

ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

UNE NOUVELLE APPROCHE DES PÉRIODES DE PRISE EN CHARGE

Mai 2023

Comment décrire les parcours d'indemnisation des allocataires de l'Assurance chômage de manière à mieux rendre compte de leur vécu ? C'est pour répondre à cette question que l'Unédic propose dans cette étude **une approche nouvelle des périodes de prise en charge**.

Les demandeurs d'emploi qui remplissent les conditions d'affiliation à l'Assurance chômage ouvrent un droit qui est caractérisé par un montant journalier (appelé allocation journalière) et un nombre de jours (durée potentielle du droit). Ils peuvent consommer une partie ou la totalité de ce droit, et ce sur une période plus ou moins longue selon la vitesse ou le rythme de reprise d'emploi. Ils peuvent aussi recharger leurs droits s'ils ont suffisamment retravaillé depuis la précédente ouverture de droit et arrive en fin de droit sans avoir retrouvé un emploi durable.

Cette étude porte sur la durée de prise en charge par l'Assurance chômage des bénéficiaires du régime, avant les réformes de l'Assurance chômage mises en œuvre en 2021 et 2023, sans compter les intermittents du spectacle qui sont soumis à des règles d'indemnisation spécifiques en terme de durée notamment. **Elle vise à décrire au mieux la durée réelle de prise en charge des allocataires**, en s'attachant à la **notion de période couverte par l'Assurance chômage plutôt que via une approche par droit**.

Dans cette perspective, une « période de prise en charge » correspond à **la période entre le premier et le dernier jour où l'allocataire est pris en charge par l'Assurance chômage, avant une interruption d'au moins 6 mois (182 jours)**. On considère ici qu'il y a interruption de la prise en charge lorsque le demandeur d'emploi n'a plus droit à l'Assurance chômage (plus de reliquat de droit) ou s'il n'est plus inscrit à Pôle emploi (cesse d'actualiser sa situation auprès de Pôle emploi). A l'inverse, en cas de rechargement de droit ou une réouverture de droit moins de 6 mois avant la fin d'un précédent droit, on considère que la période ne s'interrompt pas (*Encadré 1*).

Combien de jours les allocataires de l'Assurance chômage sont-ils indemnisés ? Sur une période de quelle durée ? Quels sont les profils des personnes indemnisées longtemps ? Quelle part de ces droits est effectivement utilisée ? Autrement dit, quel est le « taux de consommation » moyen des droits ? Comment ce dernier a-t-il évolué ces dernières années ? C'est à ces questions que vise à répondre cette étude.

L'approche par périodes de prise en charge plutôt que par durée du droit permet de plus de **rendre compte plus précisément dans le temps de la relation entre les allocataires et l'Assurance chômage**. Plusieurs enseignements se dégagent.

- En moyenne, en 2019, **les allocataires ont perçu 362 allocations journalières (soit l'équivalent d'un an d'indemnisation), avant une interruption d'au moins 6 mois de la prise en charge par l'Assurance chômage**. Le versement de ces allocations journalières peut être continu ou non. **La période pendant laquelle elles ont été versées s'est étalée sur 1 an et 8 mois en moyenne**. Elles sont donc indemnisées en moyenne pendant moins des deux tiers de la durée de leur prise en charge.
- En considérant les périodes de prise en charge selon le profil des allocataires, il apparaît que **les jeunes sont généralement pris en charge sur des périodes beaucoup plus courtes que les autres allocataires**. Les personnes passées par de la formation, les intérimaires et certaines personnes en CDD, mais surtout les plus âgées, qui ont des droits à l'Assurance chômage plus longs, sont prises en charge sur des périodes plus longues.
- En moyenne, **les allocataires utilisent 59 % des droits cumulés sur la période** (droit initial et éventuels rechargement). Ce taux de consommation a peu évolué sur la dernière décennie, excepté durant les premiers temps de la crise Covid, le manque d'emploi ayant alors contribué à le faire croître.
- **Depuis 2009, la durée potentielle de droit a augmenté, passant de 570 jours en 2009 à 640 jours en 2021**, du fait des règles d'Assurance chômage et des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire en 2020/2021. **Le taux de consommation des droits reste relativement stable depuis 10 ans, autour de 60 %**. Il a cependant légèrement baissé après 2015 probablement en lien avec l'introduction des droits rechargeables et l'allongement des droits qui en découle

