



Droits rechargeables : informer les chômeurs de leurs droits diminue le non-recours

Depuis la réforme des « droits rechargeables » du 1^{er} octobre 2014, les chômeurs en fin de droits reçoivent automatiquement un courrier précisant les démarches à effectuer pour faire valoir un éventuel prolongement de leur indemnisation dans la mesure où ils auraient travaillé récemment. La réception de ce courrier a conduit les demandeurs d'emploi à transmettre davantage leurs attestations employeurs, 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. Parmi elles, il est principalement porté par des allocataires qui ne faisaient aucune demande auparavant : le courrier leur apporterait des informations qu'ils ignoraient. Pour les personnes ayant connu davantage de périodes de chômage, le courrier semble plutôt leur servir de rappel quant à la fin prochaine de leurs droits.

Béatrice Boutchenik (SSP-Lab, Insee), Raphaël Lardeux (division Redistribution et politiques sociales, Insee)

En France, plus de la moitié des chômeurs reprennent un emploi tout en restant inscrits à Pôle emploi. Au-delà d'un seuil minimal de jours travaillés, ces reprises d'emploi peuvent contribuer à étendre la durée potentielle d'indemnisation. Ainsi en 2018, chaque mois, 56 000 chômeurs en moyenne rechargent leurs droits, ce qui représente un peu plus d'un quart des ouvertures de droits à l'assurance chômage [Calavrezo, 2019]. Les rechargements sont effectués en moyenne à la suite d'une quinzaine de contrats (contrat à durée déterminée ou mission d'intérim), mais après cinq contrats au plus dans la moitié des cas. La durée moyenne de rechargement s'établit à 9 mois.

Pour faire valoir leur droit à une telle extension de leur indemnisation, les allocataires doivent envoyer une attestation employeur à Pôle emploi pour chacun des contrats effectués, outre l'envoi du même document par l'employeur. Entre avril et septembre 2014,

pour 21 % des allocataires éligibles à une extension de droits, l'intégralité des attestations employeur n'a pas été envoyée ; les contrats dont l'attestation est manquante ne sont donc pas comptabilisés dans la durée de l'extension de leurs droits. Ce défaut de certification est lié pour certains à une reprise d'emploi pérenne au moment de la fin de droits qui rendrait inutile une éventuelle extension. Pour les autres, il induit une réduction, voire une interruption de leur indemnisation.

Depuis octobre 2014, un courrier informe les allocataires en fin de droits des possibilités d'extension de leur indemnisation

La réforme des droits rechargeables du 1^{er} octobre 2014 a eu pour but de « faire valoir, sous certaines conditions, toutes les périodes de travail accomplies postérieurement à leur admission, en vue d'une nouvelle indemnisation » [Unédic, 2015]. Deux mesures ont été

plus particulièrement mises en avant : d'une part, l'abaissement du minimum de jours travaillés pour bénéficier d'une extension de droits et d'autre part, la possibilité de cumuler anciens et nouveaux droits. La troisième composante de cette réforme a été nettement moins médiatisée : à partir du 1^{er} octobre 2014, un courrier est systématiquement adressé aux chômeurs arrivant en fin de droits afin de les informer de la nécessité d'envoyer leurs attestations employeur à Pôle emploi. Auparavant, il n'existait pas de campagne active d'information : les allocataires devaient déposer une nouvelle demande d'allocations auprès de Pôle emploi afin d'être informés de leur droit à une extension d'indemnisation. Au-delà d'une meilleure connaissance de l'assurance chômage, ce courrier envoyé au moment opportun rappelle aux allocataires l'importance d'effectuer ces démarches administratives afin de bénéficier pleinement de leur indemnisation (*encadré*).

Comparer le comportement des destinataires de ce courrier à celui des non-bénéficiaires

Ce courrier mentionne la date prévue de fin de droits, précise si l'allocataire peut, en l'état, bénéficier d'une nouvelle indemnisation et lui recommande d'envoyer les attestations employeur en sa possession. Un allocataire arrivé en fin de droits le 30 septembre 2014 n'a pas reçu ce courrier, tandis qu'un allocataire en fin de droits le 1^{er} octobre l'aura reçu. En exploitant cette temporalité de l'introduction du courrier, envoyé aux allocataires à partir d'une date bien précise, cette étude en estime l'effet sur la durée des contrats non certifiés par une attestation employeur et, par conséquent, sur la durée potentielle d'extension des droits à l'assurance chômage (*méthodes*).

