



HAL
open science

Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?

Mathieu Grégoire, Claire Vivés

► **To cite this version:**

Mathieu Grégoire, Claire Vivés. Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?. La Revue de l'IRES, 2021, 105, pp.3-24. 10.3917/rdli.105.0003 . hal-03884841

HAL Id: hal-03884841

<https://cnam.hal.science/hal-03884841>

Submitted on 5 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS¹

Comment a évolué le taux de couverture de l'indemnisation du chômage depuis les années 1980 ? À cette question d'apparence simple, l'article montre qu'il existe plusieurs réponses possibles. La première – la plus classique – est celle qui consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisés. De ce point de vue, la reconstitution inédite de séries historiques depuis 1985 montre que ce taux de couverture n'a jamais été aussi bas que durant les dernières années. La seconde, promue depuis 2016 par Pôle emploi, l'Unédic et la Dares consiste à s'intéresser à la part des demandeurs d'emploi indemnisables qui connaît, elle, une croissance continue depuis 2014. L'article analyse les enjeux de ce changement de définition en insistant sur le passage d'un indicateur fonctionnel à la mission d'indemnisation à un indicateur fonctionnel à l'activation des demandeurs d'emploi.

Quelle est la part de chômeurs couverts par l'assurance chômage ?
Comment cette couverture a-t-elle évolué depuis 40 ans ?

La réponse est simple en apparence : fin décembre 2019, officiellement, d'après Pôle emploi, 70,4 % des demandeurs d'emploi ont un droit à l'indemnisation (Pesenti, 2020).

En réalité, la question comme la réponse ne sont simples qu'en apparence car le taux de couverture ainsi mesuré dépend de façon très sensible de deux conventions statistiques mises en œuvre par les services statistiques de Pôle emploi, de l'Unédic et du ministère du Travail.

1. Université Paris Nanterre, IDHES – CNRS ; Cnam - Lise / CEET. Cet article présente les résultats d'une recherche réalisée dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'IRES pour la CGT (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020), disponible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3AZcBdj>.

La première de ces conventions statistiques est ancienne et bien connue : au diviseur du taux de couverture, les « chômeurs » susceptibles d'être indemnisés par l'assurance chômage sont, en substance ², l'ensemble des « demandeurs d'emploi » de catégories A, B et C dont le degré de chômage peut, en réalité, être très variable. Les demandeurs d'emploi de catégorie A n'ont connu aucun emploi lors du mois considéré. En revanche, les demandeurs d'emploi de catégorie B et C ont travaillé respectivement moins de 78 heures ou plus de 78 heures dans le mois (voir *infra*, encadré 2). Autrement dit, un demandeur d'emploi de catégorie C a pu, à la limite, travailler à plein temps durant le mois considéré. Ainsi, la population correspondant aux demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) A, B et C de Pôle emploi s'éloigne très significativement de la figure du chômage telle que le retient par exemple l'Insee à la suite de la définition internationale de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui ne considère comme chômeurs que des personnes immédiatement disponibles n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence. Au contraire, les catégories B et C des DEFM relèvent de ce que Freyssinet (1998) a appelé très généralement le « halo du chômage », en particulier la partie que l'Insee retient aujourd'hui comme du « sous-emploi » (emploi réduit par rapport à la volonté des salariés). Tous ces salariés, y compris ceux dont le sous-emploi est faible voire nul demeurent au diviseur du taux de couverture dès lors qu'ils sont inscrits à Pôle emploi comme « demandeurs d'emploi ». L'explosion récente de la catégorie C et, en son sein, des demandeurs d'emploi dont on peut considérer qu'ils ne sont pas, à l'instant t, au chômage, confère à ce parti-pris une importance qu'il n'avait pas par le passé quand ce cas de figure demeurerait statistiquement négligeable.

La seconde convention statistique sur laquelle est fondé ce taux de couverture de 70 % mis en avant par Pôle emploi est moins connue et beaucoup plus récente : elle correspond à un changement de définition de l'indicateur statistique usuellement retenu pour mesurer la « couverture » de l'assurance chômage. Cette couverture ne correspond plus directement à la part des chômeurs *indemnisés*, comme c'était le cas jusqu'à récemment, mais à la part des chômeurs *indemnisables*, c'est-à-dire des personnes qui ont un droit en cours sans être nécessairement indemnisées. Un demandeur d'emploi peut en effet être allocataire de l'assurance chômage mais n'être pas indemnisé, et ce pendant plusieurs mois d'affilée. Ainsi, fin décembre 2019 ³, dans la même publication (Pesenti, 2020, *op. cit.*), Pôle emploi précise que parmi ces 70 % de demandeurs d'emploi « couverts » (c'est-à-dire indemnisables),

2. On y ajoute les « dispensés de recherche d'emploi » (DRE) sur lesquels nous revenons plus loin.

3. Nous avons fait le choix de ne pas considérer les données de 2020 qui ont été profondément affectées par la pandémie de Covid-19, à la fois en ce qui concerne le diviseur (le nombre de demandeurs d'emploi à considérer) et le numérateur (l'indemnisation du chômage). Ces données mériteraient un traitement et des explications spécifiques à cet épisode historique.

seuls 72,5 % sont en réalité indemnisés. Finalement, ce ne sont donc que 51,1 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C qui sont, à cette date, effectivement indemnisés. Comptabiliser ces non-indemnisés comme allocataires revient à considérer comme « couvertes » par l'indemnisation chômage non seulement des personnes qui ne perçoivent aucune indemnisation mais qui, le plus souvent, ne perçoivent aucune indemnisation pour une raison simple : elles travaillent. Insistons sur ce paradoxe qui semble prendre la forme d'une double contradiction dans les termes : il s'agit de comptabiliser comme couvertes par l'*indemnisation du chômage* des personnes qui ne sont *ni indemnisées ni même au chômage*. Le seul élément qui les fait considérer comme couvertes par l'indemnisation du chômage correspond au fait qu'elles demeurent inscrites à Pôle emploi, comme « demandeurs d'emploi » avec un droit « ouvert ». Cette situation – très courante puisqu'elle concerne actuellement plus d'un million de personnes, soit près de 30 % des allocataires – révèle que délimiter la part de la population couverte par l'indemnisation du chômage devient une opération de plus en plus ambiguë au gré des transformations du chômage et de l'emploi.

La définition et la mesure d'un taux de couverture de l'indemnisation du chômage engage à la fois des enjeux de quantification et des enjeux de qualification des situations couvertes. Doit-on mesurer les demandeurs d'emploi indemnisables ? Ou seulement les demandeurs d'emploi indemnisés ? Ces deux façons d'éclairer la réalité ont leur légitimité et leur intérêt scientifique dans un contexte dans lequel précisément ces deux indicateurs connaissent des évolutions assez différentes. À l'inverse, il est préjudiciable de les confondre ou de mettre en avant l'un au détriment de l'autre ou, pire, de substituer une définition à l'autre en employant le même terme de « taux de couverture ».

Dans cet article, nous nous intéressons, dans un premier temps, à l'évolution de la part des indemnisés dont nous avons reconstitué la série depuis 1985 (voir encadré 1 pour une présentation de la méthodologie).

Dans un deuxième temps, nous analysons les effets de l'introduction du nouvel indicateur, la part des indemnisables, et les raisons qui expliquent pourquoi ces deux indicateurs divergent depuis le milieu des années 2010.

Dans un troisième et dernier temps, nous montrons comment en pratique, le second indicateur s'est substitué au premier dans les publications officielles et analysons à quels enjeux politiques et scientifiques cela renvoie.