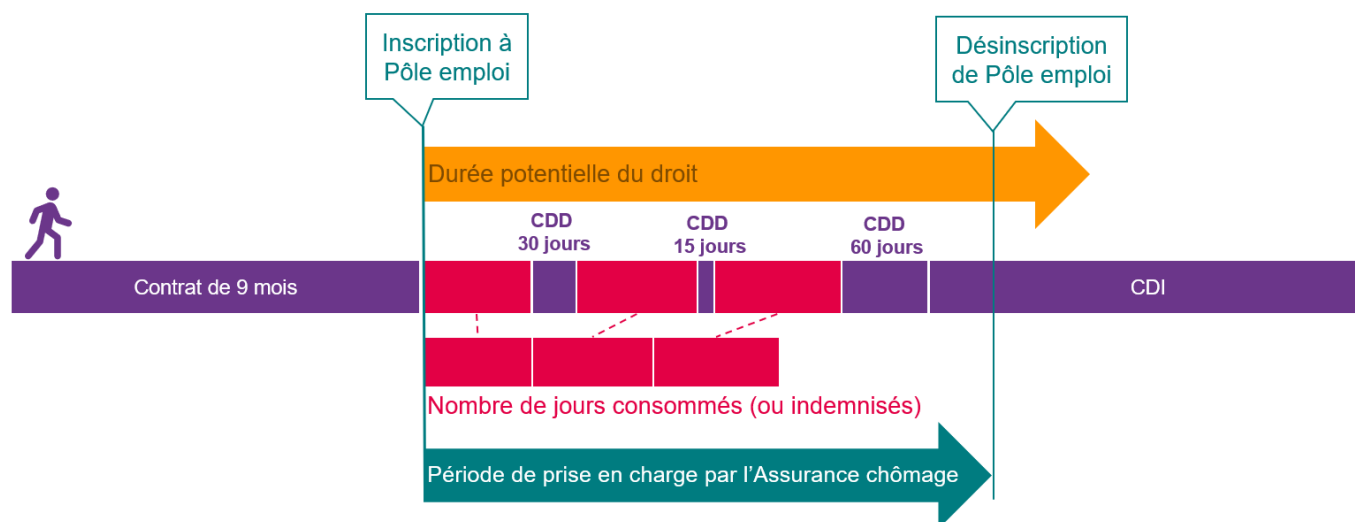
Les allocataires de l'Assurance chômage perçoivent l'équivalent d'un an d'allocations (362 jours indemnisés) souvent versées sur une durée plus longue (1 an et 8 mois en moyenne)

En 2019, en moyenne, les personnes prises en charge par l'Assurance chômage ont été **indemnisées 362 jours**.

Ces « jours d'indemnisation » peuvent être perçus en continu (30 pour un mois de 30 jours par exemple), ou répartis sur une période plus longue (*Schéma 1*). C'est le cas si les personnes retravaillent ponctuellement tout en actualisant leur situation auprès de Pôle emploi, ou si elles retravaillent et perçoivent un revenu inférieur à celui perçu avant leur période de chômage (reprise d'un emploi à temps partiel par exemple), ou en raison d'un « différé d'indemnisation » lié à la réglementation de l'Assurance chômage (ex : durée de carence avant de percevoir sa première indemnité). Or, chaque mois, près de la moitié des allocataires travaillent au moins un jour dans le mois, et donc nombre d'entre eux ne perçoivent pas la totalité de leur allocation un mois donné. Ils pourront bénéficier de ces jours non utilisés (non consommés) au cours des mois suivants, ce qui repousse la fin de leur droit.