Les trajectoires d'indemnisation des allocataires sont reconstituées à partir du **fichier national des allocataires** (FNA) (*sources*). Un allocataire qui travaille durant son épisode de chômage doit dans tous les cas déclarer cette activité à Pôle emploi au moment où elle est effectuée, mais une fois achevée, cette période de travail ne contribuera à une potentielle extension de droits que si elle a en outre été justifiée par l'envoi d'une attestation

employeur. Le FNA recense les périodes d'emploi déclarées et mentionne, pour chacun de ces contrats, si une attestation employeur a été envoyée. Pour un épisode de chômage donné, la différence entre la durée totale des contrats déclarés et celle des contrats certifiés, appelée durée non certifiée, fournit une mesure du non-recours à l'extension potentielle des droits.

La durée moyenne des contrats non certifiés passe de 50 jours en 2012 à moins de 10 jours en 2015

La durée moyenne des contrats non certifiés est relativement constante (environ 50 jours) parmi les épisodes d'indemnisation arrivant à épuisement jusqu'en septembre 2014, puis chute brusquement en octobre 2014 pour se stabiliser autour de 10 jours en 2015 (*figure 1*). Les changements dans la procédure

d'indemnisation associés à la réforme de 2014 ne permettent cependant pas d'interpréter immédiatement cette évolution comme l'effet de la réforme. Pour cela, il est nécessaire de recourir à une régression sur la discontinuité introduite par la date de la réforme, en considérant non pas la date à laquelle l'allocataire atteint effectivement la fin de son indemnisation, mais celle qu'il anticipe deux mois avant l'épuisement de ses droits (*méthodes*).

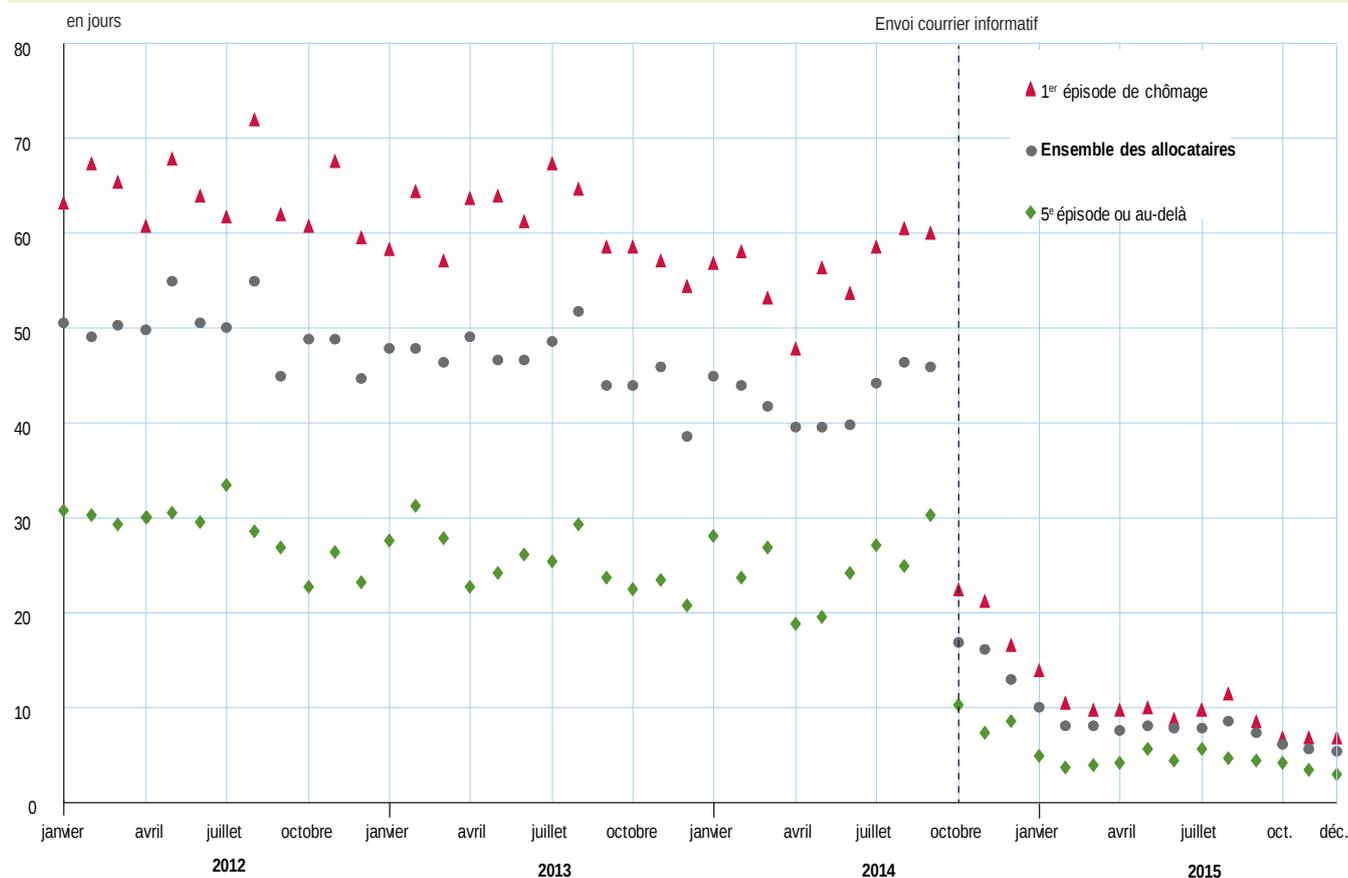
Recevoir le courrier accroît de 30 jours en moyenne la durée potentielle d'indemnisation