I. Quelle proportion de chômeurs est-elle indemnisée ?

Quelle est la part des demandeurs d'emploi à bénéficier d'une indemnisation chômage ? Les deux régimes d'indemnisation des chômeurs en

Encadré 1

Méthodologie

Pour reconstituer les séries du taux de couverture (part des indemnisés) entre 1985 et 2019, nous avons recensé depuis 1985 l'ensemble des publications portant sur le nombre de demandeurs d'emploi d'une part, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés d'autre part (dont une grande partie n'existe que sur format papier accessible à la Bibliothèque nationale de France notamment). Entre autres obstacles pour la production de ces séries, le système d'information de Pôle emploi ne permet pas de remonter au-delà de 1996 sur la population des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'est ainsi pas aisé de connaître l'évolution de la couverture par l'indemnisation chômage depuis les années 1980 en France en se fondant sur les données administratives de l'ANPE/Pôle emploi. C'est donc « à la main » qu'ont été reconstituées ces données en se fondant en particulier sur le *Bulletin de statistique mensuelle* de la Dares pour la période 1985-2013. Pour la période 2006-2019 les données sont issues de *l'opendata* de Pôle emploi. La superposition des données entre 2006 et 2013 a permis de confirmer leur homogénéité. Puisqu'il s'appuyait sur des publications officielles dont la nature connaît nécessairement des variations dans la longue période étudiée, ce travail de reconstitution a supposé de sélectionner des séries homogènes dans le temps (de même champ : France ou France métropolitaine ; de même nature : brute ou corrigée des variations saisonnières et des jours fériés ; de même définition : les allocations prises en comptes changent, les catégories de chômeurs également...). Nous avons retenu les allocations versées au titre du chômage et exclu les allocations versées pour d'autres motifs en particulier au titre de la formation.

En ce qui concerne la part des demandeurs d'emploi indemnisables, nous avons repris la série publiée trimestriellement par Pôle emploi dans le cadre de sa politique de mise à disposition des données. Les chiffres sont disponibles depuis le premier trimestre 2010.

Après la reconstitution des séries et une première analyse, ce travail a fait l'objet d'une première publication dans la série des *Notes de l'Institut européen du salariat* en mars 2018 (Grégoire, Vivès, 2018). Cette publication a suscité une controverse avec les responsables des services statistiques de Pôle emploi, l'Unédic et la Dares, qui se défendaient de tout opportunisme politique et justifiaient l'usage du nouvel indicateur tout en contestant son caractère désormais hégémonique puisque l'information sur l'indemnisation « existe ». Le courrier du 19 mars 2018 et notre réponse sont disponibles sur le site de l'Institut européen du salariat ¹.

1. L'échange de courriers est accessible à l'adresse suivante : <https://bit.ly/3nrVMUn>.

France (par l'assurance chômage et par l'État⁴) ont-ils joué leur rôle de couverture des demandeurs d'emploi à hauteur de la crise qu'a connu le marché du travail depuis 2008 notamment ?

Le « taux de couverture » dans sa définition la plus ordinaire correspond au rapport entre le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et le nombre de demandeurs d'emploi total. Historiquement, c'est cette approche qui est retenue dans les publications officielles jusqu'à la fin des années 2000.

Bien que cette définition du taux de couverture soit ancienne et qu'il s'agisse d'un des principaux indicateurs pour caractériser la couverture par

Encadré 2

Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)

Les DEFM correspondent administrativement et statistiquement à l'ensemble des personnes inscrites à Pôle emploi. Depuis 2009, ils sont, chaque mois, classés dans une nomenclature correspondant à 5 catégories (A, B, C, D ou E) selon leur niveau d'emploi, leur disponibilité et leur obligation de recherche d'emploi (tableau 1). Les statistiques ont néanmoins été rétropolées pour classer *a posteriori* les demandeurs d'emploi avant 2009.

Tableau 1. Catégories de demandeurs d'emploi

| Catégorie | Définition |
|-----------|---|
| A | Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi |
| B | Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (<i>i.e.</i> de 78 heures ou moins au cours du mois) |
| C | Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (<i>i.e.</i> de plus 78 heures au cours du mois) |
| D | Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi |
| E | Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi en emploi (par exemple bénéficiaires de contrats aidés) |

4. L'indemnisation du chômage prend globalement deux formes depuis le début des années 1980 : d'une part, l'indemnisation par l'assurance chômage qui est une allocation assurantielle pour ceux qui remplissent les conditions d'éligibilité ; d'autre part, en fin de droit, une allocation de solidarité versée par l'État et soumise à certaines conditions de cotisations préalables et à des conditions de ressources. Nous ne considérons pas ici les allocations d'assistance (RMI puis RSA) qui ne couvrent pas le risque chômage mais la pauvreté ; elles ne dépendent pas d'une condition préalable d'emploi mais seulement, pour les plus de 25 ans, de conditions de ressources du ménage.

l'indemnisation, il n'existe pas de publication de séries correspondant au taux de couverture ainsi calculé. Nous avons réalisé ce travail de reconstitution des séries entre 1985 et 2019 : les graphiques 1 et 2 présentent respectivement le taux de couverture total de l'indemnisation chômage (part des indemnisés parmi les ABC+DRE ⁵) et les taux de couverture selon le régime de financement (part des indemnisés par l'assurance chômage et par l'État parmi les ABC+DRE) ⁶.

Il convient préalablement de rappeler les principaux éléments qui déterminent ce taux de couverture qui ne dépend pas exclusivement, loin de là, de la réglementation. Le niveau de la couverture résulte de la conjonction de la conjoncture, de la réglementation de l'assurance chômage, de la réglementation d'autres prestations (la retraite notamment) et des transformations de l'emploi. La conjoncture a des effets sur le nombre de demandeurs d'emploi comptabilisés en catégories A, B et C, sur la probabilité de sortie du chômage et sur la durée passée au chômage. Les évolutions de la réglementation se répercutent notamment sur la part des demandeurs d'emploi qui parviennent à franchir le cap de l'éligibilité et sur ceux qui sortent de l'indemnisation en ayant épuisé leurs droits. La réglementation en matière de droits à retraite a des effets directs sur le passage de la catégorie de demandeurs d'emploi à celle de retraités. Enfin, et c'est peut-être un des éléments les plus significatifs à long terme, il faut aussi prêter attention aux pratiques d'emploi et de chômage de la part des salariés. Le chômage de longue durée, conçu comme un chômage total qui dure, se traduit dans un premier temps par une prise en charge par l'assurance chômage puis, de façon subsidiaire, par la solidarité nationale. Mais une inscription durable dans le chômage peut aussi se traduire par un modèle d'intermittence dans lequel l'allocataire renouvelle en permanence (ou au moins plusieurs fois) ses droits : il a alors tendance, à l'instar des intermittents du spectacle, par exemple, à dépendre plus souvent de l'assurance chômage que de l'État (c'est-à-dire de l'allocation de solidarité spécifique, l'ASS).

Le premier résultat (et le principal) lorsqu'on examine l'évolution du taux de couverture général (assurance chômage + État : graphique 1), est le fait que, depuis 1985, la part des demandeurs d'emploi indemnisés n'a jamais

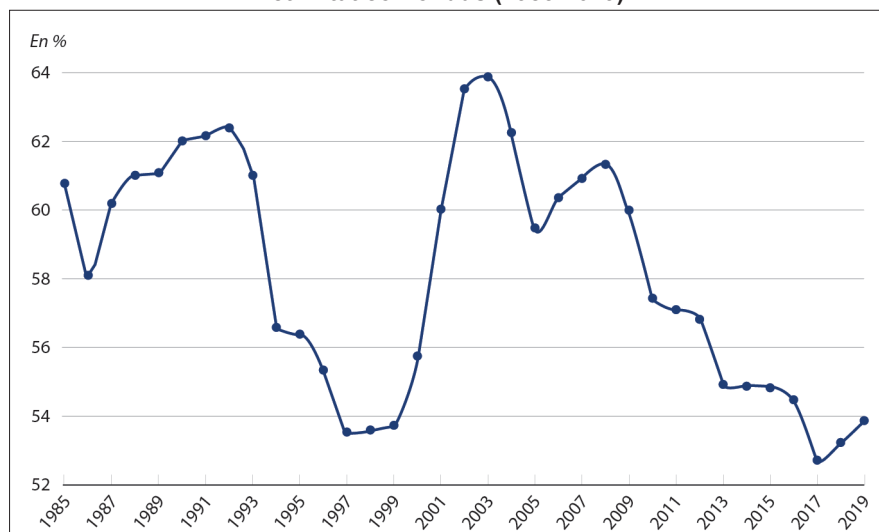
5. Dispensés de recherche d'emploi.

