

# **Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)**

*Rapport pour la CGT*

*IRES*

**Mai 2020**

**Mathieu Grégoire,**  
Université Paris Nanterre, IDHES  
[mgregoire@parisnanterre.fr](mailto:mgregoire@parisnanterre.fr)

**Claire Vivès,**  
CNAM, LISE / Centre d'Études de l'Emploi et du Travail  
[claire.vives@lecnam.net](mailto:claire.vives@lecnam.net)

**Jérôme Deyris**  
Université Paris Nanterre, Economix  
[jdeyris@parisnanterre.fr](mailto:jdeyris@parisnanterre.fr)



*Cette recherche a bénéficié du soutien de la CGT apporté dans le cadre de la convention d'études conclue pour l'année 2017 (projet n°2) entre l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) « au service des organisations représentatives de travailleurs » et la Confédération générale du travail (CGT).*



## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introduction</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1 Une dynamique historique de recul de la couverture de l'indemnisation chômage</b>   | <b>19</b> |
| 1.1 Le taux de couverture de l'indemnisation chômage : baisse historique et évolutions de la définition                              | 22        |
| 1.2 Un changement de définition : de la part des indemnisés à la part des indemnisables  | 26        |
| 1.3 Un changement de définition, ses enjeux et ses usages  | 30        |
| <b>2 Histoire de l'indemnisation chômage et évolution de la réglementation depuis 1979</b>   | <b>41</b> |
| 2.1 Les années 1980 : d'une garantie pour tous les salariés à une logique contributive   | 42        |
| 2.2 Les années 1990 : inciter à l'emploi par la dégressivité des allocations   | 50        |
| 2.3 Les années 2001-2009 : inciter à l'emploi et accompagner les transitions   | 53        |
| 2.4 Les années 2010 : l'intermittence de l'emploi au cœur de réformes de « flexicurité »   | 56        |
| 2.5 La flexibilité sans la sécurité : 2017 et 2019, les droits des salariés à l'emploi discontinu profondément attaqués              | 59        |
| 2.6 Conclusion et synthèse   | 64        |
| <b>3 Simuler les droits à l'assurance chômage pour analyser leurs évolutions à l'échelle individuelle : éléments méthodologiques</b> | <b>71</b> |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.1      | Les principes de construction du simulateur _____   | 72         |
| 3.2      | Le choix des 10 états de la réglementation _____  | 75         |
| 3.3      | Les principaux choix de modélisation _____  | 75         |
| 3.4      | Les principes de construction des cas-types _____   | 78         |
| <b>4</b> | <b>Emploi stable et chômage plein : une remarquable stabilité des droits_</b>                                       | <b>81</b>  |
| 4.1      | La stabilité des droits des salariés à l'emploi stable pleinement au chômage<br>82                                  |            |
| 4.2      | D'inégales évolutions en fonction des salaires et des quotités _____  | 95         |
| <b>5</b> | <b>La couverture de l'emploi discontinu supra-mensuel _____</b>   | <b>101</b> |
| 5.1      | Les chômeurs « activés » : le poids du passé d'emploi dans la génération des<br>droits 102                          |            |
| 5.2      | Les droits des intermittents de l'emploi : de l'intermittence des droits à<br>l'effondrement _____                  | 119        |
| <b>6</b> | <b>La couverture de l'emploi discontinu infra-mensuel _____</b>   | <b>131</b> |
| 6.1      | Intermittences infra-mensuelles régulières _____  | 132        |
| 6.2      | Intermittences infra-mensuelles irrégulières _____  | 144        |
|          | <b>Conclusion _____</b>   | <b>157</b> |
|          | Les principaux enseignements de l'analyse de quarante ans d'évolution des droits _                                  | 158        |
|          | 2019 : L'assurance chômage est-elle encore une assurance chômage pour les salariés à<br>l'emploi discontinu ? _____ | 162        |
|          | <b>Bibliographie _____</b>  | <b>165</b> |
|          | <b>Annexe 1. : Tableaux synthétiques des conventions et des dispositions retenues<br/>dans le simulateur _____</b>  | <b>170</b> |
|          | <b>Annexe 2. : Éléments méthodologiques de formalisation des différentes<br/>conventions _____</b>                  | <b>179</b> |
|          | 1979 _____  | 179        |
|          | 1984 _____  | 180        |
|          | 1993 _____  | 181        |
|          | 1997 _____  | 182        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>2002</b>  | <b>182</b> |
| <b>Conventions suivantes : 2006, 2009</b>          | <b>182</b> |
| <b>Convention 2014</b>                             | <b>183</b> |
| <b>Convention 2017 et décret 2019</b>              | <b>183</b> |
| <b>Annexe 3. : Liste des conventions retenues</b>  | <b>185</b> |
| <b>Tables des graphiques, planches et tableaux</b> | <b>189</b> |





## Introduction

Depuis 40 ans le chômage s'est beaucoup transformé. Qu'en est-il de la couverture du chômage ?

Depuis 1979, le niveau de chômage a fortement augmenté, quelle que soient les conventions retenues pour le mesurer. Les séries longues tirées de l'enquête Emploi de l'INSEE montrent ainsi que le taux de chômage (au sens du BIT<sup>1</sup>), de 4 % en 1979, a crû puis s'est stabilisé autour de 9 % dans les années 2010. Au deuxième trimestre de l'année 2019, ce même taux de chômage s'élève à 8,2 % de la population active avec 2,4 millions de personnes au chômage en France (métropolitaine). Les statistiques de Pôle Emploi montrent que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A<sup>2</sup> s'établissait à 3,4 millions en France métropolitaine fin juillet 2019 soit à un niveau proche de celui atteint dans les dernières années de la décennie 1990.

Au-delà de cette persistance d'un haut niveau de chômage, ce sont les changements qualitatifs du chômage qui attirent l'attention. Les formes prises par le chômage sont

---

<sup>1</sup> Selon la définition établie par le BIT en 1982, est chômeur une personne sans emploi (qui a travaillé moins d'une heure durant la semaine de référence), disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui a cherché activement dans le mois précédent.

<sup>2</sup> C'est-à-dire les personnes sans emploi *i.e.* n'ayant pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure dans le mois considéré.

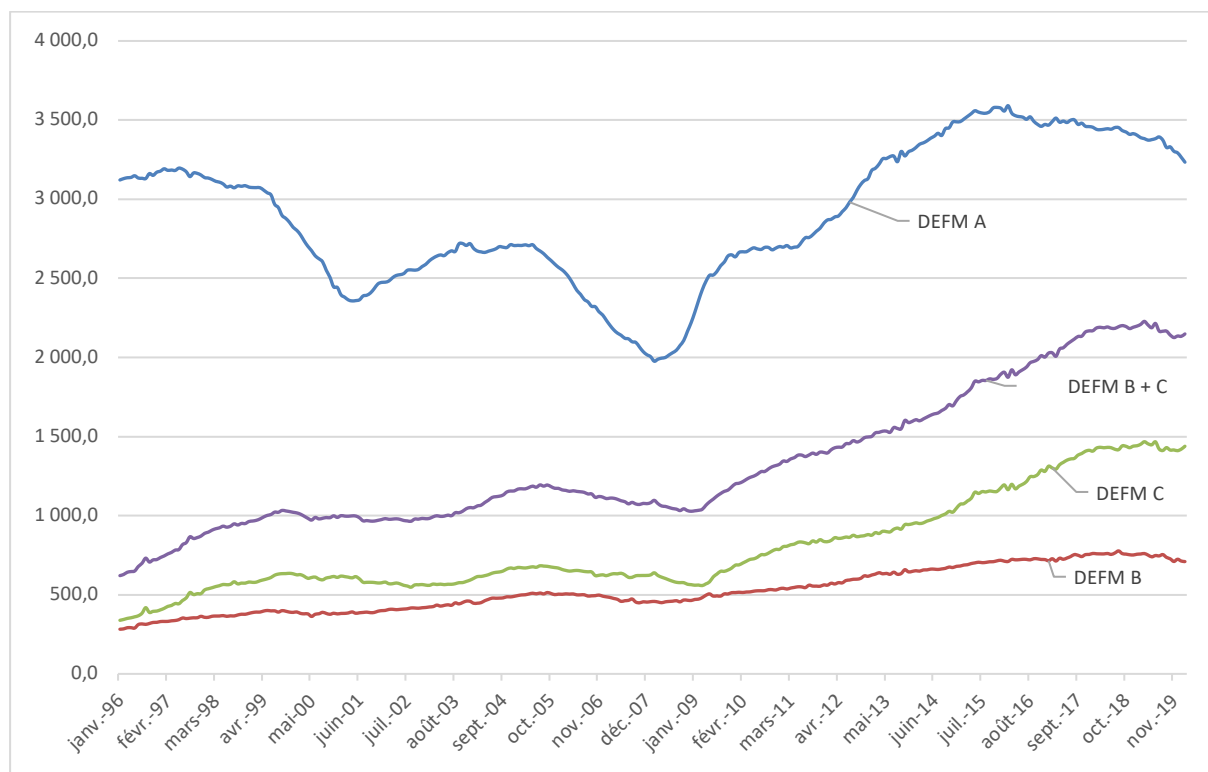
devenues de plus en plus diverses : en miroir de la croissance des formes dites « atypiques » d'emploi, les modalités « atypiques » de chômage se sont multipliées à tel point qu'aujourd'hui les frontières entre emploi et chômage sont devenues de plus en plus difficiles à tracer. L'INSEE a ainsi souligné les limites d'une mesure très restrictive du chômage selon la définition du BIT en mettant en avant les notions de « halo » d'une part et de « sous-emploi » d'autre part. Le halo autour du chômage (constitué notamment de personnes souhaitant travailler, disponibles rapidement, mais qui n'ont pas recherché activement d'emploi) atteint près de 1,5 millions de personnes au 2<sup>ème</sup> trimestre 2019. Le « sous-emploi », qui comprend des personnes qui travaillent involontairement moins que ce qu'elles souhaitent est une réalité vécue, à la même date, par 1,4 millions de personnes. Autrement dit, ces deux catégories hybrides entre emploi et chômage représentent ensemble désormais presque autant que le chômage au sens du BIT. Les données de Pôle Emploi conduisent à un constat similaire. De 1996 à 2020, le nombre de chômeurs de catégorie A a connu une très faible hausse, passant de 3,1 millions à 3,3 millions (Graphique 1 et Graphique 2, p. 11). 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 500 000 en France métropolitaine puis 2,15 millions en janvier 2020, soit une augmentation de près de 244 %. 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<sup>3</sup>. 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 sont devenues au cours des vingt 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<sup>4</sup> (Grégoire et al., 2018).