Sur quelle durée les individus sont pris en charge *in fine* par le régime ? Pour le mesurer, on compte le nombre de jours d'indemnisation tant qu'il n'y a pas d'interruption d'au moins 6 mois dans la prise en charge (plus de droit à l'Assurance chômage ou désinscription de Pôle emploi) (*Encadré 1*). La période de « prise en charge par l'Assurance chômage », au cours de laquelle ces jours d'indemnisation sont versés, dure en moyenne **20 mois, soit 1 an et 8 mois**. Ils sont donc en moyenne indemnisés pendant moins des deux tiers de la durée de leur prise en charge.

SCHÉMA 1 – EXEMPLE DE PÉRIODE DE PRISE EN CHARGE ET DE DURÉE CONSOMMÉE



Source : Unédic.

Les personnes plus âgées, les personnes étant passées par de la formation et les intérimaires sont pris en charge plus longtemps que les autres

Près d'un quart des allocataires sont pris en charge moins de 6 mois et 15% plus de 3 ans.

Les personnes **prises en charge moins de 6 mois** sont **plus jeunes**, plus souvent indemnisées à la suite de la **fin d'un contrat à durée limitée**, ayant de ce fait un droit plus court.

Les personnes dont la **prise en charge** est **plus longue** (plus de 3 ans) correspondent à plusieurs profils, par exemple :

- les personnes licenciées et plus âgées. D'une part la difficulté à retrouver un emploi augmente avec l'âge. Et d'autre part, des règles particulières s'appliquent aux séniors : une durée potentielle de droit plus élevée à partir de 50 ans¹ (conventions antérieures à 2017) ou 53 ans (à partir de 2017) et un dispositif de maintien de l'indemnisation jusqu'à la retraite à taux plein pour les allocataires en cours d'indemnisation à 62 ans. Ces personnes représentent environ 15 % des personnes bénéficiant d'une longue prise en charge (5 % de l'ensemble des allocataires) ;
- les personnes embauchées en CDD court ou ayant plusieurs contrats simultanément (33 %) ;
- les intérimaires (11 %) ;
- les personnes ayant suivi une formation longue (2 % avaient suivi une formation de plus d'un an).



ENCADRÉ 1 - DÉFINITION DE LA PÉRIODE DE PRISE EN CHARGE

Un demandeur d'emploi est considéré ici comme « pris en charge par l'Assurance chômage » s'il est **inscrit à Pôle emploi** et qu'il dispose d'un **droit ouvert à l'Assurance chômage**.

Une **période de prise en charge** correspond à la **période entre le premier et le dernier jour où l'allocataire est pris en charge par l'Assurance chômage**, avant une **interruption d'au moins 6 mois** (182 jours). On considère ici qu'il y a **interruption** lorsque :

- le demandeur d'emploi n'a plus droit à l'Assurance chômage (plus de reliquat),
- ou s'il cesse d'être inscrit à Pôle emploi (plus d'inscription).

Autrement dit, la **fin d'une période de prise en charge** correspond à une **fin de droit sans réouverture de droit dans les 6 mois** suivants, ou à une période de **désinscription de Pôle emploi de 6 mois ou plus**.

Le seuil de 6 mois a été fixé en référence aux conventions considérant ce seuil comme une reprise

Définie de la sorte, une période de prise en charge **dure en moyenne 20 mois, soit 1 an et 8 mois**.

Au cours de cette période, l'allocataire peut être indemnisé par l'Assurance chômage (au titre de l'ARE, l'AREF ou l'ASP) ou non, par exemple, s'il travaille.

Notons que la reprise d'un emploi, durable ou non, ne met pas nécessairement fin à la période de prise en charge. C'est la fin du droit ou le fait que le demandeur d'emploi cesse d'être inscrit à Pôle emploi qui en détermine la fin.

¹ Age à la fin du dernier contrat donnant lieu à l'ouverture de droit

Les allocataires consomment en moyenne 59 % de leur droit potentiel (droit initial et rechargements éventuels cumulés)

En 2019, à l'ouverture d'un droit à l'Assurance chômage, un allocataire peut bénéficier d'un droit d'une durée allant de 4 à 36 mois, selon la durée pendant laquelle il a travaillé et son âge. S'il épuise ce droit et qu'il a travaillé, il peut le « recharger » (*Encadré 2*). En moyenne, en tenant compte des rechargements, les allocataires **pourraient être indemnisés à hauteur de 616 jours** (*Graphique 1*). Ils **utilisent en réalité 362 jours, soit 59 % de leurs droits** (362/616 jours).