6. Les données corrigées des variations saisonnières et jours fériés (CVS) sont périodiquement révisées et les chiffres anciennement publiés dans les sources papier ne prennent pas en compte, par construction, ces révisions successives et relativement fréquentes. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix de ne publier des données qu'un mois de l'année. Nous avons privilégié le mois de décembre qui ne correspond ni à un pic ou ni à un creux de chômage ou d'indemnisation. Il convient donc de prendre avec précaution les niveaux du taux de couverture. D'un mois à l'autre, les variations peuvent être importantes à la hausse comme à la baisse. Ainsi la part des chômeurs à être indemnisés est descendue largement en dessous du chiffre de décembre 2017 de 52,7 % que nous avons retenu : au plus bas, le taux de couverture global (État et assurance chômage) est descendu en juin 2018 à 49,5 %. Le taux de couverture de l'assurance chômage a de son côté connu son point le plus bas en juillet 1998 à 40,1 %. Dans la période récente, il est descendu à 42,7 % en juin 2018.

été aussi basse qu'aujourd'hui. Alors que le nombre de demandeurs d'emploi n'a jamais été aussi élevé – avec près de 5,725 millions de personnes inscrites en catégories ABC en janvier 2018 (voir *infra*, graphique 5) –, le taux de couverture a atteint son niveau le plus bas de l'histoire de l'indemnisation du chômage en juin 2018 à 49,5 %. Le précédent point bas (à 51,8 %) datait de septembre 1998. Par ailleurs, la chute observée entre 2003 et 2017 est d'une ampleur supérieure à celle qui avait suivi la réforme historiquement la plus régressive pour les droits au chômage de 1992 (Daniel, Tuchsirer, 1998 ; pour quelques repères chronologiques sur l'indemnisation du chômage, voir encadré 3). La part des demandeurs d'emploi indemnisés (par l'assurance chômage ou l'État) a subi une baisse de l'ordre de 12 points de pourcentage entre 2003 et 2017. Le taux de couverture connaît depuis un léger rebond qui s'explique avant tout par la conjoncture de l'emploi, c'est-à-dire la baisse (au diviseur) du nombre de demandeurs d'emploi inscrits durant les années 2018 et 2019.

Du reste, si la réglementation joue mécaniquement sur le taux de couverture, c'est la conjoncture qui demeure l'élément le plus déterminant notamment parce qu'elle a un effet sur la durée plus ou moins longue des épisodes de chômage. Ainsi, même si l'introduction de l'allocation unique dégressive en 1992 n'était pas favorable aux droits des chômeurs en montant d'indemnisation, la durée d'indemnisation était élevée durant les

Graphique 1. Taux de couverture * par l'assurance chômage et l'État confondus (1985-2019)



* Part des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage (hors allocations pour formation). Chiffres au 31 décembre de chaque année. Champ : France métropolitaine.

Lecture : au 31 décembre 2017, 52,7% des demandeurs d'emploi (cat. ABC et dispensés de recherche) bénéficient d'une indemnisation par l'assurance chômage ou par l'État.

Source : Unédic et Dares (1981-2013), Pôle emploi (2006-2019). Calculs : Mathieu Grégoire.

Encadré 3

L'indemnisation du chômage : quelques repères chronologiques ¹**1982-1984 :**

Introduction de filières : la durée des droits dépend de la durée de cotisation
Création de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)

1992 :

Introduction de l'allocation unique dégressive

2001-2002 :

Plan de retour à l'emploi puis baisse de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage (de 30 à 23 mois)

2009 :

Introduction du principe « un jour cotisé, un jour indemnisé ». Baisse du seuil d'éligibilité de 6 à 4 mois

2014 :

Introduction du principe des « droits rechargeables », c'est-à-dire la possibilité de prolonger le droit dès 150 heures d'emploi effectuées durant la période de chômage indemnisée

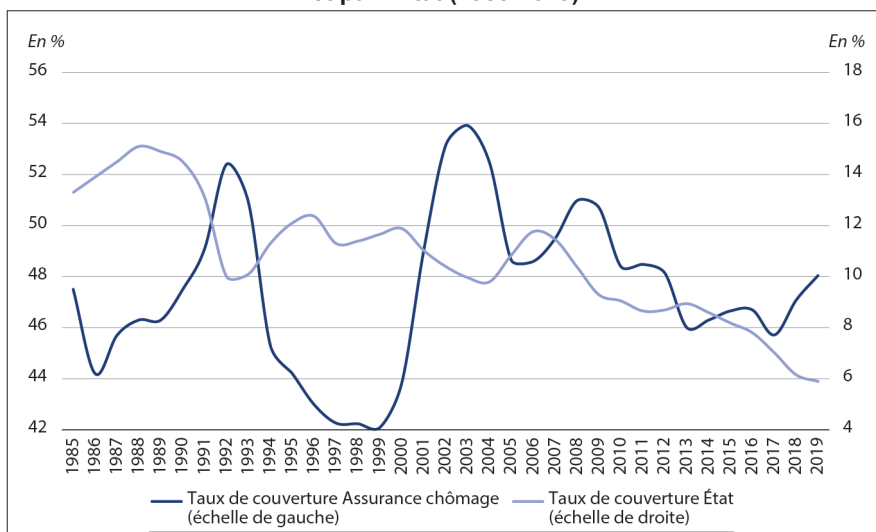
1. Pour davantage de détails, voir Grégoire et Vivès (dans ce numéro) et, pour une histoire complète de l'indemnisation du chômage en France, Daniel et Tuchsirer (1999) et Domergue (2019).

années 1990 (jusqu'à 30 mois), ce qui joue dans le sens d'une amélioration du taux de couverture. Pour autant, les variations du taux de couverture sont très importantes lors de cette période : c'est la conjoncture économique qui explique, de 1992 à 1997, la baisse de la proportion de chômeurs indemnisés ; de même, c'est la reprise économique à partir de 1997 et jusqu'en 2000 qui explique sa très nette amélioration. On mesure également l'effet de la crise de 2008 qui marque un retournement durable de la tendance avec une baisse continue de la couverture.

En revanche, cette dynamique globale constitue la résultante de deux tendances assez différentes entre l'indemnisation par l'assurance chômage et l'indemnisation par l'État (graphique 2). Il convient, pour décrire l'interaction entre les deux, de distinguer court terme et long terme.

À court terme, il est très fréquent d'observer des mécanismes de complémentarité, c'est-à-dire d'évolutions strictement opposées qui peuvent s'expliquer par des transferts d'allocataires entre les deux régimes notamment après des changements de réglementation. Par exemple, la chute de la couverture de l'assurance chômage de 1992 à 1995 correspond à une hausse (certes moins importante en ampleur) de la couverture par l'État. Inversement, la remontée de la couverture de l'assurance chômage entre 1997 et 2003 correspond à une baisse claire de la couverture par

Graphique 2. Taux de couverture * par l'assurance chômage et par l'État (1985-2019)



* Part des demandeurs d'emploi indemnisés au titre du chômage (hors allocations pour formation). Chiffres au 31 décembre de chaque année. Champ : France métropolitaine.

Lecture : au 31 décembre 2017, 7,0 % des demandeurs d'emploi (cat. ABC et dispensés de recherche) bénéficient d'une indemnisation par l'État et 45,7 % par l'assurance chômage.

Source : Unédic et Dares (1981-2013) Pôle emploi (2006-2019). Calculs : Mathieu Grégoire.

la solidarité nationale. Les mêmes phénomènes de vases communicants s'observent ensuite en 2006-2009 puis en 2017-2019. Mais cette complémentarité de court terme n'est pas toujours vraie. Par exemple, pendant toute la période 2009-2017, les deux couvertures ont baissé de conserve.