---

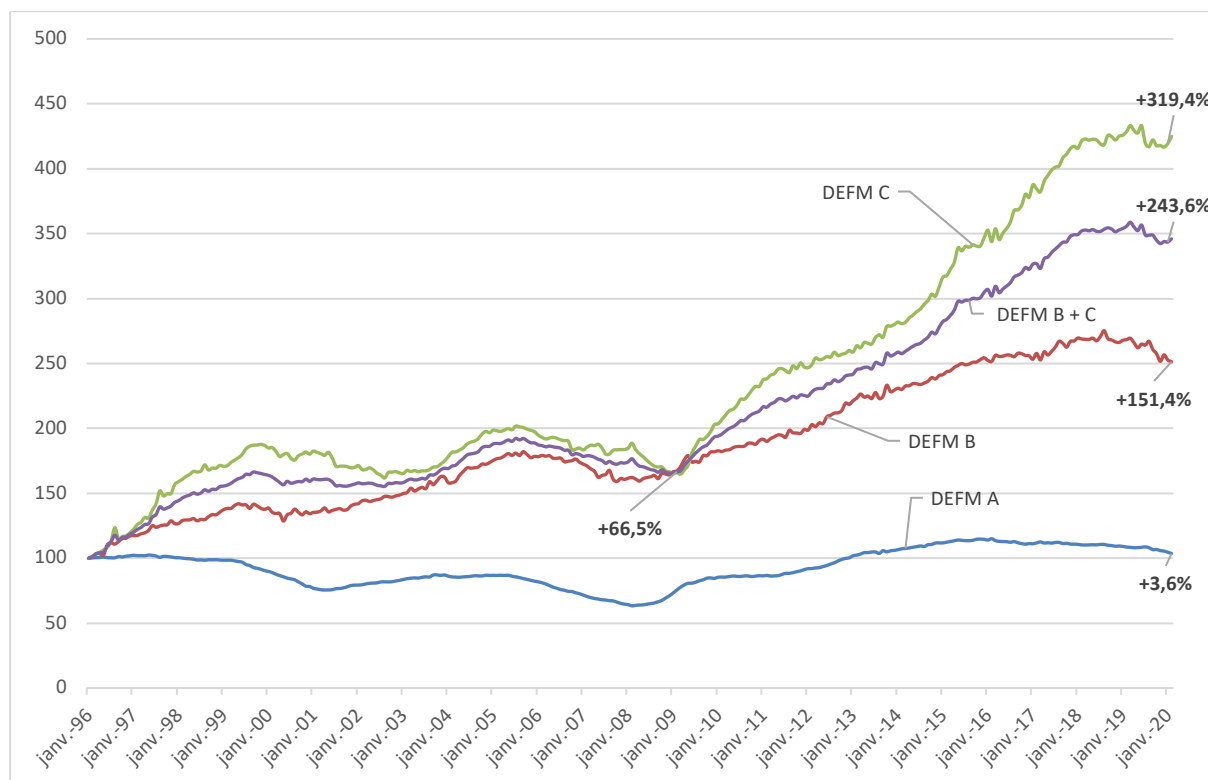
<sup>3</sup> Nous revenons sur ces séries de façon plus approfondie dans la 1<sup>ère</sup> partie de ce rapport.

<sup>4</sup> Grégoire M., Guergoat-Larivière M. et Vivès C., 2018, « Introduction générale. Discontinuités de l'emploi et indemnisation du chômage », *Socio-économie du Travail*, n° 3, 2018-1, p. 15-30.

**Graphique 1 : Demande d'emploi en fin de mois (DEFM) catégories A et BC (1996-2020) en France métropolitaine (données CVS CJO Pôle Emploi-DARES)**



**Graphique 2 : Demande d'emploi en fin de mois (DEFM) catégories A et BC (1996-2020) en France métropolitaine en base 100 (données CVS CJO Pôle Emploi-DARES)**



Comment l'indemnisation du chômage a-t-elle évolué dans ce contexte de transformation profonde du chômage ? Comment, plus précisément, les droits des chômeurs se sont-ils transformés depuis 40 ans parallèlement à ces évolutions – à la fois quantitatives et qualitatives – du chômage et de l'emploi ?

Au-delà du constat d'une transformation d'ampleur de l'emploi et du chômage, trois séries d'interrogations justifient qu'on tente d'objectiver l'évolution des droits des chômeurs depuis 40 ans.

Premièrement, le nombre important de réformes dont l'assurance chômage a fait l'objet tranche avec la grande permanence qui paraît se dégager dans les principes qui structurent les droits à indemnisation.

Le régime d'indemnisation chômage a connu en 40 ans un nombre de réformes sans commune mesure avec les autres institutions de la protection sociale. Nous justifierons plus bas notre choix de retenir dix états différents de la réglementation pour saisir les évolutions de l'indemnisation entre 1979 et 2019. En réalité, le nombre de négociations de conventions ou d'avenants a été beaucoup plus important. Cette fréquence de réforme est encore plus marquée au cours des dix dernières années puisqu'entre 2009 et 2019, le régime d'indemnisation a connu quatre réformes d'ampleur. Il y a donc eu une volonté – au moins affichée – d'adapter la réglementation de l'indemnisation aux évolutions de la conjoncture et aux transformations du chômage.

Dans le même temps, il apparaît à la lecture de la réglementation que des éléments très structurants de l'indemnisation n'ont pas ou peu évolué depuis 1993 voire 1984 ou même 1979 (cf. Partie 2 p. 41 et Annexe 1 : Tableaux 2, 3 et 4, p. 170). Les modalités principales d'indemnisation du chômage total semblent avoir peu évolué. En particulier, les formules de calcul du montant de l'allocation n'ont quasiment pas changé depuis 1984. De même, l'existence de dispositions visant à indemniser un chômage plus discontinu est avérée sur toute la période. Il existe ainsi depuis 1979 des dispositions permettant à un allocataire de reprendre le bénéfice d'un droit non épuisé après un épisode d'emploi ponctuel.

Cette tension entre réformes très fréquentes (voire permanentes sur la dernière période) et continuité des fondements justifie la nécessité d'identifier et d'objectiver les changements significatifs en matière de contenu des droits en mesurant bien leur portée.

Deuxièmement, les évolutions de la réglementation témoignent d'une tension entre deux ambitions dont on peut se demander si elles ne sont pas contradictoires : d'un côté ces réformes prétendent mieux couvrir les salariés les plus précaires et s'adapter aux nouvelles formes de chômage alors que, de l'autre côté, elles promeuvent et renforcent une logique de contributivité de plus en plus stricte.

D'un côté, la volonté affichée de mieux couvrir les salariés les plus précaires s'est traduite par la mise en place et le développement de dispositions dites « d'activité réduite » qui régissent les possibilités de cumul, durant le même mois, de salaire et d'allocations. De même, des dispositions destinées à inciter à la reprise d'emplois courts permettent aux allocataires de reprendre ponctuellement un emploi sans craindre de perdre des droits. Cette préoccupation est présente dès 1979 et prend la forme, à partir de 1984, de mécanismes dits de « réadmission » qui permettent, en cas de retour au chômage d'un ancien allocataire, de bénéficier des caractéristiques les plus favorables (durée la plus longue, montant le plus élevé) entre l'ancien droit (dont il reste un reliquat) et le nouveau droit (fondé sur l'emploi repris). Sur proposition de la CFDT, la réadmission est remplacée en 2014 par les « droits rechargeables » dont l'objectif est qu'aucune période travaillée ne soit « perdue ». Dans ce cadre, chaque emploi interstitiel donne lieu à une simple suspension de la consommation d'un « capital » de droits qui reprend entre chaque emploi et ce jusqu'à épuisement. Par ailleurs, chaque emploi ouvre une potentielle recharge de droits.

D'un autre côté, est affirmé et approfondi un principe de contributivité de plus en plus strict, c'est-à-dire le lien est de plus en plus étroit entre cotisation et prestation. L'évolution des filières d'indemnisation au fil des conventions allait déjà dans le sens d'un renforcement du lien entre durée de cotisation et de prestation. La convention de 2009 marque un approfondissement de cette logique puisque désormais, un jour cotisé donne droit à un jour indemnisé.

Ces deux ambitions – couvrir les salariés en emploi discontinu et affirmer un principe de plus grande contributivité – semblent fondamentalement contradictoires.

Certes, on peut comprendre la logique en apparence protectrice pour les plus précaires selon laquelle « chaque emploi génère des droits ». Il n'en demeure pas moins qu'affirmer un principe de contributivité c'est accorder de « petits » droits à ceux qui ont de petits emplois et de « gros » droits à ceux qui ont le plus d'emploi. Autrement dit, c'est assurer une protection d'autant plus forte que l'emploi est continu et d'autant moins forte que l'emploi est fragmenté et réduit dans sa durée.

Troisièmement, on peut s'interroger sur la nature souvent ambiguë des dispositifs qui visent à couvrir l'emploi discontinu, dans un régime dont le paradigme essentiel demeure l'indemnisation du chômage total.

