

Note de synthèse

-Rapport Dares 2022 : Le non-recours à l'assurance chômage-

La mesure du non-recours : souvent écartée, pourtant cruciale

Le non-recours peut être défini 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 »¹. L'objet de l'étude du non-recours permet donc l'identification des freins à l'effectivité des droits inscrits dans la loi ou la réglementation.

S'agissant du non-recours à l'assurance chômage l'inscription sur les listes des demandeurs d'emploi constitue une première barrière à l'indemnisation (motifs ci-dessous). Une fois inscrit d'autres barrières subsistent puisque **53,8% des inscrits à Pôle emploi ne bénéficient pas d'allocations chômage**². Il y a donc d'emblée deux situations à différencier : les privés d'emploi hors des radars de Pôle emploi- qui ne sont pas comptabilisés comme chercheurs d'emploi-, et les privés d'emploi inscrits et dénombrés comme tels. Pour évaluer une mesure de politique publique il est crucial d'avoir en main toutes les informations, comme le nombre de bénéficiaires potentiels ainsi que la hauteur des droits des bénéficiaires.

Si les pouvoirs publics estiment nécessaire d'avoir des chiffres en matière de fraude sociale (environ 0,4% en termes de chômage), les données sur le non-recours aux droits à l'assurance chômage ont, elles, plus de mal à être diffusées. Aussi, le rapport sur le non-recours aux droits prévu par la loi liberté de choisir son avenir professionnel de 2018, qui devait être publié en 2020 a enfin été communiqué aux parlementaires le 30 septembre dernier.

Ce rapport, sorti en parallèle des débats à l'Assemblée nationale sur la nouvelle réforme de l'assurance chômage est éclairant tant il démontre le manque de volonté de la majorité et du gouvernement à pallier le non-recours aux droits à l'assurance chômage.

L'étude portant sur les années 2018-2019, les données sont donc obtenues sous le régime de la convention d'assurance chômage de 2017, plus favorable que celle en vigueur aujourd'hui.

Des résultats partiels mais éclairants :

Le rapport indique que le non-recours aux droits à l'assurance chômage à la sortie de leur contrat de travail concernerait entre 25% et 42% des salariés éligibles. L'écart de cette fourchette dépend de la population comptabilisée comme éligible dans le calcul du taux de non-recours. Par exemple, le taux de non-recours diminue de 42 à 34% en excluant **les 16-24 et les 60-62 ans** (explication en aval).

Le rapport pointe que ce taux est assez proche de celui de non-recours aux autres prestations sociales telles que le RSA. Ce résultat est contre-intuitif, car à la différence des autres prestations sociales les salariés cotisent directement au régime d'assurance chômage³ ce qui devrait les « légitimer » et les convaincre d'y recourir. Nous soupçonnons alors l'effet important que joue la stigmatisation et la culpabilisation de la société vis-à-vis des bénéficiaires des indemnités chômage notamment à travers les

¹ Cf. Observatoire des non recours aux droits et services, Odenore

² Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 2e trimestre 2022, DARES juillet 2022 n°31

³ En 2018 les cotisations sociale d'assurance chômage étaient encore définies comme telles et non remplacées par la CSG.

discours des gouvernements successifs sur le chômeur-volontaire, qui seraient de nature à les dissuader d'y recourir.

Le rapport se penche les critères de catégorie socioprofessionnelle, de sexe, d'âge, de nature du contrat rompu, de motif de fin de contrat, de durée de contrat, d'expérience en matière d'ouverture de droit et de lieu de naissance. Il en ressort que le sexe et la catégorie socio professionnelle ne semblent pas avoir de conséquence sur le taux de non-recours, en revanche les critères d'âge, de nature du contrat et de temps travaillé ainsi que de lieu de naissance sont les critères qui ont une influence importante sur le taux de non-recours.

❖ Le non-recours selon l'âge : **est un facteur très important en matière de non-recours.** Les

non recourants chez les 16-24 ans et les 60-62 ans représentent respectivement 53% et 47% des éligibles. Seulement, **l'étude a décidé de communiquer principalement le taux de non-recours de 30% qui ne comptabilise pas ces deux tranches d'âge.** Elle estime que la première correspond à un effectif étudiant/ salarié et la seconde à des privés d'emploi qui pourraient être retraités. Ce choix est très discutable puisque **ces populations peuvent être à la recherche active d'un emploi et légitimes à percevoir une indemnité.** L'étude suggère que les 16-24 ans ne sont pas de vrais chômeurs car nombreux sont en étude dans cette population. Or, tous les 16-24 ans ne sont pas étudiants. De plus signalons que les étudiants- salariés cotisent au même titre que les autres salariés et qu'il s'agit d'une population légitime à être éligible. En effet, 40% des étudiants travaillent durant les périodes scolaires (hors période estivale)⁴ et ouvrent ainsi le droit à ces indemnités. De même nombre de seniors sont sans emploi sans avoir atteint le nombre de trimestres nécessaires à l'ouverture des droits à la retraite. À noter que cette population des Ni emploi, ni retraite (NER)⁵ s'accroît avec le report de l'âge légal de départ à la retraite.

❖ Le non-recours selon la nature du contrat rompu et selon la durée travaillée : **ce sont les salariés**

en contrats courts et précaires qui recourent le moins à leurs droits. Le taux de non-recours est plus de deux fois plus élevé pour les personnes après un contrat en intérim et presque trois fois plus élevé après un contrat en CDD que pour les salariés sortants de CDI. La durée travaillée avant la rupture du contrat a également une grande incidence sur le taux de non-recours : les salariés qui ont travaillé entre 4 et 6 mois sont 55% à ne pas recourir à l'assurance chômage alors que les salariés qui ont travaillé plus de deux ans sont 19%. Plusieurs explications peuvent être envisagées pour expliquer le fait que les salariés en fin de CDD ou de mission d'intérim recourent moins à leurs droits :

- **La complexité administrative** : constituer un dossier administratif pour bénéficier d'indemnités n'est pas aisé et, d'autant plus lorsque les contrats sont courts et plus nombreux. Cela suppose de réunir un grand nombre de pièces. Statistiquement les salariés en sortie de contrat court retrouvent plus vite un emploi que les autres⁶ de fait, ils jugent le temps d'intercontrat trop court pour effectuer ces démarches.

