; -17,48]
9-10 mois	-15 ***	0,0022	[-15,63 ; -14,78]
11-12 mois	-14 ***	0,0026	[-14,80 ; -13,79]
>12 mois	-7 ***	0,0010	[-7,45 ; -7,07]

Champ : individus sans droit ouvert au moment de la perte d'emploi, et n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours, âgés de 25 ans à 60 ans.

Lecture : l'effet marginal moyen représente l'effet moyen (exprimé en points de pourcentage) d'une variable explicative donnée en référence à une autre variable explicative sur la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage, toutes les autres variables étant maintenues constantes. Pour la variable nature du contrat, les coefficients des effets marginaux moyens

expriment à autres facteurs fixés, l'influence moyenne (sur toute la population) d'avoir eu une rupture de fin de contrat en intérim ou en CDI par rapport à une rupture de contrat en CDD sur la probabilité de non-recours. Ainsi, en moyenne et toutes choses égales par ailleurs, connaître une fin de contrat en CDI plutôt qu'en CDD diminue de 19 points de pourcentage la probabilité de ne pas recourir à l'assurance chômage à la suite de sa perte d'emploi.

Note : les effets marginaux moyens ont été arrondis.

2) En incluant les éligibles ayant un droit ouvert au moment de la fin du contrat

Tableau 2 - effet marginal moyen de chaque variable explicative sur la probabilité de ne pas recourir

Facteur	Effet marginal moyen (en point de %)	Écart-type	Intervalle de confiance à 95 % (en point de %)
<b>Sexe (réf. = Hommes)</b>			
Femme	-2***	0,0005	[-2,19 ; - 2,01]
<b>Âge à la fin du contrat (réf. = 25-39 ans)</b>			
40-49 ans	-0,1 ***	0,0005	[-0,23 ; -0,03]
50-51 ans	0,3 ***	0,0011	[0,07 ; 0,49]
52-53 ans	0,5 ***	0,0011	[0,19 ; 0,62]
54-55 ans	0,5 ***	0,0011	[0,45 ; 0,90]
56-57 ans	1 ***	0,0012	[1,10 ; 1,57]
58-59 ans	0,5	0,0012	[-0,44 ; 0,02]
<b>Durée travaillée avant la perte d'emploi (réf. = 4-6 mois)</b>			
6-12 mois	-8***	0,0010	[-7,98 ; -7,58]
12-24 mois	-16***	0,0010	[-15,75 ; -15,36]
Plus de 24 mois	-19***	0,0010	[-19,13 ; -18,72]
<b>Nature de contrat (réf. = CDI)</b>			
CDD	12 ***	0,0006	[11,40 ; 11,63]
Intérim	6 ***	0,0006	[5,86 ; 6,13]
<b>Expérience à l'assurance chômage (réf.= jamais ouvert de droit)</b>			
Avoir déjà été couvert par l'assurance chômage	-35***	0,0007	[-34,85 ; -34,58]
<b>Pays de naissance (réf.=à l'étranger)</b>			
Être né en France	-1***	0,0005	[-0,92 ; -0,72]
<b>Catégorie socio-professionnelle (réf.=ouvriers)</b>			
Cadres et PIS	1 ***	0,0009	[1,14 ; 1,49]
Professions Intermédiaires	2 ***	0,0007	[2,17 ; 2,46]
Employés	0,5 ***	0,0006	[0,19 ; 0,41]
<b>Durée passée sans emploi (réf. = moins d'un mois)</b>			
1-2 mois	-7 ***	0,0008	[-6,99 ; -6,68]
3-4 mois	-10 ***	0,0010	[-10,59 ; -10,20]
5-6 mois	-11 ***	0,0012	[-11,44 ; -10,98]
7-8 mois	-11 ***	0,0012	[-11,48 ; -10,99 ]
9-10 mois	-10 ***	0,0014	[-10,34 ; -9,79]
11-12 mois	-10 ***	0,0017	[-9,98 ; -9,33]
>12 mois	-4 ***	0,0007	[-4,61 ; -4,35]

Champ : individus n'ayant pas repris d'emploi dans les 7 jours, âgés de 25 ans à 60 ans. Les individus ayant un droit ouvert au moment de leur fin de contrat sont considérés comme recourants.