Première ambiguïté, la création de nouveaux droits pour les salariés à l'emploi discontinu entre en tension avec la crainte d'encourager des pratiques d'hyperflexibilisation de la main-d'œuvre par des entreprises s'appuyant sur une solvabilisation des situations d'emploi les plus précaires. Cette tension est d'autant plus forte que la volonté de mieux protéger les salariés à l'emploi discontinu répond plus directement et plus prosaïquement à une volonté d'encourager les chômeurs à accepter des emplois quels qu'ils soient. Dès la création du régime, des dispositions sont inscrites dans la réglementation pour s'assurer que le demandeur d'emploi qui reprend un « petit » emploi ne soit pas pénalisé, l'idée sous-jacente étant qu'un « petit » emploi (durée de contrat courte, salaire faible, etc.) vaut mieux que pas d'emploi du tout et que tout petit emploi est un « tremplin » vers un meilleur emploi.

Deuxième ambiguïté, les négociateurs craignent qu'en protégeant mieux les salariés à l'emploi discontinu et/ou en les encourageant à prendre des emplois courts ou mal rémunérés l'assurance chômage ne contribue à dégrader la norme d'emploi. Les négociateurs sont face à une équation qui paraît insoluble : encourager les salariés à accepter des emplois y compris dans des conditions dégradées et ne pas contribuer au développement de ces emplois en les rendant acceptables pour les salariés et, par voie de conséquence, mobilisables par des employeurs souhaitant externaliser une partie de leur coût salarial sur l'assurance chômage. L'institution paritaire a ainsi longtemps lutté contre les formes de réembauche d'allocataires par un même employeur en mettant en place des

formes de contrôle<sup>5</sup>. Ces mesures ont aujourd'hui disparu et la réembauche est devenue une part importante de l'activité réduite<sup>6</sup>.

Troisième ambiguïté, la promotion de droits pour les salariés à l'emploi discontinu s'est toujours accompagnée de la crainte que ceux-ci ne s'inscrivent durablement dans cette forme d'intermittence de l'emploi. Si des adaptations à la réglementation ont été faites pour couvrir les intermittents de l'emploi, indemniser des allocataires en emploi précaire est toujours pensé comme transitoire. L'objectif que se donnaient les signataires était à la fois d'inciter au retour à l'emploi précaire tout en ne voulant pas que les allocataires s'installent durablement dans ce type d'emploi<sup>7</sup>.

Quatrième ambiguïté, la notion de « remplacement » du salaire est fonctionnelle à la figure du salarié stable pleinement au chômage et n'est appliquée aux salariés à l'emploi discontinu qu'au prix d'une adaptation de la notion de « remplacement » reposant sur des analogies plus ou moins fragiles et conventionnelles. Le salarié stable qui perd involontairement son emploi et bénéficie d'une allocation dans une logique de « remplacement » de son salaire constitue un socle cognitif clair jouissant d'une légitimité politique forte. En revanche, les apories sont nombreuses pour penser les contours d'une indemnisation des salariés à l'emploi discontinu à la fois quant à la génération de ces droits et à la fois quant à leur « consommation ». Du côté de la génération des droits, différentes manières de penser la référence à « remplacer » sont possibles. S'agit-il de considérer le salaire que ce salarié aurait s'il ne connaissait jamais de périodes de chômage ? S'agit-il au contraire de considérer seulement le montant de salaire que le salarié parvient effectivement à cumuler en moyenne ? L'assurance chômage a longtemps fonctionné sur la première option en faisant du « salaire journalier de référence » compris comme le salaire journalier des salariés sur leur seule période d'emploi le cœur du calcul des indemnités journalières. Mais cette convention a été mise en cause en 2019 au profit

---

<sup>5</sup> Les allocataires qui s'inscrivaient à l'assurance chômage après avoir travaillé plusieurs fois pour le même employeur ou ceux qui demandaient à bénéficier de l'activité réduite en travaillant pour l'employeur qui les avaient embauchés avant qu'ils ne soient inscrits devaient passer devant une commission paritaire qui décidait ou pas de les indemniser.

<sup>6</sup> Benghalem H., 2016, « La majorité des embauches en contrat court se font chez un ancien employeur », *Eclairages. Etudes et analyses*, Unédic, janvier 2016

<sup>7</sup> Vivès C., 2018, « Justifications et règles d'indemnisation de "l'activité réduite" : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*, Dossier « Troubles dans la protection sociale », n° 20, p. 61-81.

de la seconde option<sup>8</sup> : le montant de référence à remplacer n'est plus un salaire journalier afférent aux seules périodes d'emploi mais la quantité moyenne de revenu que le salarié parvient à cumuler dans une période calendaire constituée aussi bien de périodes d'emploi que de chômage. Du côté de la « consommation » des droits, l'assurance chômage rencontre d'autres apories liées en particulier à la tentation de transformer la logique de l'assurance dans le sens d'une activation des chômeurs. Il s'agit à la fois de remplacer les salaires non perçus du fait d'un certain nombre de jours de chômage (ou d'une autre forme de privation d'emploi), tout en prenant en compte les revenus associés aux jours en emploi. L'objectif est à la fois de ne pas indemniser des salariés qui bénéficieraient de salaires jugés trop importants mais aussi de veiller à maintenir une fonction d'incitation à l'emploi de l'assurance chômage en ne pénalisant pas les chômeurs qui accepteraient un emploi court. Indemniser le chômage, mais pas trop, mais quand même assez : l'indemnisation des périodes en partie chômées et en partie travaillées est sans cesse sur une ligne de crête.

Peut-on parler d'une tendance à l'amélioration de la couverture des salariés à l'emploi discontinu ? Les ambiguïtés, voire les contradictions sous-jacentes aux réformes successives de l'assurance chômage et aux discours qui les légitiment justifient qu'on y regarde de plus près. L'objectif de cette recherche est ainsi de tenter de fournir des mesures objectives de l'évolution des droits des chômeurs en insistant sur les trajectoires nécessairement plus complexes et diverses de salariés à l'emploi discontinu. Nous avons tenté de le faire en étudiant cette évolution depuis 40 ans c'est-à-dire, plus précisément, depuis la convention de 1979 que nous considérons avec la réforme de 1984 comme les réformes qui structurent l'architecture contemporaine de l'assurance chômage.

Comment objectiver l'évolution des droits de chômeurs sur le long terme (depuis la convention de 1979) en prenant en compte, en particulier, les cas des salariés aux parcours d'emploi les plus fragmentés et les plus complexes ? D'un point de vue

---

<sup>8</sup> À l'heure à laquelle nous achevons la rédaction de ce rapport, la mise en œuvre de la réforme portée par le gouvernement E. Philippe en 2019 n'est réalisée que partiellement : le décret d'application qui prévoyait une application totale des dispositions concernant les allocataires au 1<sup>er</sup> avril 2020 a été mis en cause par un nouveau décret prévoyant une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> septembre 2020 du fait de la crise liée à l'épidémie de COVID-19.



méthodologique, le cœur de ce travail a résidé dans la réalisation d'*un simulateur* capable de retracer l'évolution des droits pour des profils particuliers de salariés : l'idée est de pouvoir mesurer, pour chacune des principales conventions depuis 1979, les droits générés, mois par mois, pour un parcours particulier d'emploi-chômage afin d'être en mesure de retracer l'évolution des droits de 1979 à 2019 pour n'importe quel profil de salarié, du plus simple au plus complexe. Cet outil nous permet ainsi à la fois d'étudier les droits pour des trajectoires d'emploi très diverses et de comparer ces droits pour quarante ans de réglementation.

Ce travail d'objectivation nous permet ainsi de répondre aux questions suivantes : Comment ont évolué les droits de chômeurs ? En particulier, comment a évolué la couverture des situations d'emploi discontinu ? De quelles configurations d'emploi discontinu parle-t-on ? Et peut-on les considérer d'un bloc sans distinction ?

Si la mise en place et l'exploitation de ce simulateur constituent le cœur de notre stratégie de recherche, d'autres voies et méthodes complémentaires ont été mobilisées et explorées. Préalablement, la recherche a, en particulier, consisté à décrire les dynamiques de l'évolution des droits depuis 1979 de la façon le plus large possible en nous posant une question simple : combien de chômeurs sont-ils ou non couverts par l'assurance chômage ? Comment a évolué de taux de couverture sur 40 ans ? Ce premier travail s'appuie sur la reconstitution inédite de séries de taux de couverture de 1985 à 2019. Il montre en particulier que la proportion de chômeurs indemnisés est au plus bas en 2018, et a été l'occasion d'un débat sur le choix des indicateurs de taux de couverture, Pôle emploi, l'Unedic et la DARES privilégiant désormais un nouvel indicateur – la proportion de chômeurs indemnisables et non plus indemnisés – dont l'évolution et le montant sont en net décalage avec la dynamique de recul observé lorsqu'on s'en tient, plus classiquement, à la seule et stricte indemnisation.

Le présent rapport s'organise ainsi :

- la première partie présente l'évolution de l'indemnisation chômage dans les 40 dernières années en s'appuyant sur l'analyse de séries longues inédites permettant de reconstituer un taux de couverture sur longue période.

- la deuxième partie de ce rapport spécifie l'évolution des droits des chômeurs en revenant sur l'histoire des négociations et des réformes de la réglementation en vigueur de la convention fondatrice de 1979 au décret de 2019.
- la troisième partie présente le simulateur en précisant les partis pris méthodologique, leurs apports et leurs limites.
- les quatrième, cinquième et sixième parties sont consacrées à la présentation des premiers résultats de l'exploitation du simulateur en distinguant trois grands types de profils : des salariés « stables » (4<sup>e</sup> partie) , les salariés à l'emploi discontinu dont le rythme d'emploi est supra-mensuel (5<sup>e</sup> partie) et les salariés à l'emploi discontinu dont le rythme d'emploi est infra-mensuel (6<sup>e</sup> partie)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Nous entendons par « rythme d'emploi supra ou infra-mensuel » le fait pour un salarié d'avoir des contrats de travail dont la durée est supérieure ou inférieure au mois.

## **1 Une dynamique historique de recul de la couverture de l'indemnisation chômage**

Avant d'analyser comment a évolué l'assurance chômage depuis 40 ans, négociations après négociations, conventions après conventions, et avant de tenter d'objectiver l'évolution des droits des chômeurs de façon fine, l'objectif de cette première partie est d'appréhender cette évolution de la façon la plus large possible. Nous tentons ici de répondre à des questions simples : quelle est la part de chômeurs couverts par l'assurance chômage ? Comment cette couverture a-t-elle évolué depuis 40 ans ?