À long terme, les tendances observables sont relativement déconnectées. D'un côté, il y a une tendance marquée à une baisse régulière de la partie financée par l'État depuis les années 1980 et une baisse plus récente (depuis 2003) de la couverture par l'assurance chômage. De l'autre côté, la couverture par l'assurance chômage a connu une brusque et importante baisse lors de la crise du début des années 1990, jusqu'à connaître son niveau historiquement le plus bas en 1999. Mais elle s'est rétablie au début des années 2000 à un niveau relativement élevé après la convention de 1999. Depuis, c'est une lente dégradation de la part des indemnisés qui s'observe.

De ce point de vue, on peut noter que la réforme de 2014 dite « des droits rechargeables »⁷, qui avait pour ambition de restaurer une meilleure couverture, n'a pas atteint cet objectif : entre 2014 et 2017, le nombre de

7. Les droits rechargeables sont une règle d'indemnisation instaurée en 2014 qui, d'une part, oblige l'allocataire à consommer intégralement son droit ouvert avant de pouvoir entamer la consommation d'un nouveau droit, même plus favorable et, d'autre part, donne à l'allocataire la possibilité de prolonger ce droit à partir du moment où il a travaillé 150 heures pendant sa période de chômage indemnisée. Cela revient à faire passer le seuil d'éligibilité de 600 à 150 heures pour les allocataires.

demandeurs d'emploi croît plus vite que celui des allocataires indemnisés. Ensuite, de 2017 à 2019, la remontée du taux de couverture s'explique par le fait que le nombre d'allocataires stagne alors que le nombre de demandeurs d'emploi diminue. On verra par la suite que le constat est différent avec l'autre indicateur de couverture (fondé sur les indemnisables et non plus sur les indemnisés) construit dans cette même période.

La couverture par l'État poursuit en revanche une dynamique beaucoup plus simple et linéaire : celle d'une baisse constante et régulière sur toute la période. Mais on peut considérer que cette tendance est accentuée par les droits rechargeables qui limitent la bascule des allocataires vers les fins de droits à l'assurance chômage. En même temps, en incitant les allocataires à travailler, les droits rechargeables contribuent à poursuivre une autre tendance, celle de l'activation des chômeurs, et continuent d'alimenter l'essor de l'activité réduite qui justifie qu'on s'intéresse désormais non seulement aux indemnisés mais aussi aux indemnisables.

II. Des indemnisés aux indemnisables : pourquoi les deux « taux de couverture » divergent

Depuis 2016 ⁸, un second indicateur – qui tend en pratique à se substituer au taux de couverture classique, la *part des indemnisés* parmi les chômeurs, présenté dans la partie précédente – est utilisé pour étudier la couverture par l'indemnisation : la *part des indemnisables* parmi les demandeurs d'emploi. Ce taux de couverture, qui est plus large que le précédent, comptabilise l'ensemble des demandeurs d'emploi « couverts », c'est-à-dire qui disposent d'un « droit à indemnisation ouvert », même si, le mois considéré, ils ne perçoivent aucune indemnité. Cela peut être le cas pour des périodes dites « d'attente » ou de « carence » ou lorsque les demandeurs d'emploi travaillent et perçoivent des salaires trop élevés pour avoir le droit de cumuler salaire et indemnisation. Dans la première approche, celle de la part des demandeurs d'emploi indemnisés, les différentes situations de non-indemnisation sont confondues : on ne distingue pas entre un demandeur d'emploi inscrit non éligible à l'indemnisation, un chômeur qui a épuisé ses droits à indemnisation ou encore un allocataire qui est salarié, reste inscrit comme demandeur d'emploi, mais gagne trop pour être indemnisé. Ils sont tous non indemnisés. On compte comme couverts par l'indemnisation chômage ceux qui perçoivent une indemnisation un mois donné. Dans la seconde approche, beaucoup plus large, l'élément déterminant est de disposer d'un droit à indemnisation ouvert. On comptabilise non seulement les indemnisés mais aussi ceux qui ont un droit à

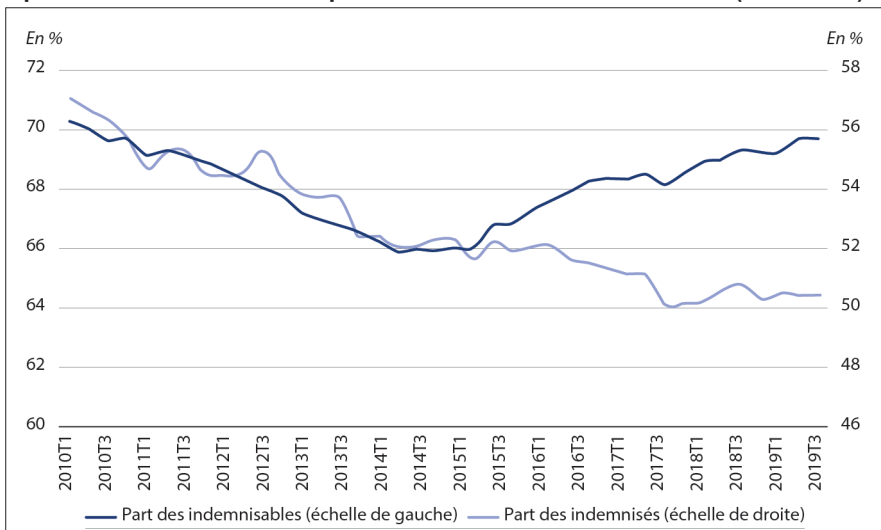
8. Les données complètes sur les deux indicateurs de taux de couverture mises à disposition par Pôle emploi sont disponibles à partir du 1^{er} trimestre 2010.

indemnisation sans être indemnisés en raison de situations diverses : activité réduite, différé d'indemnisation, délai d'attente, sanction, prise en charge par la Sécurité sociale, etc. Parmi ces différentes situations qui conduisent à être un chômeur « indemnisable non indemnisé », il convient d'insister sur l'activité réduite (voir *infra*, encadré 4). Elle est assez différente des autres motifs qui correspondent à des situations « d'attente » ou de suspension de l'indemnité chômage pour des personnes qui sont en « chômage total » : elle concerne des salariés qui travaillent et disposent d'un revenu d'activité tel qu'ils ne peuvent percevoir d'indemnité⁹. Autrement dit, on considère comme « couverts » par l'indemnisation chômage des personnes qui : 1) ne sont pas indemnisées ; 2) sont en emploi mais n'ont pas épuisé leur droit à indemnisation précédemment ouvert et 3) recherchent un autre emploi. C'est ce seul dernier critère « rechercher un emploi » et donc demeurer inscrit qui raccroche ces « demandeurs d'emploi » à la notion de « chômage » supposée être l'objet de l'assurance chômage.

Les deux indicateurs de couverture connaissent des évolutions opposées : à partir de 2015, alors que la part des indemnisés tend à baisser, celle des indemnisables augmente. Quelle est l'ampleur de cette divergence et comment l'expliquer ?

Le graphique 3 présente l'évolution de la part des indemnisables depuis 2010. Nous y avons superposé la part des indemnisés (l'échelle de

**Graphique 3. Les deux taux de couverture :
part des demandeurs d'emploi indemnisables et indemnisés * (2010-2019)**



* Champ : demandeurs d'emploi indemnisés ou indemnisables par l'État et l'assurance chômage.

Source : Pôle emploi. Graphique Mathieu Grégoire.