## Annexe 5 : estimation de l'impact du non-recours sur le nombre d'indemnisés – illustration de la méthode

L'exemple ci-dessous permet d'illustrer le principe de l'estimation de l'impact du non-recours sur le nombre d'indemnisés.

Soit une cohorte de 100 demandeurs d'emploi entrant en indemnisation au mois M1. Au sein de cette cohorte, 10 personnes ont une durée d'indemnisation d'un mois, 40 personnes ont une durée d'indemnisation de deux mois, 40 personnes ont une durée d'indemnisation de 3 mois, et 10 personnes sont indemnisées pendant 4 mois. La durée d'indemnisation moyenne des individus de cette cohorte est donc de 2,5 mois.

Autrement dit :

- Au bout du 1<sup>er</sup> mois, 10 personnes de cette cohorte sortent du stock car elles cessent d'être indemnisées.
- Au bout du 2<sup>e</sup> mois, 40 personnes de cette cohorte sortent du stock car elles cessent d'être indemnisées.
- Au bout du 3<sup>e</sup> mois, 40 personnes de cette cohorte sortent du stock car elles cessent d'être indemnisées.
- Au bout du 4<sup>e</sup> mois, 10 de cette cohorte sortent du stock car elles cessent d'être indemnisées.
- Au 5<sup>e</sup> mois, il n'y a plus aucun individu de cette cohorte présent dans le stock mensuel de demandeurs d'emploi indemnisés.

Par ailleurs, chaque mois, une nouvelle cohorte (comprenant le même nombre d'individus et ayant la même durée d'indemnisation moyenne) se rajoute au stock de demandeurs d'emploi indemnisés.

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7
G1	100	90	50	40	0	0	0
G2	0	100	90	50	40	0	0
G3	0	0	100	90	50	40	0
G4	0	0	0	100	90	50	40
...	...	...	...	...	...	...	...
Stock d'indemnisés au mois M	100	190	240	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>250</b>	<b>250</b>

Lecture : au mois M1, le stock d'indemnisés à l'assurance chômage se compose uniquement des 100 individus de la génération G1. Au mois M4, le stock d'indemnisés se compose des 40 derniers individus restant de la génération G1, de 50 individus de la génération G2, de 90 individus de la génération G3, et des 10 entrants de la génération G4.

Le tableau ci-dessus, qui simule la contribution de chaque cohorte au stock mensuel de demandeurs d'emploi indemnisés, illustre qu'à l'état d'équilibre (soit ici à partir du 4<sup>e</sup> mois), le stock mensuel de demandeurs d'emploi indemnisés est égal au nombre d'individus dans la cohorte (100) multiplié par la durée d'indemnisation moyenne (2,5 mois) de cette cohorte.

Ce résultat permet de déduire l'impact du non-recours sur le stock d'indemnisés à l'assurance chômage à un instant  $t$  à partir de la cohorte de non-recourants mise en avant dans cette étude. Ainsi, l'impact au stock des indemnisés si les non-recourants ouvraient leur droit est obtenu en multipliant la taille de la cohorte de non-recourants par leur durée moyenne d'indemnisation.

Environ 540 000 personnes sont identifiées comme non-recourantes. Leur durée d'indemnisation moyenne, estimée à partir de leur durée travaillée sur les 28 derniers mois, est de 1,2 année. Par ailleurs, l'[Unédic](#) estime qu'en moyenne les allocataires consomment deux tiers de leur droit. Ce coefficient est appliqué à la durée moyenne d'indemnisation des non-recourants afin d'estimer la durée effectivement indemnisée.

# Bibliographie

ANDERSON P., MEYER B., Unemployment Insurance Take-up Rates and the After-Tax Value of Benefits, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(3), 913-937, 1997.