L'envoi du courrier a un fort impact sur la certification des contrats de travail. En moyenne, la durée des contrats non certifiés a chuté de 30 jours, accroissant ainsi d'autant la durée potentielle d'indemnisation

Le non-recours aux droits dans la littérature économique

L'accès à l'information est déterminant pour stimuler le recours à des dispositifs aussi variés que l'*Earned Income Tax Credit* (crédit d'impôt américain à destination des ménages modestes) [Chetty et Saez, 2013 ; Bhargava et Manoli, 2015], le revenu de solidarité active (RSA) [Chareyron *et al.*, 2018], les aides sociales [Finkelstein et Notowidigdo, 2019], l'épargne retraite [Saez, 2009] ou encore la sécurité sociale [Liebman et Luttmer, 2015]. En France, l'accompagnement dans les demandes de prestations sociales dispensé par les conseillers de la Caisse des allocations familiales (CAF) à l'occasion des « rendez-vous des droits » s'avère particulièrement efficace pour réduire le non-recours, notamment chez les demandeurs d'emploi en fin de droits [Antunez *et al.*, 2020].

1 Durée moyenne non certifiée selon le mois de fin de droits



Note : durée moyenne des contrats non certifiés parmi les allocataires arrivant en fin de droits un mois donné entre janvier 2012 et décembre 2015 pour l'ensemble des allocataires, parmi les allocataires dans leur premier épisode de chômage et parmi ceux dans leur cinquième épisode de chômage ou au-delà.

Champ : allocataires de moins de 50 ans éligibles à une extension de droits, régime général.

Source : Unédic, fichier national des allocataires (FNA).

2 Impact du courrier sur l'envoi des attestations employeur selon l'expérience au chômage indemnisé

	Durée non certifiée (en jours)		Recours incomplet (en points de pourcentage)		Non-recours total (en points de pourcentage)	
	Effet	Écart-type	Effet	Écart-type	Effet	Écart-type
1 ^{er} épisode de chômage	-38,7***	7,8	-9,7**	4,0	-8,8***	2,3
2 ^e épisode de chômage	-33,9***	8,0	-17,1***	4,4	-8,4***	2,3
3 ^e épisode de chômage	-21,1**	8,3	-16,3***	5,2	-2,5	2,5
4 ^e épisode de chômage	-24,6**	10,9	-22,5***	6,8	-0,2	3,0
5 ^e épisode ou au-delà	-10,0	6,8	-4,0	5,1	2,5	2,0
Ensemble des allocataires	-30,4***	3,8	-14,4***	5,4	-5,4***	1,1

Note : effet causal du courrier sur la durée non certifiée et le non-recours, partiel ou total. *** : significativité à 1 % ; ** : significativité à 5 % ; * : significativité à 10 %.