9. Avant 2014, peuvent également être non indemnisables les allocataires en activité réduite qui dépassent le seuil horaire (nombre d'heures travaillées dans le mois) ou le seuil de durée (nombre de mois passés en activité réduite indemnisée).

droite pour les indemnisés et l'échelle de gauche pour les indemnisables ont le même pas et sont simplement décalées l'une par rapport à l'autre). Dans cette période 2010-2019, l'évolution de ce nouveau taux de couverture est particulièrement simple : il a baissé continuellement jusqu'en 2014, c'est-à-dire l'année de la mise en place des « droits rechargeables » (voir *supra*, encadré 3), il a continûment augmenté depuis. Plus précisément, du 1^{er} trimestre 2010 au 2^e trimestre 2014, la couverture connaît une tendance à la baisse, passant de 70,3 % d'indemnisables à 65,9 %. La tendance s'inverse ensuite jusqu'au 4^e trimestre 2019 durant lequel 69,7 % des chômeurs sont indemnisables. On remarquera que c'est en 2016 que la décision de mettre cet indicateur en avant est prise par les services statistiques du service public de l'emploi (SPE) et du ministère du Travail.

Le recul historique manque car nous ne disposons pas de la série des « indemnisables » sur une période plus longue. Néanmoins, il a été possible de retrouver une information ponctuelle pour l'année 2003 (Unédic, 2004). Cela permet, à défaut de bénéficier d'une information complète sur les évolutions potentiellement complexes de cette part des indemnisables, de se donner une idée des ordres de grandeur de la tendance de plus long terme. Le tableau 2 montre ainsi que la part des indemnisables a beaucoup moins baissé que la part des indemnisés. Avec la nouvelle définition, le taux de couverture apparaît globalement stable en accusant seulement une baisse relative d'un peu moins de 72 % à un peu moins de 69 %. Ce qui, notons-le, correspond tout de même à une prise en charge des demandeurs d'emploi en baisse de 4,7 % en 17 ans. En revanche, le taux de couverture correspondant à la part des indemnisés chute très fortement. Entre 2003 et 2019, on passe de plus de 63 % de demandeurs d'emploi indemnisés (par l'État ou l'assurance chômage) à une couverture d'à peine plus de la moitié des chômeurs (50,1 %). La couverture des demandeurs d'emploi indemnisés baisse de plus de 20 % en 17 ans et ce, de façon continue et régulière.

Tableau 2. Taux de couverture* (2003-2019)

En % (sauf mention contraire)

| | 2003 | 2019 | Évolution 2003-2019 |
|----------------------------|------|------|-------------------------|
| Part des indemnisables (1) | 71,9 | 68,5 | -4,7 % -3,4 points |
| Part des indemnisés (2) | 63,0 | 50,1 | -20,4 % -12,9 points |

* Nouvelle (1) et ancienne (2) définition.

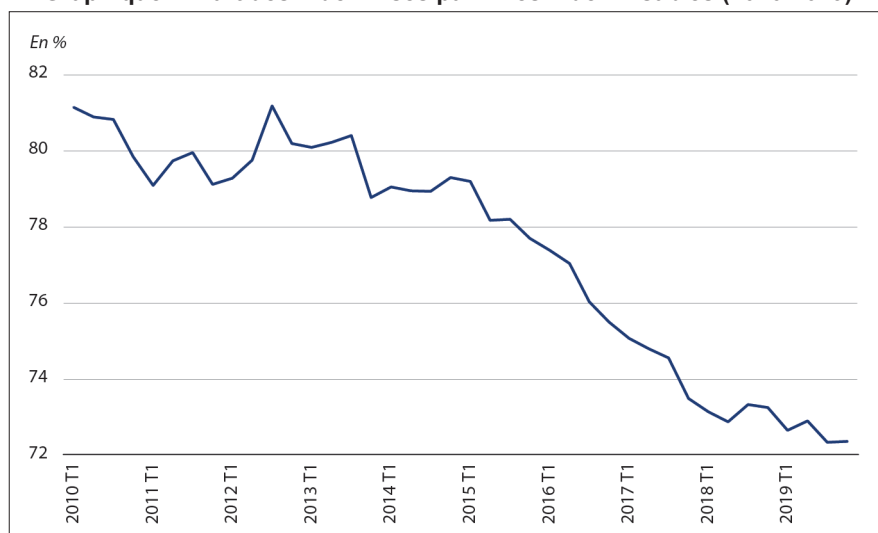
Source : Unédic. Chiffres du 2^e trimestre 2003 et 2019.

Une autre manière de se représenter l'évolution est d'insister sur l'importance du décalage observé entre les indemnisables et les indemnisés à partir de 2014. En effet, le différentiel entre les indemnisables et les

indemnisés représente 9,5 points sur toute cette longue période de 16 ans. Mais sur ces 9,5 points en 16 ans, plus de la moitié du décalage (5,4 points exactement) se produit entre 2014 et 2019.

On retrouve mécaniquement cette évolution dans le graphique 4 qui représente l'évolution de la part des indemnisés parmi les indemnisables entre 2010 et 2019 : une baisse très mesurée entre 2010 et 2014, une baisse très accentuée depuis.

Graphique 4. Part des indemnisés parmi les indemnisables (2010-2019)



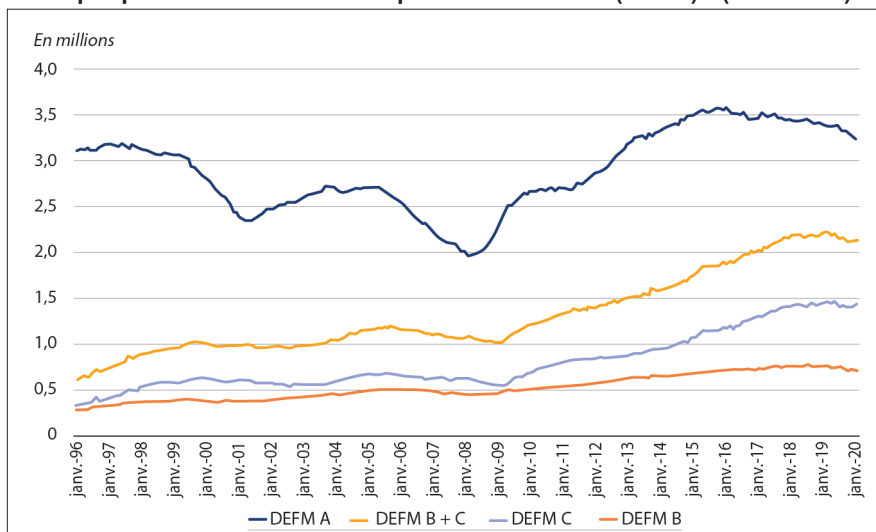
Source : Pôle emploi. Graphique Mathieu Grégoire.

La divergence entre les indemnisés et les indemnisables est massive et extrêmement rapide. Elle est massive car on parle désormais de plus d'un quart des personnes dites « couvertes » par les systèmes d'indemnisation chômage qui ne perçoivent aucune indemnisation. Elle est rapide car, en cinq ans, du quatrième trimestre 2014 au deuxième trimestre 2019, la part des indemnisés parmi les indemnisables baisse de 7 points. Sur une plus longue période, l'évolution est encore plus marquée : alors que les indemnisables n'étaient que 10 % à ne pas être indemnisés en 2003, ils sont désormais près d'un quart sans indemnisation. Ils sont même près de 27 % si l'on ne considère que l'indemnisation par l'assurance chômage (tableau 1). En valeur absolue, leur nombre a triplé, passant de 345 000 en 2003 à 990 000 en 2019.

Quelles évolutions expliquent que les deux taux divergent ? Autrement dit, pourquoi y a-t-il de plus en plus de chômeurs indemnisables qui ne perçoivent aucune indemnisation ? Qui sont les 1 million d'allocataires indemnisables non indemnisés ? À quelles situations correspond statistiquement ce hiatus ?