GRAPHIQUE 1 – TAUX DE CONSOMMATION DU DROIT EN MOYENNE EN 2019



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Champ : allocataires dont la prise en charge par l'Assurance chômage est interrompue au moins 6 mois en 2019, hors intermittent du spectacle, France entière.

Lecture : en moyenne, en tenant compte des rechargements, les allocataires pourraient être indemnisés à hauteur de 616 jours. Ils utilisent en réalité 362 jours, soit 59 % de leurs droits (362 / 616).

Près d'un tiers des périodes de prise en charge se termine par une fin de droit

Les périodes se terminent dans **32 % des cas par une fin de droit** (non suivie dans les 6 mois par un nouveau droit à l'Assurance chômage) et dans 2 % des cas par la retraite ou un décès. **Dans 66 % des cas, le demandeur d'emploi n'est plus inscrit auprès de Pôle emploi pendant plus de 6 mois, alors qu'il disposait d'un droit à l'Assurance chômage.** Les données actuellement disponibles ne permettent pas de connaître la situation à l'issue de l'inscription mais on peut faire l'hypothèse qu'il s'agit majoritairement de personnes qui ont retrouvé durablement un emploi. Il peut aussi s'agir, situations moins fréquentes, d'un déménagement à l'étranger, d'une prise en charge longue par l'Assurance maladie, d'une décision de ne plus avoir recours à l'Assurance chômage par exemple.

Depuis 10 ans, la durée potentielle de droit a progressé alors que la durée consommée est restée globalement stable (hors crise Covid)

Depuis 2009, la durée potentielle de droit a augmenté, passant de 570 jours en 2009 à 640 jours en 2021, du fait des règles d'Assurance chômage et des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire en 2020/2021 (*Graphique 2*).

Comme les demandeurs d'emploi restent également inscrits plus longtemps à Pôle emploi (même s'ils retrouvent un emploi), et travaillent plus fréquemment au cours de leur droit, leur **durée de prise en charge** a par ailleurs elle aussi progressé sur cette période, passant de **16 mois en moyenne en 2009 à 20 mois en 2021**.

Sur cette même période de 10 ans, **le nombre moyen de jours indemnisés a augmenté jusqu'en 2013**, passant de 333 jours en 2009 (arrondi à 330 sur le graphique) à 359 jours en 2013, soit 25 jours de plus. **Il est ensuite resté stable, autour de 360 jours pendant 7 ans.** En 2020 et 2021, il a subi une forte augmentation, en lien avec la crise sanitaire, et les prolongations de droit qui en ont résulté.

ENCADRÉ 2 - NOMBRE DE JOURS INDEMNISÉS ET DROIT POTENTIEL SUR UNE PÉRIODE

La notion de jours d'indemnisation est à appréhender comme un capital de jours plutôt que comme une durée de date à date. Elle peut alors être comparée au nombre de jours auquel l'allocataire a droit ou « durée potentielle de droit ».

Une période de prise en charge peut correspondre à plusieurs droits, elle peut aussi ne couvrir qu'une partie de droit. Les 4 cas de figure possibles sont les suivants :

- a. 67% des périodes débutent par une ouverture de droit et se terminent sur le même droit
- b. 19% des épisodes débutent par une ouverture de droit et se terminent sur un autre droit (il y a eu un rechargement)
- c. 9% des périodes débutent par une reprise de droit et se terminent sur le même droit
- d. 5% des périodes débutent par une reprise de droit et se terminent sur un autre droit (il y a eu rechargement)

La durée potentielle de droit d'une période est égale à :

- Cas a (67 %) : la durée potentielle du droit (fixée à l'ouverture).
- Cas b (19 %) : la somme des durées potentielles des droits (fixées à l'ouverture).
- Cas c (9 %) : la durée potentielle du droit moins le nombre de jours déjà consommés sur ce droit au moment de la reprise
- Cas d (5 %) : la durée potentielle du premier droit moins le nombre de jours déjà consommés sur ce droit au moment de la reprise, plus la somme des durées potentielles des autres droits