⁴ https://www.ove-national.education.fr/wp-content/uploads/2021/01/Brochure_Reperes_2020.pdf

⁵ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications/etudes-et-resultats/un-tiers-des-seniors-sans-emploi-ni-retraite-vivent-en-dessous-du>

⁶ P5 du rapport. Cela s'explique notamment par le fait que certains secteurs abusent de ces contrats précaires, et de fait, les salariés issus de ces filières n'ont d'autre choix que l'emploi précaire, contrat après contrat.

- **Le manque d'information** des salariés est sans doute une des principales causes de non-recours. Les employeurs n'informent que rarement les salariés de leurs droits ce qui contribue à leur méconnaissance de l'assurance chômage et donc à leur non recours. *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.*

Ces données sur le taux de non-recours élevé des actifs qui enchaînent des contrats courts posent de vraies questions quant à la réforme de l'assurance chômage de 2021 qui en réhaussant le seuil d'accès aux droits en vigueur, exclut de fait une partie de ces travailleurs de la population des éligibles **En effet, la réforme de l'assurance-chômage de 2021 en exigeant plus de mois travaillés sur une période d'affiliation plus courte a pour conséquence d'écarter de l'indemnisation une partie de ces travailleurs en les rendant inéligibles.**

En comparant les chiffres de l'emploi, avant et après cette réforme, il faudra examiner le non-recours au droit à l'assurance chômage au regard des effets de la réglementation applicable (conventions d'assurance chômage, réformes imposées par le gouvernement).

❖ Le non-recours selon le lieu de naissance : **Le lieu de naissance est un facteur important sur**

les taux de non-recours puisque les personnes nées en France ont un taux de non-recours plus faible de 10 points par rapport à celles nées à l'étranger. Cette différence illustre de nouveau les biais informationnels (comme évoqué plus haut pour les contrats courts). Elle peut aussi s'expliquer par la défiance vis-à-vis des institutions que peuvent ressentir ces personnes qui souvent se sont déjà confronté à la complexité de notre système administratif.

Les causes du non-recours :

Cette étude estime le nombre de salariés éligibles à l'indemnisation chômage qui ne recourent pas à leurs droits. En revanche, du fait de son caractère quantitatif, elle n'a pas pour objet de caractériser les causes du non-recours. Elle ne traite donc pas des erreurs de Pôle emploi en matière de calcul des trop-perçus qui impliquent pour les allocataires de rembourser ces sommes indues. Ce facteur est notamment très important en matière de non-recours aux aides sociales, il ne peut pas être écarté pour l'assurance chômage tant ces situations sont fréquentes.

Nous proposons d'identifier un certain nombre d'autres facteurs du non-recours à l'assurance chômage. :

- La méconnaissance du droit
- Les difficultés d'accès à la langue
- Les difficultés d'accès aux institutions
- La stigmatisation
- La dématérialisation
- La complexité de la réglementation d'assurance chômage
- La crainte des sanctions sans fraude (souvent à la suite d'une expérience passée, répétitions d'indus, radiations, périodes non déclarées...)
- Les difficultés pour réunir les pièces justificatives (notamment en cas de multiples contrats de travail).
- La difficulté à trouver des informations

- La difficulté d'accès à un conseiller
- L'assimilation quasiment systématique d'erreurs à de la fraude
- L'absence de droit à l'erreur
- Difficultés de déclaration des heures travaillées (pour les vacataires de la fonction publique⁷ , salariés de l'interim à qui les attestations sont fournies très en retard...)
- Les fins de contrats précaires dans le secteur public (Pôle emploi considère les fins de CDD comme des démissions qui n'ouvrent donc pas droit aux allocations)
- L'absence de recherche des ayants droit⁸

Par l'utilisation de la Déclaration Sociale Nominative (DSN) transmise à Pôle emploi par les employeurs, il serait techniquement tout à fait envisageable -si la lutte contre le non-recours était véritablement un objectif- que les indemnités soient versées automatiquement. Cela résoudrait alors tous les cas de non-recours. **Si l'automatisme n'est pas à l'ordre du jour c'est surtout parce que le non-recours permet de réduire les dépenses du régime, sur le dos des plus précaires donc !** Au regard de la réforme en cours, excluant de l'indemnisation les salariés en abandon de poste, modulant la hauteur des indemnités en fonction de la conjoncture économique, forçant les privés d'emploi à accepter n'importe quel contrat sous peine de radiation il est aisé de comprendre ce vers quoi **le gouvernement tend : vers une complexification générale des règles d'indemnisation en vue de rendre ce régime inefficace, de plus en plus difficile d'accès. C'est une étape vers son objectif de plus long terme : incorporer le système paritaire d'assurance chômage au régime de sécurité sociale, géré par la majorité.**

⁷ C.cass ; civ 2 ; 23 juin 2022

⁸ L'article 36 du règlement d'assurance chômage dispose que les ayants droit d'un allocataire décédé en cours d'indemnisation peuvent demander le versement de 120 allocations journalières, augmenté de 45 AJ par enfant à charge. Nous estimons que Pôle Emploi devrait systématiquement rechercher les ayants droit à réception d'un certificat de décès.