La montée en puissance de l'activité réduite est souvent invoquée par Pôle emploi, l'Unédic et la Dares pour expliquer la hausse du nombre d'indemnisables non indemnisés. Cette explication est partiellement réductrice. Certes, le nombre de demandeurs d'emploi qui travaillent a explosé durant les dernières décennies. De 1996 à 2020, le nombre de chômeurs de catégorie A a connu une très faible hausse, passant de 3,1 à 3,3 millions (graphiques 5 et 6). La hausse du nombre de chômeurs qui travaillent est sans commune mesure. Ces demandeurs d'emploi, comptabilisés dans les catégories B et C de Pôle emploi, étaient en 1996 environ 0,56 million en France métropolitaine, puis 2,15 millions en janvier 2020, soit une multiplication par plus de trois. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'emploi de la catégorie A n'a pas augmenté de façon significative (+3,6 %). Autrement dit, la part des chômeurs de catégories B et C parmi les chômeurs de catégories A, B et C est passée de 15 % en 1996 à presque 40 % en 2020. Cette hausse traduit l'apparition et la multiplication de situations de discontinuité de l'emploi. Ces situations hybrides entre emploi et chômage dans lesquelles les personnes sont inscrites comme demandeurs d'emploi et travaillent au cours du mois (encadré 4) sont devenues ces 20 dernières années un phénomène majeur du marché du travail. L'alternance de phases relativement longues et stables de périodes d'emploi et de chômage cède peu à peu du terrain à des situations dans lesquelles l'emploi et le chômage sont entremêlés dans des horizons temporels courts voire très courts (Grégoire *et al.*, 2018).

Graphique 5. Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) * (1996-2020)



* Catégories A, B, C et BC en France métropolitaine.

Source : données CVS CJO, Pôle emploi, Dares.

Encadré 4

L'activité réduite

Être en « activité réduite » signifie être simultanément inscrit comme demandeur d'emploi, en recherche active d'emploi et exerçant une activité. Tous les demandeurs d'emploi des catégories B et C sont en activité réduite, quelle que soit leur situation d'indemnisation.

Au sein des conventions d'assurance chômage, les règles dites de « l'activité réduite » déterminent le nombre d'indemnités journalières à verser si l'allocataire connaît un mois donné une reprise d'emploi.

Entre 2003 et 2017, ce dispositif est devenu central en matière d'indemnisation. Au cours de cette période, le nombre des allocataires sans activité est quasiment stable autour de 1,8 million alors que le nombre et la part d'allocataires en activité réduite augmente massivement, passant d'environ 800 000 en 2003 à 1 596 000 en juin 2016. Depuis 2006, un allocataire indemnisable sur deux environ est en activité réduite (Unédic, 2013).

En dépit de la grande diversité des situations d'activité réduite (types de contrat, nombre d'heures travaillées, durée du contrat), les chômeurs en activité réduite ont en commun d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et d'exercer une activité (indépendante ou salariée). Les chômeurs en activité réduite sont enregistrés comme demandeurs d'emploi dans les catégories B (ayant exercé une activité réduite courte, *i.e.* 78 heures ou moins par mois) et C (ayant exercé une activité réduite longue, *i.e.* plus de 78 heures par mois).

Pour être indemnisé, la situation d'emploi de l'allocataire indemnisable doit se situer, avant 2014, en dessous de trois seuils : un seuil horaire, un seuil en rémunération et un seuil de durée. Après 2014, une seule limite demeure qui existait déjà auparavant : le cumul des revenus et des allocations perçues au titre de l'activité réduite ne peut excéder le montant du salaire de référence (utilisé pour calculer les droits au chômage).

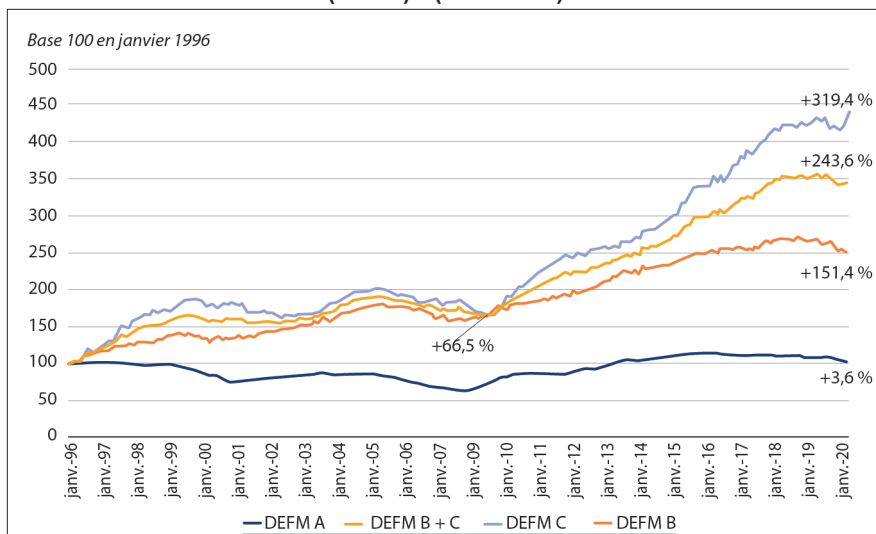
En réalité, le développement de l'activité réduite ne permet pas d'expliquer, à lui seul et de façon univoque, la hausse du nombre d'indemnissables non indemnisés. L'essor du nombre de demandeurs d'emploi qui travaillent contribue certes en partie au développement des indemnissables non indemnisés : en effet, les personnes en activité réduite sont plus fréquemment indemnissables non indemnisées car leurs revenus sont trop importants pour qu'elles soient indemnisées. Cependant, deux facteurs doivent être également pris en considération. Il y a d'un côté l'ensemble des règles qui déterminent comment sont indemnisés ceux des demandeurs d'emploi qui, un mois donné, ont travaillé et, de l'autre, les caractéristiques de cette population en activité réduite, notamment au regard de ces règles.

En ce qui concerne les règles de cumul en activité réduite, celles-ci ont été élargies au fil du temps : les seuils à partir desquels le cumul devient

impossible ont été révisés à plusieurs reprises en faveur d'une plus grande indemnisation. Ces seuils ont même été supprimés en 2014. Les réformes successives de l'activité réduite jouent ainsi dans le sens d'une plus grande probabilité d'être indemnisé pour les personnes en activité réduite prises dans leur ensemble. On aurait donc pu s'attendre à une baisse du nombre et de la proportion d'indemnisables non indemnisés. Ce n'est cependant pas ce que l'on observe : entre 2014 et 2019, les salariés qui travaillent sont globalement pour moitié indemnisés et pour moitié indemnisables non indemnisés et cette dernière proportion a même eu tendance à baisser légèrement sur la période (Unédic, 2019a).

En réalité, la montée en puissance des indemnisables non indemnisés correspond non pas à la hausse de l'activité réduite mais au développement d'une forme particulière d'activité réduite : celle qui n'est pas si réduite que cela puisqu'il s'agit de personnes qui travaillent trop ou pour une rémunération trop importante pour pouvoir prétendre au cumul et qui sont, par conséquent, non indemnisées. L'enquête « Allocataires qui travaillent » de l'Unédic, fondée sur un échantillon de 4 837 allocataires ayant eu une activité salariée, montre ainsi qu'en juin 2018, 91 % des allocataires non indemnisés ont travaillé plus de 75 heures et même que 58 % d'entre eux ont travaillé plus de 150 heures (Unédic, 2019b). Or cette catégorie C des DEFM connaît une explosion (graphiques 5 et 6) : depuis 1996, la catégorie C a plus que quadruplé (+319 %) et concerne en 2020 près de

Graphique 6. Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) * (1996-2020)



* Catégories A, B, C et BC en France métropolitaine.

Source : données CVS CJO, Pôle emploi, Dares.

1,5 million de chômeurs. On ne connaît pas la ventilation de cette catégorie en non indemnisables, indemnisables non indemnisés, et indemnisables indemnisés. Mais le fait qu'environ 90 % des indemnisables non indemnisés font partie de la catégorie C donne une indication sur la tendance à l'œuvre : c'est donc bien l'essor très important du nombre d'allocataires qui travaillent au point de ne plus être indemnisés qui alimente l'augmentation des non indemnisés parmi les indemnisables.