Comme un droit n'est rechargé que lorsque l'allocataire épuise le droit, la durée potentielle au cours du droit ne correspond pas nécessairement à la durée auquel l'allocataire aurait droit. Autrement dit, une personne qui a travaillé au cours de son droit, d'une durée potentielle par exemple de 12 mois, aura en réalité une durée plus élevée si elle épuise son droit, puisqu'elle pourra le recharger. Cette durée n'est pas comptabilisée dans les calculs, ce qui tend à sous-estimer la durée potentielle (des personnes qui travaillent et ne rechargent pas par rapport à celles qui rechargent).

Exemple :

| Droit initial | Travail dans le droit | Consommation du droit initial | Durée potentielle du rechargement | Consommation du rechargement | Durée d'indemnisation totale | Durée potentielle totale | Taux de consommation |
|---------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------|----------------------|
| 730 j | 270 j | 730 j | 270 j | 70 j | 730 + 70 = 800 j | 730 + 270 = 1 000 j | 800 / 1000 = 80% |
| 730 j | 270 j | 700 j | 0 j | 0 j | 700 j | 730 j | 700 / 730 = 96% |

Le taux de consommation moyen est obtenu en faisant une moyenne des taux de consommation pondérée par la durée potentielle des droits.

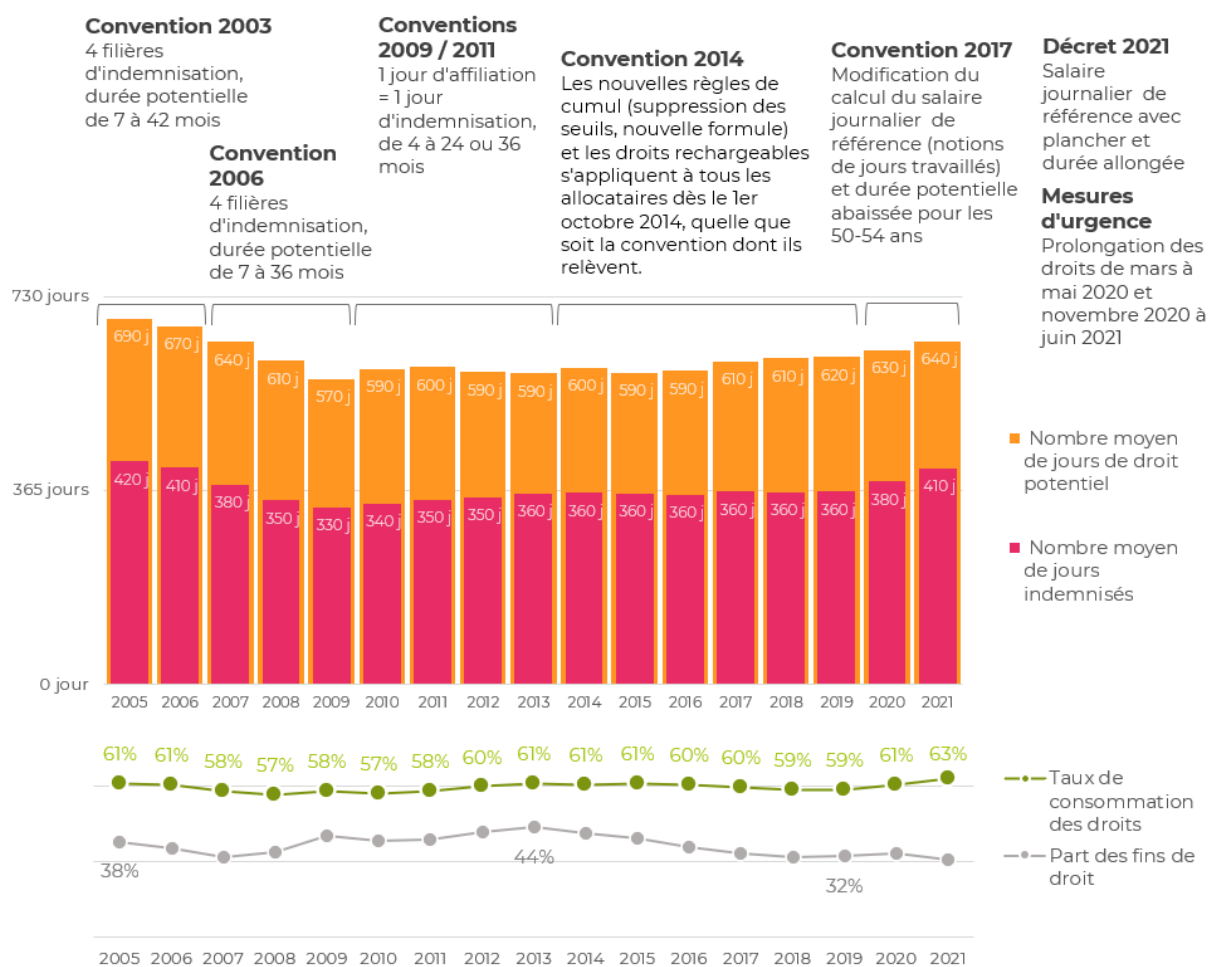
Remarque : dans des précédents travaux de l'Unédic, la durée d'indemnisation était calculée avec des critères qui se rapportaient à la notion de droit et d'autres paramètres. Une personne était considérée comme « sortant de droit » s'i elle épuisait de droit ou lorsqu'elle cessait d'être prise en charge pendant au moins 4 mois. La durée d'indemnisation correspondait au nombre de jours indemnisés, convertis en mois. Cette définition conduisait à une durée d'indemnisation de 304 jours soit 10 mois en moyenne, et à un taux de consommation de 68 % (Unédic, septembre 2019, « Assurance chômage : les chiffres qui comptent » ; Guérin S., juillet 2017, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage en 2016 ? »).