AURAY S., FULLER D., LEPAGE-SAUCIER N., Why do Half of Unemployment Benefits Go Unclaimed, article préliminaire, 2018.

AURAY S., FULLER D., Eligibility, experience rating and unemployment insurance take-up, *Quantitative Economics*, vol. 11, 1059-1107, 2020.

BLANK R. M., CARD D. E., Recent Trends in Insured and Uninsured Unemployment: Is There an Explanation, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106(4), 1157-1189, 1991.

BLASCO S., Le non-recours à un système d'assurance chômage avec politiques actives d'emploi, *Économie & prévision*, n°192, 2010-1. pp. 1-25.

BLASCO S., FONTAINE F., Étudier le non-recours à l'assurance chômage, Presses de Sciences Po, *Revue économique*, 2010/5, Vol. 61, pp. 933-943.

BLASCO S., FONTAINE F., A Structural Model of the Unemployment Insurance Take-up, janvier 2012.

BLASCO S., FONTAINE F., Unemployment Duration and the Take-up of Unemployment Insurance, IZA Discussion Paper No. 14038, janvier 2020.

BOUTCHENIK.B, LARDEUX.R, Droits rechargeables : informer les chômeurs de leurs droits diminue le non-recours, *Insee Analyses* n°52, juin 2020.

BIGOT R., DAUDEY E., HOIBIAN S., En 2014, le soutien à l'État-Providence vacille. Note de synthèse n°11, Crédoc, 2014.

CODER Y., DIXTE.C, HAMEAU.A, HAMMAN.S, LARRIEU.S, MARRAKCHI.A, MONTAUT.A, Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples. *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2019 - Insee Références, p.71-85, juillet 2019.

DEPARTMENT OF WORK AND PENSIONS (DWP), "Income Related Benefits Estimates of Take-up – 2009-2010", London, 2012.

DOMINGO P., PUCCI M., Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'utilisateur, *Caisse nationale d'allocations familiales*, 2013/4 n° 178, pp. 72-80.

EBENSTEIN A., K. STANGE, Does inconvenience explain low take-up ? Evidence from unemployment insurance. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 111-136. 2010.

HANNAFI C., LE GALL R., OMALEK L., MARC C., Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats, Les dossiers de la Drees, n°92, février 2022.

GONZALES L., NAUZE-FICHET E. (cordonné par), Le non-recours aux prestations sociales. Mises en perspective et données disponibles, Les dossiers de la Drees, juin 2020.

HERNANZ V., MALHERBET, F., PELLIZZARI M., Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17, 2004.

KUKA E., STUART B., Racial inequality in Unemployment Insurance Receipt and Take-Up, Federal Reserve Bank Philadelphia, Working Paper 22-09, 2022.

MEINZEL P., Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules, Dossiers de la Drees n° 97, mai 2022.

MILIN K., CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ?, Dares Analyses, n°026, juin 2018.

MCCALL B., The Impact of Unemployment Insurance Benefit Levels on Reciprocity, Journal of Business and Economic Statistics, 13(2), 1995.

ODENORE, Le non-recours : définition et typologies, Working paper, 2010 (actualisé en décembre 2016).

ODENORE, L'envers de la « fraude sociale », le scandale du non-recours aux droits sociaux, La découverte, 2012.

STORER P., VAN AUDENRODE M.A., Unemployment insurance take-up rates in Canada, determinants, and implication, Canadian Journal of Economics, vol. 28(4a), 822-835, 1995.

TRAORE M., Le non-recours à l'indemnisation chômage : les raisons possibles d'une absence d'inscription à l'agenda politique, Dossier de soutenance publique, sous la direction de H. BERGERON, Sciences Po, septembre 2018.

UNEDIC, « La convention d'assurance chômage de 2014 », Documentation juridique, 2015.

VAN OORSCHOT W., MATH A., La question du non-recours aux prestations sociales, Recherches et Prévisions, 1996, n°43, pp. 5-17.

WARIN P., Le non-recours : définition et typologies, Document de travail, Odenore, juin 2010.