Il demeure dès lors une question : pourquoi des salariés qui travaillent à temps plein (ou presque) demeurent-ils inscrits à Pôle emploi ?

L'explication la plus convaincante, et la plus cohérente avec la montée en puissance de la part des indemnisables après la mise en place des « droits rechargeables » en 2014, repose sur une évolution des pratiques d'inscription comme demandeurs d'emploi. Les évolutions en la matière sont difficiles voire impossibles à quantifier. Plusieurs explications interdépendantes éclairent ce choix de rester inscrits.

Premièrement, en raison de la complexité des règles d'indemnisation, il est difficile pour un allocataire (particulièrement s'il a des temps de travail et des revenus fluctuants d'un mois sur l'autre) d'anticiper s'il sera ou pas indemnisé pour un mois donné. Continuer à s'actualiser est, pour les allocataires, le moyen le plus simple et le plus sûr de ne pas perdre une éventuelle partie de leur allocation et de percevoir le complément de revenu que constitue l'activité réduite dès qu'ils sont éligibles. Ils sont de plus en plus nombreux à connaître l'existence de ce droit au cumul et donc de plus en plus nombreux à rester inscrits. Nous avons pu observer ces pratiques chez les intérimaires qui, sur les conseils des salariés permanents des agences, restent inscrits en continu (Sarfati, Vivès, 2016). Nous faisons le même constat à partir d'entretiens réalisés entre 2018 et 2020 auprès de travailleurs en contrat de moins d'un mois (Grégoire *et al.*, 2021) ainsi qu'à partir d'entretiens réalisés au premier trimestre 2021 auprès de conseillers Pôle emploi. Outre les raisons qui tiennent à des évolutions du marché du travail, l'augmentation du nombre d'indemnisables non indemnisés s'explique donc également en partie par une meilleure connaissance des règles par les demandeurs d'emploi.

Deuxièmement, pour éviter les difficultés – réelles ou supposées – d'une réinscription¹⁰, les travailleurs précaires préfèrent s'actualiser plutôt que devoir constituer un nouveau dossier d'indemnisation¹¹.

Troisièmement, ces comportements d'inscription illustrent également les situations d'incertitude vécues par les salariés. Leur choix de rester

10. Dans les faits, une fois la base de dossier constituée, rester inscrit ne réduit pas le travail administratif.

11. Le nombre de documents à obtenir et à fournir est d'autant plus important que les travailleurs ont un grand nombre d'employeurs et de contrats.

inscrits et de s'actualiser mensuellement (c'est-à-dire de se déclarer chaque mois demandeurs d'emploi) est significatif du fait qu'ils ont des volumes horaires fluctuants et/ou qu'ils ne se sentent pas « en sécurité » sur leurs contrats. Ainsi, plusieurs demandeurs d'emploi nous ont affirmé souhaiter demeurer inscrits jusqu'à obtenir un CDI voire jusqu'à la fin de leur période d'essai lorsqu'ils occupent un CDI.

Quatrièmement, il convient de souligner que les conseils donnés aux demandeurs d'emploi sur l'opportunité de demeurer inscrits ou au contraire de ne plus s'actualiser peuvent aussi correspondre à des politiques de l'institution ou à des pratiques plus ou moins autonomes des agents de Pôle emploi.

Enfin, cinquièmement, certains demandeurs d'emploi peuvent faire le choix de rester inscrits, qu'ils soient indemnisés ou pas, afin de continuer à bénéficier de droits connexes liés au statut de demandeur d'emploi (accès et tarification spécifique pour certains services publics par exemple).

Finalement, force est de constater que le nombre d'indemnisables non indemnisés et, par conséquent, le taux de couverture défini comme la part des indemnisables constituent des indicateurs très sensibles à des pratiques d'inscription (de la part des allocataires eux-mêmes mais aussi de la part de Pôle emploi et/ou de ses agents) relativement indépendantes de la situation objective de ces salariés en termes d'emploi, de chômage et d'indemnisation. À situations d'emploi ou de chômage données, ce nouveau taux de couverture peut être sujet à des variations difficilement explicables autrement que par des pratiques qui n'ont pas une signification très évidente. De ce point de vue, ce nouvel indicateur correspond à une forme d'objectivation de la couverture moins solide que la part des indemnisés qui repose sur un critère financier (être indemnisé ou pas) plus solidement établi.

III. Un changement de définition, ses enjeux et ses usages

Le choix de retenir ce nouvel indicateur a été justifié dans un « document méthodologique » publié en janvier 2016 et signé par l'Unédic, Pôle emploi et la Dares. À l'issue d'un travail conjoint, dans l'objectif d'harmoniser les données produites et publiées, les trois institutions en charge en France de la gestion du chômage et/ou de sa mesure se sont accordées pour mesurer la couverture à partir de deux indicateurs : la part des indemnisés et la part des indemnisables.

Sachant que la décision de mise en avant de ce nouvel indicateur date de 2016, un an après la mise en œuvre des « droits rechargeables », mais aussi au moment même où l'on prend conscience d'une divergence profonde des deux indicateurs, on peut se demander si elle ne relève pas d'un

certain opportunisme en termes de communication. En effet, en intégrant des allocataires non indemnisés dans le champ de la « couverture » chômage, on occulte, d'un côté, le fait que la part des demandeurs d'emploi indemnisés n'a jamais été aussi basse et on affiche, de l'autre, des courbes flatteuses à moindre coût puisque les allocataires qu'on intègre dans le nouveau calcul ne coûtent par définition rien à l'État ou à l'assurance chômage. Pôle emploi, l'Unédic et la Dares se défendent de toute décision en opportunité politique. Nous nous limiterons donc ici à constater que les publications officielles ont totalement délaissé le taux de couverture usuel fondé sur les demandeurs d'emploi *indemnisés* pour ne plus donner d'informations directes et explicites que sur la proportion de demandeurs d'emploi *indemnisables*.

Le taux de couverture est un élément clef d'évaluation du dispositif d'indemnisation du chômage. Le passage d'une définition à une autre de ce taux de couverture, qui plus est lorsque les représentations qu'elles impliquent divergent très profondément, revêt ainsi une importance politique déterminante. Le « document méthodologique » précédemment cité et rédigé par les services statistiques de Pôle emploi, de l'Unédic et par la Dares, qui introduit la nécessité de calculer le taux de couverture selon une nouvelle formule prenant en compte les indemnisables plutôt que les indemnisés, ne prône pas la substitution d'un indicateur à l'autre. Au contraire, il y est affirmé la nécessité de combiner les deux approches.

« Il existe deux situations vis-à-vis de l'indemnisation : une personne peut être indemnisable, c'est-à-dire avoir des droits ouverts à une allocation donnée dès lors qu'elle a déposé une demande d'allocation qui a été acceptée ; une personne peut être indemnisée au titre d'une allocation un mois donné si elle la perçoit effectivement ce mois-ci. Certaines situations (activité réduite, différé ou délai d'attente, sanction) peuvent expliquer qu'une personne soit indemnisable, sans être indemnisée un mois donné. Pour la mesure de la couverture par l'indemnisation chômage, *les deux approches, complémentaires, sont présentées* ¹² ».