La réponse, avant la publication des premiers résultats de cette étude<sup>10</sup>, semblait tout aussi simple en apparence : fin juin 2017, officiellement, « environ 69 % des demandeurs d'emploi (avait) un droit à l'indemnisation »<sup>11</sup> et, tout aussi officiellement, ce

---

<sup>10</sup> Grégoire M., Vivès C., 2018, « Combien de chômeurs indemnisés ? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition », *Note de l'IES*, n° 42, mars.

<sup>11</sup> Pôle Emploi, 2017, « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation au 30 juin 2017 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 17.048, novembre.

taux de couverture progressait depuis 2014 grâce aux évolutions de la réglementation<sup>12</sup>. Depuis la publication de notre article mentionné plus haut et le débat auquel il a donné lieu<sup>13</sup>, les publications officielles n'ont guère changé dans leur contenu mais le vocabulaire connaît une légère inflexion<sup>14</sup>.

En réalité, la question comme la réponse ne sont simples qu'en apparence car cette manière officielle de voir le nombre des chômeurs « couverts » n'est flatteuse qu'au prix d'un changement de définition de l'indicateur statistique usuellement retenu pour mesurer la portée de l'assurance chômage : son « taux de couverture ». Au taux de couverture usuel entendu comme la part des chômeurs *indemnisés*, on a substitué un nouveau « taux de couverture » défini comme la part des chômeurs *indemnisables*. Cette différence est déterminante car la dynamique des dernières années est bien l'explosion du nombre de chômeurs « indemnisables non indemnisés » : alors qu'on comptait 525 000 indemnisables non indemnisés au titre de l'assurance chômage en mars 2010, on en compte 990 000 en juin 2019<sup>15</sup>.

Autrement dit, la question de savoir combien de chômeurs sont indemnisés est plus complexe qu'il n'y paraît parce qu'elle engage à la fois des enjeux de quantification mais aussi de enjeux de qualification des situations couvertes. Doit-on mesurer les chômeurs indemnisables ? ou seulement les chômeurs indemnisés ? Il ne fait pas de doute, pour nous, que 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. Il ne fait pas non plus de doute, qu'à l'inverse, il serait préjudiciable de les confondre ou de mettre en avant l'un au détriment de l'autre ou pire,

---

<sup>12</sup> Unédic, 2017, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016 ? », *Éclairages*, juillet.

<sup>13</sup> Cette publication a donné lieu à réponse écrite des directeurs des services statistiques de l'Unédic, Pôle emploi et de la DARES auquel nous avons répondu. Cet échange est publié en intégralité sur le site de l'Institut Européen du Salariat : <https://www.ies-salariat.org/a-propos-de-la-note-de-lies-de-m-gregoire-et-claire-vives-sur-le-taux-de-couverture-de-lindemnisation-chomage/>

<sup>14</sup> Ainsi depuis septembre 2018, Pôle Emploi a modifié le titre de sa publication récurrente en substituant à l'intitulé « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi » l'intitulé « Part des demandeurs d'emploi indemnisables ». Par exemple : Pôle Emploi, 2020, « Part des demandeurs d'emploi indemnisables : situation au 30 juin 2019 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 20.002, janvier.

<sup>15</sup> Pôle Emploi, 2020, *Op. cit.* Les séries longues de Pôle Emploi sont disponibles sur son *opendata* : <http://www.pole-emploi.org/opendata/les-demandeurs-demploi-indemnisse.html?type=article>

de substituer une définition à l'autre en employant le même terme de « taux de couverture ».

Dans un premier temps, nous présentons dans cette partie le résultat du travail de reconstitution des séries temporelles de l'indemnisation sur une longue période (de 1985 à 2019). Ces séries inédites montrent un résultat fort : la part des chômeurs indemnisés n'a, sur toute la période analysée, jamais été aussi basse que dans la période récente. Pour autant, c'est l'autre série qui fait l'objet des publications officielles : celle de la part des chômeurs dits « indemnisables » dont la tendance diverge d'avec celle des indemnisés.

Dans un second temps, nous analysons l'usage de ces indicateurs par l'Unedic, Pôle Emploi et la DARES et leurs enjeux. Nous montrons d'une part qu'ils privilégient quasi-systématiquement l'indicateur de taux de couverture défini comme part des indemnisables et structurent de façon univoque le débat public autour de données qui occultent le recul historique de la couverture chômage. D'autre part, nous détaillons les apports et les limites de chacun des deux indicateurs en montrant que chacun est nécessaire pour comprendre l'évolution de l'indemnisation dans un contexte dans lequel le chômage change fortement, notamment avec l'essor de la figure hybride du chômeur qui travaille. Sans l'exprimer de façon explicite, la nouvelle définition du taux de couverture est en phase avec des changements profonds de la mission même de l'assurance chômage dont la fonction de remplacement du salaire tend à s'effacer derrière celle d'activation et de soutien à la reprise d'emploi.

### **Encadré 1 : méthodologie**

Pour reconstituer les séries du taux de couverture entre 1985 et 2019, nous avons recensé depuis 1985 l'ensemble des publications portant sur le nombre de chômeurs d'une part, le nombre de chômeurs indemnisés d'autre part (dont une grande partie n'existe que sur format papier accessible à la BNF 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 DEFM. Aussi surprenant que cela puisse paraître, il n'est ainsi pas aisé de connaître l'évolution de la couverture du

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. 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...).

### **1.1 Le taux de couverture de l'indemnisation chômage : baisse historique et évolutions de la définition**

Quelle est la part des chômeurs à bénéficier d'une indemnisation chômage ? Les deux régimes d'indemnisation des chômeurs en France (par l'assurance chômage et par l'État) ont-ils joué leur rôle de couverture des chômeurs à hauteur de la crise de chômage qu'a connu le marché du travail depuis 2008 notamment ?

Une première manière de répondre à cette question est de calculer un « taux de couverture » dans sa définition la plus ordinaire et la plus simple possible à savoir le rapport du nombre de chômeurs indemnisés sur le nombre de chômeurs total. Historiquement, c'est cette approche qui est retenue dans les publications officielles en France : jusqu'à la fin des années 2000, c'est par exemple cette logique qui prévaut dans les publications mensuelles de la DARES. Le taux de couverture de l'assurance chômage désignait la part des personnes indemnisées au titre de l'assurance chômage parmi l'ensemble des chômeurs ; le taux de couverture de l'indemnisation chômage par l'État désignait la part des personnes indemnisées au titre des allocations de fin de droit financées par l'État parmi l'ensemble des chômeurs. Le taux de couverture de l'indemnisation chômage désignait la somme des deux. Pour être plus précis, le diviseur

– « l'ensemble des chômeurs » – correspondait aux catégories A, B et C des DEFM (ou l'équivalent de cet agrégat statistique dans la catégorisation précédente des DEFM) auxquelles il convenait d'ajouter les demandeurs dispensés de recherche d'emploi (DRE) qui correspondaient jusqu'à récemment aux chômeurs les plus âgés qui n'étaient pas comptabilisés comme « demandeurs d'emploi ».

D'un point de vue pratique, comme nous le verrons par la suite, il n'existe pas de publication de séries correspondant au taux de couverture ainsi calculé. Aussi les séries reconstituées de 1985 à 2019 que nous donnons à voir dans ce travail sont inédites (cf. encadré 1 pour des indications méthodologiques). Le résultat de ce travail est présenté dans les trois graphiques suivants qui représentent les taux de couverture (part des indemnisés parmi les ABC+DRE) depuis 1985 selon le régime de financement<sup>16</sup>.

Le premier résultat (et le principal) de l'analyse du taux de couverture depuis 1985 est le fait que la part des chômeurs indemnisés n'a jamais été aussi basse qu'aujourd'hui. Alors que le nombre de chômeurs n'a jamais été aussi élevé avec près de 5,725 millions de chômeurs de catégories ABC+DRE en janvier 2018 : 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.

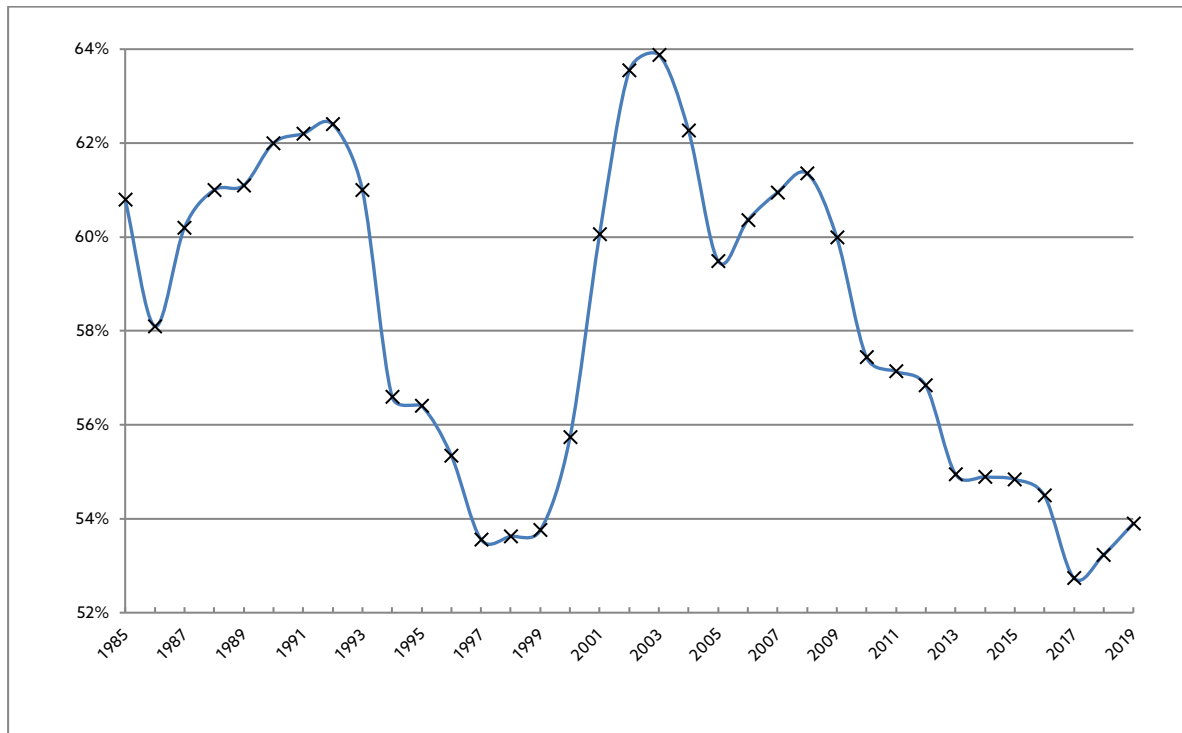
Par ailleurs, comme le montrent les graphiques 3 à 5 représentant la part des chômeurs indemnisés au 31 décembre de 1985 à 2019, la chute observée entre 2003 et 2017 est d'une ampleur supérieure à celle qui avait suivi la réforme historiquement la plus régressive pour les droits au chômage de 1992<sup>17</sup>. La part des chômeurs indemnisés (par l'assurance chômage ou l'État) a subi une baisse de l'ordre de 12 points entre 2003 et 2017. Le taux de couverture connaît depuis un léger rebond avec la baisse du nombre de chômeurs inscrits durant les années 2018 et 2019.