Lecture : l'envoi du courrier informatif réduit de 38,7 jours la durée non certifiée pour les personnes qui sont au chômage pour la première fois contre 24,6 jours pour celles dans leur quatrième épisode de chômage. Il réduit de 14,4 points la part d'allocataires qui ne certifient pas l'intégralité de leurs contrats de travail, dont 5,4 points du fait d'allocataires ne certifiant aucun contrat de travail.

Champ : allocataires de moins de 50 ans éligibles à une extension de droits, dont la fin de droits prévue deux mois avant est comprise entre août et novembre 2014, régime général.

Source : Unédic, fichier national des allocataires (FNA).

(figure 2). La proportion d'allocataires qui ne certifient pas l'intégralité de leurs contrats de travail a baissé de 14 points. Cette diminution concerne pour un tiers des personnes qui ne certifiaient aucun contrat auparavant. En considérant l'allocation journalière moyenne de 35 euros et sous certaines hypothèses relatives à la part de l'indemnisation potentielle supplémentaire qui sera effectivement consommée (méthodes), le bénéfice monétaire de ce courrier informatif pour les allocataires arrivant en fin de droits et éligibles à une extension d'indemnisation peut être estimé à 300 euros par épisode de chômage.

L'information bénéficie principalement aux allocataires n'ayant jamais ou peu été au chômage auparavant

Le courrier informatif introduit par la réforme de 2014 a principalement affecté le comportement des allocataires ayant le moins été au chômage auparavant. Avant la réforme, le défaut de certification était d'autant plus élevé que l'allocataire avait une faible expérience du chômage : les allocataires terminant leur premier épisode de chômage perdaient ainsi une durée potentielle d'indemnisation deux fois plus longue en moyenne que ceux atteignant la fin de leur cinquième épisode de chômage ou plus (figure 1). L'information fournie compense ces écarts d'expérience. Le courrier réduit de près de 40 jours la durée non certifiée des personnes au chômage pour la première fois, mais n'a pas d'impact significatif pour les allocataires dans leur cinquième épisode de chômage ou au-delà (figure 2). Parmi les allocataires les moins expérimentés, cet effet est principalement porté par ceux qui ne certifiaient aucun contrat, tandis qu'il résulte d'un défaut partiel de certification pour les plus expérimentés. Le courrier apporterait aux premiers des explications qu'ils ignoraient auparavant, tandis qu'il aurait principalement valeur de rappel pour les seconds. ■

Sources

Cette étude est réalisée à partir du **fichier national des allocataires (FNA)** mis à disposition par l'Unédic. Cette base administrative suit de manière exhaustive les trajectoires des allocataires de l'assurance chômage. Elle fournit notamment des renseignements précis sur leurs démarches, leur indemnisation, les contrats de travail antérieurs à l'ouverture de leurs droits et ceux qu'ils effectuent durant leur épisode de chômage. L'échantillon d'intérêt est constitué d'allocataires ayant atteint une durée d'affiliation d'au moins quatre mois au régime d'assurance chômage. Au moment de la mise en place de la réforme des droits rechargeables, ces personnes n'ont été affectées que par l'envoi du courrier informatif. En outre, le champ est restreint à l'allocation de retour en emploi (ARE) du régime général et du régime des intérimaires, hors pré-retraites.

Méthodes

L'effet du courrier sur le comportement de certification est estimé par **régression sur discontinuité**.

Les allocataires ne reçoivent le courrier que si leur épisode de chômage se termine le 1^{er} octobre 2014 ou après. Ceux dont l'épisode de chômage se termine avant cette date ne le reçoivent pas. Sous l'hypothèse que les allocataires situés de part et d'autre de cette date-seuil se seraient comportés de la même manière en l'absence de courrier (conditionnellement à leurs caractéristiques personnelles), toute différence de comportement de certification entre ces groupes peut être interprétée comme étant causée par la réception du courrier.