Pourtant, si nous parlons de *substitution* alors qu'il est officiellement question d'approches complémentaires, c'est que, dans les faits, cette intention est restée lettre morte : la quasi-intégralité des publications officielles ne s'appuie plus que sur le « nouveau » taux de couverture, c'est-à-dire sur la part des indemnisables. Certes, les données nécessaires au calcul du taux de couverture entendu comme part des indemnisés « existent » et sont accessibles mais la part des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage et/ou l'État ne l'est jamais directement sous une forme

12. Souligné par les auteurs. Pôle emploi, Unédic, Dares, « Mesure d'un taux de couverture par l'indemnisation du chômage. Document méthodologique », janvier 2016, <https://bit.ly/3hpbLPe>.

explicite¹³. La part des indemnisés parmi les demandeurs d'emploi n'est plus une information disponible pour les négociateurs de l'assurance chômage ou pour les journalistes alors que celle de la part des indemnisables est publique. Généralement, la présentation est la suivante : c'est la part des indemnisables qui est mise en avant puis la part des indemnisés parmi les indemnisables. On peut ainsi difficilement considérer que le lecteur dispose d'une information facile d'accès sur la part des demandeurs d'emploi indemnisés puisqu'il lui revient la charge de faire une règle de trois pour connaître la part des indemnisés (et d'en faire des dizaines s'il veut connaître son évolution dans le temps). Par ailleurs, le fait d'emboîter deux pourcentages élevés l'un dans l'autre conduit à minimiser la réalité énoncée. Expliquer que 75 % des 68 % de demandeurs d'emploi indemnisables sont indemnisés est certes, d'un strict point de vue mathématique, une information aussi complète que de dire que seul un demandeur d'emploi sur deux (51 %) est indemnisé. Mais est-ce équivalent du point de vue de la facilité d'accès et de la compréhension de l'information ? Du point de vue de la communication, deux « gros » chiffres sont présentés successivement, et ce dans un « style » qui n'a plus rien à voir avec les austères publications des services statistiques des institutions du SPE des années 1980 et 1990. Les infographies et la typographie de la titrairie indiquent désormais clairement au lecteur « le » chiffre à retenir. Pour compléter l'information du lecteur, la série de ce même taux de couverture est présentée sous forme de graphique. Là aussi le « message » est très positif : après un recul constant jusqu'en 2014, la couverture du chômage est désormais en hausse très claire.

Conclusion : quels indicateurs de couverture à l'heure de l'activité réduite ?

Au-delà des enjeux de communication et d'opportunité politique, le passage d'un indicateur à l'autre doit faire l'objet d'une analyse en termes de « contenu » de ce que ces indicateurs mesurent et des caractéristiques du chômage et du sous-emploi qu'ils doivent permettre de saisir.

Faire passer au second plan la proportion des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'une indemnisation et comptabiliser des salariés en emploi et non indemnisés dans le taux de couverture de l'indemnisation chômage sont deux évolutions significatives d'une inflexion dans les objectifs de l'indemnisation. La nouvelle définition du taux de couverture de l'indemnisation

13. Une exception qui confirme la règle : la part des indemnisés apparaît bien dans un graphique du « socle de réflexion pour une concertation utile » (p. 11) de décembre 2017 : <https://bit.ly/3C5mWnZ>. Le taux de couverture (part des indemnisés) apparaît dans les séries publiées sur l'*opendata* de Pôle emploi mais il est toujours absent de la série *Statistiques et indicateurs* qu'il publie régulièrement. Il s'agit toutefois seulement des indemnisés « assurance chômage » et aucune donnée n'est présentée pour 2017, ce qui ne permet pas de voir la baisse récente de la part des indemnisés mais seulement une stagnation à un point bas.

du chômage qui comptabilise comme couverts des demandeurs d'emploi en activité réduite mais non indemnisés est symptomatique d'une assurance chômage qui se conçoit de moins en moins dans sa fonction d'indemnisation et de plus en plus dans sa fonction d'activation des chômeurs.

Néanmoins, d'un point de vue scientifique, notre propos n'est pas d'invalider le nouveau taux de couverture officiel, ni d'encenser l'ancien. Notre position est bien au contraire qu'il serait plus opportun de publier systématiquement les deux indicateurs, comme le prônait – sans que ce soit ensuite réalisé – le « document méthodologique » de Pôle emploi, l'Unédic et la Dares de 2016. La première raison est qu'un seul indicateur ne peut suffire pour saisir la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi, en raison des transformations du marché du travail : la part des demandeurs d'emploi indemnisables peut être en hausse quand celle des demandeurs d'emploi indemnisés baisse. La situation objective des allocataires de l'assurance chômage d'aujourd'hui n'est plus seulement d'être indemnisés mais bien aussi de ne pas l'être. Il n'y a aucune raison de ne pas objectiver ces situations qui sont de fait de plus en plus communes en se limitant à l'indicateur « part des indemnisés » ou, *a contrario*, à ne pas objectiver ces situations de non-indemnisation en agrégeant les indemnisés et les non indemnisés dans l'indicateur « part des indemnisables ». C'est bien la comparaison entre les deux indicateurs qui donne le mieux à voir cette curieuse réalité des allocataires non indemnisés.

La deuxième raison qui plaide pour la publication des deux indicateurs relève davantage d'un idéal de neutralité politique des services statistiques. Comme nous l'avons montré, il y a à la fois une forte charge idéologique et peut-être une forme d'opportunisme politique à ne publier que la part des indemnisables (sans toujours préciser clairement qu'on le fait) et à occulter le recul historique de la part des indemnisés parmi les chômeurs. La multiplication des indicateurs en ce sens constituerait un progrès pour le débat démocratique en donnant à voir une situation complexe sans imposer une vision univoque et unilatérale du problème de l'indemnisation du chômage. Ces deux indicateurs pourraient être déclinés plus finement : en fonction des différentes catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois, en fonction du sexe et de l'âge.

Prôner la complémentarité de ces deux indicateurs ne doit pas conduire à occulter les limites du nouvel indicateur, la part des indemnisables, en particulier le fait que ce taux de couverture est sensible aux comportements d'inscription qui dépendent à la fois de la manière dont les allocataires appréhendent leur situation et leur avenir et à la fois des consignes données par l'institution (Pôle emploi en l'occurrence). Les allocataires sont-ils incités à rester inscrits ou pas ? Pour une réalité de l'indemnisation identique, la part des indemnisables peut connaître des variations très fortes selon que les allocataires qui n'ont pas épuisé leurs droits continuent de s'actualiser ou pas lorsqu'ils reprennent un emploi.

Références bibliographiques

- Daniel C., Tuchszirer C. (1998), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage*, Tome VIII, *La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Paris, CHSS.
- Freyssinet J. (1998), *Le chômage*, Paris, La Découverte.
- Grégoire M., Guergoat-Larivière M., Vivès C. (2018), « Introduction générale. Discontinuité de l'emploi et indemnisation du chômage », *Socio-économie du travail*, vol. 1, n° 3, p. 15-30, <https://doi.org/10.15122/ISBN.978-2-406-08264-4.P.0015>.
- Grégoire M., Vivès C., Deyris J. (2020), « Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020) », *Rapport de l'Agence d'objectifs de l'IRES pour la CGT*, juin, <https://bit.ly/3AZcBdj>.
- Grégoire M. (coord.), Remillon D., Baguelin O., Vivès C., Kim J. Y., Dulac J. (2021), « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts ? », *Rapport d'études*, n° 004, Dares, mai, <https://bit.ly/2VA5R5W>.
- Grégoire M., Vivès C. (2018), « Combien de chômeurs indemnisés ? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition », *Les Notes de l'IES*, n° 42, mars, http://www.ies-salariat.org/wp-content/uploads/2018/02/Notes_IES_42.pdf.
- Pesenti M. (2020), « Part des demandeurs d'emploi indemnisables : situation au 30 juin 2019 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 20.002, Pôle emploi, janvier, <https://statistiques.pole-emploi.org/indem/indempub/201152>.
- Sarfati F., Vivès C. (2016), « Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IRES*, n° 88, p. 3-31, <https://bit.ly/3A2qORb>.
- Unédic (2004), *Statis*, n° 173.
- Unédic (2013), « L'activité réduite: La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Éclairages*, n° 6, octobre, <https://bit.ly/3hrAkek>.
- Unédic (2019a), « Suivi de la convention d'assurance chômage 2014. Indicateurs au 1^{er} trimestre 2019 », *Éclairages*, octobre, <https://bit.ly/3k66VYU>.
- Unédic (2019b), « Les allocataires qui travaillent. Qui sont-ils ? Quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », *Éclairages*, mars, <https://bit.ly/3z0TpKc>.