---

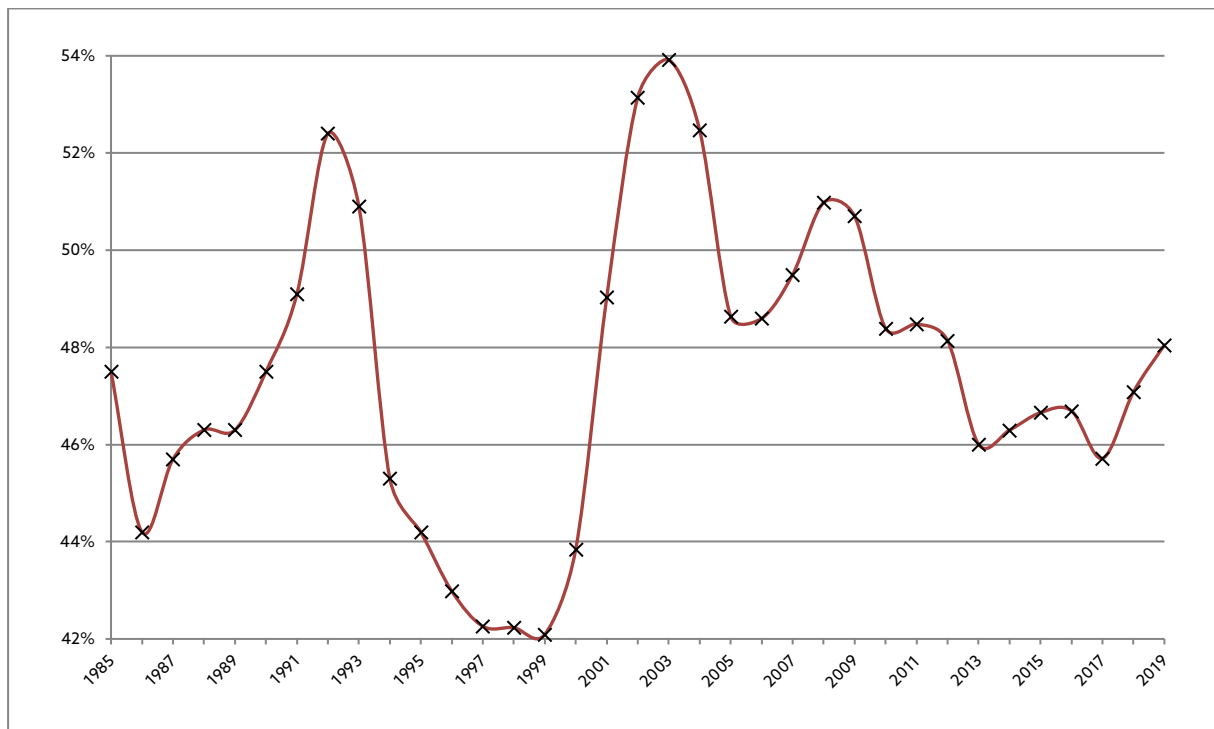
<sup>16</sup> Pour éviter de produire des coefficients propres de correction des variations saisonnière et jours fériés alternatifs à ceux qui sont produits par la DARES (mais d'une façon qui a varié dans le temps) nous avons fait le choix de ne publier des données qu'un mois de l'année. Nous avons privilégié 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.

<sup>17</sup> Daniel Ch., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRE*, n° 29, p. 5-28.

**Graphique 3 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage et l'État 1985 à 2019 (au 31/12)**

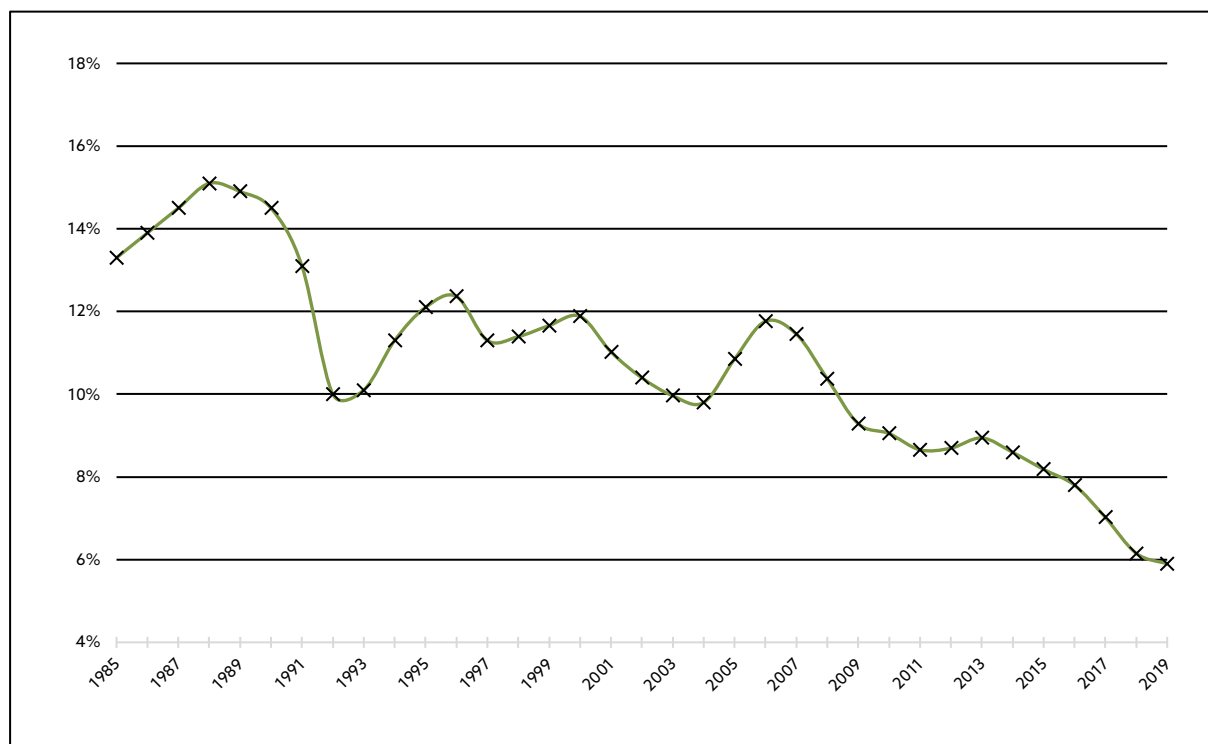


**Graphique 4 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage 1985 à 2019 (au 31/12)**





**Graphique 5 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'État de 1985 à 2019 (au 31/12)**



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. Globalement, la tendance générale conjugue une baisse assez 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. La couverture par l'assurance chômage avait 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'était 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, il est important de noter que la réforme de 2014 dite « des droits rechargeables » qui avait pour ambition de restaurer une meilleure couverture n'est pas parvenue à le faire : entre 2014 et 2017 le nombre de chômeurs croît plus vite que le nombre de bénéficiaires indemnisés. Ensuite, de 2017 à 2019, la remontée du taux de couverture s'explique par le fait que le nombre de bénéficiaires stagne alors que le nombre de chômeurs diminue. On verra par la suite que le constat est tout autre 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 connaît en revanche une dynamique beaucoup plus simple et linéaire : celle d'une baisse constante et régulière sur toute la période.

## **1.2 Un changement de définition : de la part des indemnisés à la part des indemnisables**

Une évolution récente a mis un terme à la définition qui prévalait en France selon laquelle le taux de couverture désignait la part des chômeurs indemnisés parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits. Un « document méthodologique » publié en janvier 2016 et signé par l'Unédic, Pôle emploi et la DARES informe de l'évolution de la définition.

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. Le premier correspond à la *part des indemnisés* parmi les chômeurs telle que nous l'avons déjà analysée. Le second – et c'est là une nouveauté dont on verra plus bas les implications radicales – correspond à la *part des indemnisables* parmi les chômeurs. Pour les chômeurs non indemnisés plusieurs situations sont en effet possibles : certains ne sont tout simplement pas (ou plus) éligibles à l'assurance chômage ou aux allocations d'État mais d'autres sont allocataires, ont un « droit ouvert » mais ne perçoivent, durant le mois considéré, aucune indemnité. Cela peut être le cas pour des périodes dites « d'attente » ou de « carence » ou lorsque, ponctuellement, ces chômeurs travaillent et perçoivent des salaires tels qu'ils n'ont plus le droit de cumuler salaire et indemnisation. Dans la première approche, celle de la part des chômeurs indemnisés, ces différentes situations de non indemnisation sont confondues : on ne distingue pas entre un chômeur inscrit non indemnisé et un chômeur qui n'est plus indemnisé ou encore plus simplement un salarié en emploi. Ils sont tous non indemnisés. Dans la seconde approche promue dans ce « document méthodologique » de 2016, on considère qu'au contraire il convient de considérer comme « couverts » les chômeurs indemnisés bien entendu mais aussi les

chômeurs non indemnisés qui ont un « droit ouvert » même si, le mois considéré, ils ne perçoivent aucune indemnité.