Il n'est cependant pas possible d'utiliser directement la date effective de fin de droits comme déterminant de l'attribution du traitement. Le système des droits rechargeables modifie les conditions dans lesquelles la fin de droits peut être atteinte. Restreindre le

champ de l'analyse aux personnes atteignant leur fin de droits pourrait ainsi introduire un problème de sélection différentielle, si les caractéristiques des personnes observées en fin de droits ne sont pas les mêmes avant et après la réforme. Pour contourner cet écueil, on utilise une date de fin d'indemnisation potentielle, anticipée par l'allocataire lorsqu'il ne lui reste plus que deux mois d'indemnisation [Boutchenik et Lardeux, 2020]. Tous les allocataires observés dans une fenêtre de quatre mois centrée autour de la réforme ont alors la même probabilité d'atteindre cette fin potentielle d'épisode de chômage, ce qui permet de résoudre le problème de sélection. Cette procédure assure de plus la seule prise en compte des contrats de travail effectués avant la réforme. Ainsi, toute modification du mode d'enregistrement de ces contrats, potentiellement introduite par la réforme des droits rechargeables, ne saurait interférer avec l'estimation des effets du courrier.

Le bénéfice monétaire du courrier pour les allocataires en fin de droits ne correspond pas directement à l'augmentation de durée potentielle d'indemnisation, ce surcroît de droits n'étant pas nécessairement intégralement consommé en cas de reprise d'emploi. Le Barbanchon *et al.* (2019) estiment que, lorsque la durée d'indemnisation potentielle augmente de 1 %, la durée effectivement consommée augmente de 0,3 %. Sous l'hypothèse selon laquelle les allocataires bénéficiant d'une extension de droits présentent la même propension à utiliser leur indemnisation, ils consommeront 9 jours en moyenne sur les 30 jours associés à l'effet du courrier. Pour une allocation journalière moyenne de 35 euros au sein de notre échantillon, le gain s'élève ainsi à environ 300 euros par épisode de chômage.

Pour en savoir plus

- Boutchenik B., Lardeux R., "The Take-Up of Unemployment Benefit Extensions", *Documents de travail* n° G2020/02, Insee, juin 2020.

- Antunez K., Castell L., Perron-Bailly É., « Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? », *Les dossiers de la Drees* n° 47, janvier 2020.
- Le Barbanchon T., Rathelot R., Roulet, A., "Unemployment Insurance and Reservation Wages: Evidence from Administrative Data", *Journal of Public Economics*, 178, 2019.
- Calavrezo O., « Les droits rechargeables », *Éclairage*, Unédic, octobre 2019.
- Finkelstein A., Notowidigdo M.-J., "Take-up and targeting: experimental evidence from SNAP", *The Quarterly Journal of Economics*, 134, 3, 2019.
- Chareyron S., Gray D., L'Horty Y., "Raising the take-up of social assistance benefits through a simple mailing: evidence from a French field experiment", *Revue d'économie politique*, 128, 5, 2018.
- Unédic, « La convention d'assurance chômage 2014 », *Documentation juridique*, 2015.
- Bhargava S., Manoli D., "Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: evidence from an IRS field experiment", *American Economic Review*, 105, 3489-3529, 2015.
- Liebman J.-B., Luttmer F.-P., "Would people behave differently if they better understood social security? Evidence from a field experiment", *American Economic Journal: Economic Policy*, 7, 275-299, 2015.
- Chetty R., Saez E., "Teaching the tax code: earnings responses to an experiment with EITC recipients", *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, 1-31, 2013.
- Saez E., "Details matter : the impact of presentation and information on the take-up of financial incentives for retirement saving", *American Economic Journal: Economic Policy*, 1, 204-228, 2009.

Direction Générale :
88 avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
A. Goin
Rédacteurs :
A. Dugué, V. Quénechdu
Maquette : B. Rols, RPV
Code Sage : IA2052
ISSN 2416-7851
© Insee 2020

- *Insee Analyses* figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :
<https://www.insee.fr/fr/statistiques?debut=0&collection=6>
- Pour recevoir par courriel les avis de parution :
<https://www.insee.fr/fr/information/1405555>