Un taux de consommation stable pendant 10 ans, puis une rapide progression lors de la crise Covid

Le taux de consommation des droits reste relativement stable depuis 10 ans, autour de 60 %. Il a cependant légèrement baissé après 2015 probablement en lien avec l'introduction des droits rechargeables et l'allongement des droits qui en découle (+ 30 jours de durée potentielle de 2015 à 2019). On observe par ailleurs sur cette période une forte baisse de la part des fins de droit (44 % en 2013, 32 % en 2019) pour les mêmes raisons (*Graphique 2*).

Ensuite, la **prolongation des droits** chômage pour toutes les personnes qui atteignaient la fin de leur droit entre mars et mai 2020 puis entre novembre 2020 et juin 2021 a largement contribué à faire augmenter le nombre de jours indemnisés sur la période, et *in fine* le taux de consommation des droits de 2020 et 2021.


GRAPHIQUE 2 - ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN DE JOURS INDEMNISÉS, DE DROIT POTENTIEL, DU TAUX DE CONSOMMATION ET DE LA PART DE FIN DE DROITS DEPUIS 2005



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : allocataires dont la prise en charge par l'Assurance chômage est interrompue au moins 6 mois, hors intermittents du spectacle, France entière.

Lecture : les allocataires dont la prise en charge par l'Assurance chômage s'est interrompue en 2005 ont été indemnisés en moyenne 420 jours sur les 690 jours auxquels ils avaient droit (droit initial et éventuels rechargements compris). Ils ont donc consommé 61 % (= 420/690) de leur(s) droit(s) cumulé(s) sur la période. Pour 38 % d'entre eux, l'interruption de la prise en charge correspond à la fin du droit, sans possibilité de le recharger ou d'ouvrir un nouveau droit à l'Assurance chômage dans les 6 mois suivants.



**ALLOCATAIRES DE
L'ASSURANCE CHÔMAGE :
UNE NOUVELLE
APPROCHE DES PÉRIODES
DE PRISE EN CHARGE**

Mai 2023
Odile Muller

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris
T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic)  [unedic](https://www.linkedin.com/company/unedic) [unedic.org](https://www.unedic.org)