Dans la première approche, on compte comme couverts par l'indemnisation chômage ceux qui perçoivent une indemnisation un mois donné. Dans la seconde approche, beaucoup plus large, on compte comme couverts non seulement les indemnisés mais aussi ceux qui ont un droit à 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. Il convient d'insister sur l'activité réduite dont la nature 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 ». Le motif « activité réduite » est assez différent dans sa nature car il concerne des salariés qui travaillent et disposent d'un revenu d'activité tel qu'ils ne peuvent percevoir d'indemnité. Autrement dit, on considère comme « couverts » par l'indemnisation chômage des personnes qui 1/ ne sont pas indemnisées 2/ sont en emploi mais dont le droit à indemnisation précédemment ouvert n'est pas épuisé et 3/ recherchent un autre emploi.

Avant d'analyser comment il est fait usage de ces indicateurs par les services statistiques concernés puis d'en discuter les fondements et implications en termes de politique d'indemnisation, il convient de mesurer statistiquement la différence entre ces deux indicateurs. En effet, la part des indemnisés et la part des indemnisables divergent très fortement.

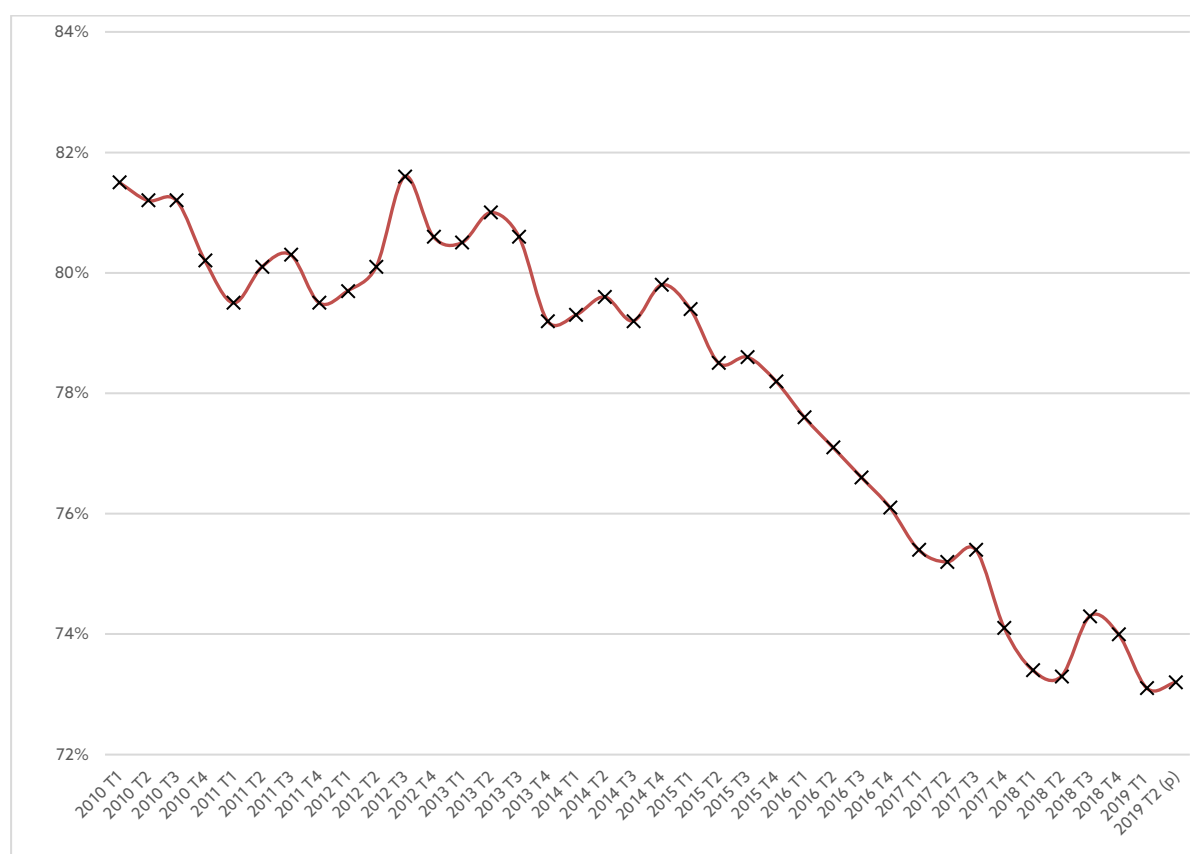
Les dirigeants des services statistiques des institutions concernées (Pôle Emploi, Unédic, Dares) justifient d'avoir retenu ce nouvel indicateur en raison de transformations du chômage et de son indemnisation qui se traduisent par l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en « activité réduite » dont une part n'est pas indemnisée. Suite à la première publication de nos travaux sur ces deux taux de couverture, ils écrivent ainsi dans un courrier en date du 19 mars 2018 :

*« Avec le très fort développement de l'activité réduite, une part de plus en plus importante de demandeurs d'emploi est inscrite à Pôle emploi, tout en travaillant et disposant ainsi d'un revenu d'activité salarié. Lorsque ce revenu est suffisamment élevé, il peut conduire à ce qu'un demandeur d'emploi indemnisable ne soit temporairement plus indemnisé. Son droit à indemnisation est alors*

reporté sur les mois suivants. En particulier, le nombre de personnes inscrites tout en travaillant à temps complet (au moins 151 heures) n'a jamais été aussi élevé qu'à fin 2017 : il atteint 630 000 personnes fin 2017, contre 200 000 personnes fin 2009. Cette évolution a contribué à faire diminuer le taux de demandeurs d'emploi indemnisés parmi les indemnissables. Le fait de ne pas être indemnisé un mois donné ne signifie cependant pas qu'il y a reprise durable d'un emploi à temps plein ; c'est aussi dans ce sens que la personne est indemnisable. »<sup>18</sup>

Comme le montre le graphique 6, la part des indemnisés parmi les indemnissables est en chute très importante depuis 2010 et cette tendance s'est encore très significativement dégradée à partir de 2014, date d'entrée en vigueur de la convention sur les « droits rechargeables ».

**Graphique 6 : Part des indemnisés parmi les indemnissables (2010-2019)**



<sup>18</sup> Pierre Cavard (Unédic), Cyril Nouveau (Pôle emploi) et Corinne Prost (DARES), « Courrier à l'attention de Mathieu Grégoire et Claire Vivès relatif au nombre de chômeurs indemnisés », 19 mars 2018.

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 5 ans, du quatrième trimestre 2014 au deuxième trimestre 2019, la part des indemnisés parmi les indemnisables baisse de 7 points.

**Tableau 1 : Taux de couverture (nouvelle et ancienne définition) entre le T2 2003 et le T2 2019**

|                               | <b>2003</b> | <b>2019</b> | <i>Évolution 2003-2019</i> |
|-------------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| <b>Part des indemnisables</b> | 71,9 %      | 68,5 %      | -4,7 %                     |
| <b>Part des indemnisés</b>    | 63,0 %      | 50,1 %      | -20,4 %                    |

Sur le plus long terme, cette évolution divergente de la part des indemnisés et des indemnisables finit par produire deux images très différentes de l'indemnisation chômage. Dans le Tableau 1, nous avons calculé, pour les 2<sup>e</sup> trimestres 2003 et 2019, le taux de couverture comme part des indemnisables puis comme 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 chômeurs en baisse de 4,7 % en 17 ans. En revanche, le taux de couverture correspondant à l'ancienne définition (la part des indemnisés) chute très fortement. Entre 2003 et 2019, on passe de plus de 63 % de chômeurs 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 chômeurs indemnisés baisse de plus de 20 % en 17 ans et ce, de façon continue et régulière.

### 1.3 Un changement de définition, ses enjeux et ses usages

#### *Casser le thermomètre ?*

La mise en avant du nouvel indicateur modifie profondément le constat sur la couverture par l'indemnisation chômage en occultant la chute rapide de la proportion de chômeurs indemnisés et le fait que cette couverture n'a jamais été aussi basse qu'en 2018 (cf. *supra*). 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 s'interroger sur la nature d'une décision qui peut sembler relever 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'une part le fait que la part des chômeurs indemnisés n'a jamais été aussi basse et on affiche, d'autre part, 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. Mais comme il est difficile de sonder les intentions et les éventuelles arrière-pensées qui ont présidé à ce choix, et afin d'éviter tout procès d'intention alors que les principaux intéressés se défendent de toute « décision politique », nous nous limiterons ici à constater que les publications officielles ont totalement délaissé le taux de couverture usuel fondé sur les chômeurs *indemnisés* pour ne plus donner d'informations directes et explicites que sur la proportion de chômeurs *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**<sup>19</sup>. » (nous soulignons).*

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 et 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. Notre publication en est la preuve même : sans cela, nous n'aurions pu réaliser ce travail. Mais notre publication sous la forme de trois graphiques simples et clairs de l'évolution de la part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage et/ou l'État n'a pas, à notre connaissance, d'équivalent<sup>20</sup>. La part des indemnisés parmi les chômeurs n'est pas plus une information disponible pour le public que pour les négociateurs de l'assurance chômage ou pour les journalistes alors que c'est le cas pour la part des indemnisables. La présentation est la suivante : c'est la part des indemnisables qui est présentée puis la part des indemnisés parmi les indemnisables. Ce faisant deux « gros » chiffres sont présentés successivement et ce dans un « style » qui n'a plus rien avoir 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. Ainsi dans la publication récurrente de Pôle

---

<sup>19</sup> Pôle emploi, Unédic, DARES, 2016, « Mesure d'un taux de couverture par l'indemnisation du chômage. Document méthodologique » :

[https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/taux\\_de\\_couverture\\_note\\_methodologique.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/taux_de_couverture_note_methodologique.pdf)

<sup>20</sup> Seule exception qui confirme la règle : la part des indemnisables apparaît bien dans un graphique du « socle de réflexion pour une concertation utile » (p.11) de décembre 2017.

<https://www.unedic.org/publications/assurance-chomage-socle-de-reflexion-pour-une-concertation-utile>

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.

Emploi peut-on lire par exemple, au moment même où la proportion de chômeur à être indemnisée n'a jamais été aussi basse, qu'à la fin juin 2017 « environ 69 % des demandeurs d'emploi sont indemnisables »<sup>21</sup>. 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. La part des chômeurs indemnisés n'apparaît pas directement mais indirectement en faisant d'une part mention du nombre de chômeurs indemnisés, d'autre de la part des indemnisés *parmi les indemnisables*. Même si, pour cette information, le choix a été fait de privilégier davantage de sobriété que pour la part des indemnisables, il n'en demeure pas moins que le chiffre semble lui aussi élevé avec 75,1 % des indemnisables qui sont indemnisés. On peut ainsi difficilement considérer que lecteur dispose d'une information facile d'accès sur la part des chômeurs 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 chômeurs indemnisables sont indemnisés est certes, d'un strict point de vue mathématique, une information aussi complète que de dire que seul un chômeur 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 ?

Le taux de couverture « classique » a toutefois fait une réapparition depuis la polémique déclenchée par notre première publication dans les séries produites par Pôle Emploi mais elle est très timide. D'une part, cette publication s'est malheureusement accompagnée d'un effacement des données antérieures à 2017, si bien qu'il n'y a plus assez de recul temporel pour voir que le taux de couverture baisse. D'autre part, si le taux de couverture apparaît dans les séries publiées sur son *opendata*, il est toujours absent de la série *Statistiques et indicateurs* publiée régulièrement par Pôle emploi.

---

<sup>21</sup> Pôle Emploi, 2017, « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation au 30 juin 2017 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 17.048.



## *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 ». Autrement dit, dans cette partie, on souhaiterait passer d'une perspective externaliste tentant de mettre en avant les usages des indicateurs par des acteurs dont on suppose qu'ils ont un intérêt à promouvoir un indicateur plutôt qu'un autre, à une perspective internaliste qui vise à analyser avec précision l'intérêt et les limites de chacune des approches pour décrire l'évolution de l'assurance chômage.

Plus précisément, il s'agit de prendre la mesure de ce changement à plusieurs niveaux. Le choix de ce nouvel indicateur est *structuré* par une représentation du marché du travail et de l'indemnisation chômage. En ce sens, la promotion d'un taux de couverture fondé sur la part des indemnifiables est fondamentalement fonctionnelle à une représentation de l'indemnisation du chômage comme outil d'activation des chômeurs.

En même temps, le passage d'un indicateur à l'autre est aussi *structurant* dans la mesure où certains acteurs ayant un monopole sur la production statistique surdéterminent ensuite l'espace des représentations publiques de l'indemnisation chômage, de la réalité de son état et de ses fondements. Sans même parler des journalistes, des responsables politiques et du public, les négociateurs syndicaux et patronaux qui ont en charge d'établir la réglementation n'ont plus de visibilité sur la part des chômeurs indemnifiés. Comme on l'a vu précédemment, par exemple, le « dossier de référence » fourni par les services de l'Unédic comme appui à la négociation en 2014 n'en fait plus état, pas davantage que les documents de suivi de la convention établis régulièrement. Cet exemple en matière d'indicateurs montre ainsi à quel point ces choix peuvent être structurants. Or chaque indicateur porte implicitement des objectifs politiques, ce qui justifie une analyse internaliste. En l'espèce, en passant de la part des indemnifiés à la part des indemnifiables, l'objectif politique sous-jacent confié à l'indemnisation du chômage change profondément. Ce sont ces changements qu'il convient maintenant d'analyser.

*Pourquoi les indemnissables non indemnisés sont-ils de plus en plus nombreux ?*

Quelles évolutions expliquent que les deux taux divergent ? Autrement dit pourquoi y a-t-il de plus en plus de chômeurs indemnissables qui ne perçoivent aucune indemnisation ?

La mesure de ce phénomène de décrochage est particulièrement impressionnante. La part des non-indemnisés parmi les indemnissables a très fortement augmenté entre 2010 et 2017. Sur une plus longue période l'évolution est encore plus marquée : alors que les indemnissables 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 (cf. graphique 6 et tableau 1). En valeur absolue, leur nombre a triplé en passant de 345 000 en 2003 à 990 000 en 2019.

Qui sont les 1 million d'allocataires indemnissables non indemnisés ? À quelles situations correspond statistiquement ce hiatus ?

On l'a déjà précisé, plusieurs raisons justifient qu'un allocataire soit indemnissable mais non indemnisé : sanction, période de carence ou d'attente (dans le cas d'un différé d'indemnisation), congé maternité, arrêt maladie, activité réduite, etc. Cependant, une de ces raisons est devenue très largement majoritaire ces dernières années et explique l'augmentation du nombre d'indemnissables non indemnisés : le fort développement de l'activité réduite. En juin 2003, moins de 50 % des allocataires indemnissables par l'État ou l'assurance chômage mais non indemnisés sont concernés par une activité réduite (cf. encadré 2). Fin juin 2016, parmi les indemnissables par l'assurance chômage non indemnisés, ils sont plus de 88 % à travailler. C'est donc l'explosion du nombre de chômeurs qui travaillent qui semble expliquer la hausse du nombre des non indemnisés (et non l'augmentation des sanctions ou des périodes de carence).

Encore faut-il distinguer deux situations dans l'activité réduite dont le principe est précisément de pouvoir conjuguer, un mois donné, des revenus tirés de l'emploi et des revenus perçus au titre de l'assurance chômage. Premièrement, des situations dans lesquelles ces chômeurs qui travaillent peuvent bénéficier d'une indemnisation et, deuxièmement, des situations dans lesquelles ils ne peuvent plus percevoir la moindre

indemnisation. Comme l'explique l'encadré 2 c'est le fait de passer au-dessus d'un certain nombre de seuils (de revenu, de temps de travail) qui justifie la non-indemnisation. Pourtant ces seuils ont été supprimés en 2014. Cette disparition des seuils devrait théoriquement entraîner une baisse du nombre des indemnissables non indemnisés. Pourtant, c'est bien la dynamique inverse qu'on observe depuis 2014 sans discontinuité.

## **Encadré 2 : l'activité réduite**

L'activité réduite est un dispositif d'indemnisation du chômage qui reconnaît le droit d'exercer une activité professionnelle et d'être indemnisé au cours d'un même mois. En reconnaissant la possibilité d'être simultanément en emploi et au chômage, l'activité réduite contribue à brouiller les frontières entre ces deux catégories également mises en question par les transformations de l'emploi.

Entre 2003 et 2017, ce dispositif est devenu central en matière d'indemnisation. Au cours de cette période, le nombre des allocataires indemnisés 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. moins de 78 heures par mois) et C (ayant exercé une activité réduite longue i.e. plus de 78 heures par mois). Ils peuvent percevoir différents types d'allocation : l'ARE (assurance chômage), l'ASS (dispositif de solidarité) ou le RSA.

En matière d'indemnisation, le principe consiste à verser à l'allocataire un pourcentage de l'allocation qu'il percevrait s'il n'avait pas repris d'emploi. Pour être indemnisé (et percevoir ce pourcentage de l'allocation), 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).

Le hiatus entre les indemnisables et les indemnisés s'explique d'une part par la hausse générale de l'activité réduite mais aussi, en son sein, par le poids croissant que prennent les situations de non-indemnisation. Ainsi, alors que de 2012 à 2015, les allocataires exerçant un emploi se divisaient de façon stable en deux parties égales entre les indemnisés et les non indemnisés, on observe que, depuis mai 2015, la part des non indemnisés par rapport aux indemnisés tend à s'accroître. En juin 2016, parmi les allocataires qui travaillent, la part des non indemnisés (52 %) a dépassé celle des indemnisés (48 %).

La divergence entre les deux indicateurs trouve son origine dans l'explosion du nombre de chômeurs qui travaillent (demandeurs d'emploi inscrits en catégories B et C) qui a triplé en 20 ans (graphique 1 et graphique 2, p. 11) et dans l'évolution de la réglementation de l'indemnisation. Plus précisément, elle trouve très certainement son origine dans la hausse d'une partie de la population répertoriée en catégorie C. En effet, depuis 2014, n'est pas indemnisable l'allocataire qui perçoit un salaire supérieur d'environ 43 % à l'allocation mensuelle qu'il percevrait s'il était pleinement au chômage<sup>22</sup>. Nous n'avons pas de données sur la population qui remplit cette condition mais il paraît vraisemblable qu'elle soit recrutée massivement parmi les chômeurs qui travaillent davantage que 78 heures, c'est-à-dire dans la catégorie C des DEFM. Ainsi l'enquête « Allocataires qui travaillent » de l'Unédic fondée sur un échantillon 4 837 allocataires ayant eu une activité salariée montre 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)<sup>23</sup>. Or cette catégorie C des DEFM connaît une explosion (cf. les graphique 1 et graphique 2 p.11) : depuis 1996 la catégorie C a plus que quadruplé (+319 %) et atteint en 2020 près de 1,5 millions de chômeurs. Si on ne connaît pas la ventilation de cette catégorie en non indemnisables, indemnisables non indemnisés, et indemnisables indemnisés, le fait qu'environ 90 % des indemnisables indemnisés font partie de la catégorie C donne une indication sur la tendance à l'œuvre.

---

<sup>22</sup> Le règle de calcul du nombre de jours non indemnisés en cas d'activité réduite en 2014 est la suivante : le nombre de jours non indemnisés est égal au quotient du montant de l'allocation mensuelle – 70 % des revenus bruts perçus, par le SJR arrondi à l'entier supérieur. Autrement dit, il n'y a plus d'allocation versée dès que le salaire surpasse de 43 % de l'allocation mensuelle.

<sup>23</sup> Unedic, 2019, « Enquête sur les allocataires qui travaillent : qui sont-ils ? quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », *Études*, 29 mars, p.13.

Cette évolution majeure du chômage que représente ces « chômeurs qui travaillent » dépend à la fois de l'augmentation des « formes atypiques d'emploi » (c'est-à-dire des emplois qui s'éloignent de la norme de l'emploi en CDI à temps plein) et des politiques d'indemnisation incitant à la reprise d'un emploi pour un temps de travail ou une durée de contrat réduits. En ce sens, on peut se demander si l'indicateur du taux de couverture défini comme part des indemnisables n'est pas fonctionnel à une politique d'activation des chômeurs.

*Un nouvel indicateur de taux de couverture fonctionnel à la logique d'activation ?*

Ces politiques qui incitent à l'activité réduite s'inscrivent dans une tendance plus large de développement des politiques d'activation. Les mécanismes d'incitations qui sous-tendent les règles de cumul de l'activité réduite s'inscrivent dans une tendance forte des politiques d'emploi. En matière d'intervention publique, selon la voie tracée par l'OCDE dès les années 1980 et poursuivie par l'Union européenne, cela s'est traduit par le mot d'ordre « *make work pay* » dont le corollaire est de rendre les situations non travaillées moins « attractives »<sup>24</sup>. L'indemnisation du chômage – en dépit de variations importantes d'un État à l'autre dans la mesure où il ne s'agit pas d'une compétence de l'Union – est marquée par le développement de différents mécanismes d'incitations communs aux États membres : renforcement des contrôles, diminution des montants et durée d'allocations, développement de l'activité réduite<sup>25</sup>. Ces politiques d'intéressement

---

<sup>24</sup> Dubois V., 2007, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007/1, p.73-95.

<sup>25</sup> La plupart des États membres ont des dispositifs de cumul entre allocation et revenu d'activité. Pour ne citer que quelques exemples, en Allemagne et en Autriche, le cumul est intégral à condition de ne pas dépasser un seuil d'heures travaillées. Au Royaume-Uni et en Espagne, l'indemnisation est réduite en fonction du montant de revenu déclaré. L'Italie fait exception puisque la reprise d'une activité rémunérée, quelle que soit sa durée, met fin à l'indemnisation. Ourliac B., 2017, « Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements ? », *Document d'études*, DARES, n°209, mai 2017.

au retour à l'emploi marquent une rupture avec la période durant laquelle le chômage était considéré comme un risque social<sup>26</sup>.

Pour autant, il convient d'être prudent : une politique d'activation telle que l'activité réduite n'a pas un effet mécanique sur la part des indemnissables. En effet, la politique d'élargissement de l'activité réduite visant à inciter un nombre croissant de demandeurs d'emploi à reprendre une activité s'est traduite par un assouplissement des seuils à partir desquels les allocataires ne sont plus indemnisés. Cette politique affichait comme objectif l'augmentation du nombre de chômeurs indemnisés parmi ceux qui travaillent. Mais son effet le plus massif a été – dans un sens inverse – la croissance du nombre d'indemnissables non indemnisés, c'est-à-dire des allocataires en activité réduite qui travaillent mais ne perçoivent pas d'indemnisation car dépassant le seuil en rémunération pour pouvoir cumuler un pourcentage de l'allocation avec leurs revenus du travail.

L'effet de ces politiques d'activation est donc traversé par une tension : il s'agit d'une part d'encourager à l'emploi (et donc de baisser le nombre d'indemnisés et le volume d'indemnisation) mais de verser une indemnité partielle comme complément de revenu quand un « petit emploi » est retrouvé pour inciter à l'acceptation de cet emploi (et donc maintenir une indemnisation). Comment expliquer, dans ce contexte, que la moitié de ces chômeurs qui travaillent ne perçoivent rien ?

En raison des règles d'indemnisation de l'activité réduite, la perception (ou non) d'une indemnité dépend de l'écart entre le salaire de l'emploi qui a ouvert le droit à indemnisation (ou les emplois) et celui de l'emploi repris (en activité réduite). Ce n'est donc pas la situation de chômage atypique qui est couverte mais la dégradation de la situation d'emploi qui est compensée par l'indemnisation partielle.

Les difficultés pour identifier et caractériser les situations des indemnissables non indemnisés tiennent également au fait que les comportements d'inscription jouent un rôle déterminant. Si les règles régissant le cumul ont été modifiées par les signataires syndicaux et patronaux pour les rendre de plus en plus incitatives, elles sont surtout très complexes. 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

---

<sup>26</sup> Gautié J., 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 46, 1, p. 60-76.

un mois donné. Cette caractéristique – couplée à la complexité administrative de la constitution d'un dossier d'indemnisation pour des travailleurs précaires<sup>27</sup> – peut contribuer à expliquer qu'un nombre croissant de demandeurs d'emploi reste inscrit en continu – parce qu'ils sont de plus en plus nombreux à connaître l'existence de ce droit – pour que le complément de revenu que constitue l'activité réduite se déclenche dès qu'ils sont éligibles. Et c'est d'ailleurs bien ces pratiques que nous avons pu observer chez les intérimaires dans le cadre d'une enquête sur le CDI intérimaire<sup>28</sup>. Sur les conseils des salariés permanents des agences, ils restent inscrits en continu. Nous faisons le même constat à partir d'entretiens réalisés entre 2018 et 2020 auprès de travailleurs en contrat de moins d'un mois<sup>29</sup>. Outre les raisons qui tiennent à des évolutions du marché du travail, l'augmentation du nombre d'indemnissables non indemnisés s'explique donc également en partie par une meilleure connaissance des règles par les demandeurs d'emploi.

*Quels indicateurs pour quelle assurance chômage ? Les questions posées par le dispositif d'activité réduite et plus largement par « l'activation de chômeurs »*

Faire passer au second plan la proportion des chômeurs 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.

Ne plus porter l'attention que sur les allocataires en général y compris (et peut-être surtout) quand ces allocataires travaillent et ne sont pas indemnisés et non plus sur la proportion de chômeurs à percevoir (ou non) une indemnisation est assez significatif d'une inflexion dans les objectifs de l'indemnisation. La nouvelle définition du taux de couverture de l'indemnisation du chômage qui comptabilise comme couverts des non

---

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Sarfati F., Vivès C., 2016, « Sécuriser des intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IRE*, 2016/1 (n° 88), p. 93-121.

<sup>29</sup> Grégoire M. (coord.), Baguelin O., Dulac J., Grégoire M., Higelé J.-P., Kim J.-Y., Rémillon D., Vivès C., 2019, « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts », *Rapport intermédiaire pour la DARES*, APR « Quels usages des contrats courts ? ».

indemnisés et 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 de la DARES en 2016. La première raison est qu'un seul indicateur ne peut suffire pour saisir la couverture indemnitaire des demandeurs d'emploi, en raison de la complexité actuelle du marché du travail. Nous avons cherché dans cette partie à montrer la complexité d'une réalité dans laquelle la part des chômeurs indemnisables peut être en hausse quand la part des chômeurs indemnisés baisse. Il est clair que la réalité actuelle des allocataires de l'assurance chômage 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.



## 2 Histoire de l'indemnisation chômage et évolution de la réglementation depuis 1979

Comment ont évolué les droits des chômeurs depuis 1979 ? Cette partie ne vise pas à faire une histoire politique ou institutionnelle du régime d'indemnisation. Cette histoire a été partiellement réalisée <sup>30</sup> et un traitement des points à approfondir demanderait une recherche spécifique. Dans ce rapport, nous privilégions non pas une entrée par l'institution et par son histoire politique mais une entrée par les droits. Ceci étant précisé, il convient néanmoins de resituer l'évolution des droits dans leur historicité non seulement en rappelant les éléments de contexte les plus déterminants mais aussi le sens que les acteurs donnent à telle ou telle réforme du dispositif.

---

<sup>30</sup> Voir en particulier :

Daniel Ch., Tuchszirer C., 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, p. 292.

Domergue J.-P., 2019, *Histoire de l'assurance chômage - Tome VIII, La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes* - Grand Format, CHSS, Paris

Première implication de ce parti pris, nous ne faisons que mentionner des éléments qui habituellement (et à raison) sont considérés comme le cœur de certaines réformes. Ainsi par exemple les réformes de 1979 et 1984 ne sont pas analysées par le prisme des ruptures radicales qu'elles représentent dans l'architecture du régime d'indemnisation ou dans son financement. Nous insistons au contraire sur les changements de droits qu'elles impliquent et qui passent souvent, dans la littérature scientifique, au second plan.

Nous pouvons résumer l'histoire des droits des chômeurs en dix états de la réglementation. Comme nous privilégions une entrée par les droits, les réformes retenues ne sont pas forcément celles qui correspondent à celles que nous aurions retenues dans une perspective d'histoire politique. Ainsi, la seule rupture par rapport au passé ne constitue pas un critère suffisant pour qu'une réforme soit retenue. La durée durant laquelle celle-ci a été en vigueur a également été considérée comme un critère important. Par exemple, nous avons retenu la convention de 2002 et de 2006 parce qu'elles couvrent presque l'ensemble des années 2000 et ce même si la convention de 2001 a certainement constitué une rupture plus importante dans l'histoire de l'assurance chômage.

## **2.1 Les années 1980 : d'une garantie pour tous les salariés à une logique contributive**

Quels sont les droits de chômeurs au début de années 1980 ?

À partir de 1979, l'allocation de base<sup>31</sup> est servie pour 12 mois pour les salariés au chômage. Les critères d'éligibilité sont les mêmes pour tous et sont remarquablement peu restrictifs si on les considère *a posteriori* à l'aune des quarante années qui suivent :

---

<sup>31</sup> Nous ne présentons dans le corps du texte que l'allocation de base qui constitue le cœur de l'indemnisation pour le cas le plus général. Néanmoins, il convient de souligner qu'en 1979, le dispositif d'indemnisation est composé de quatre autres allocations :

- *L'allocation spéciale* qui permet aux salariés de moins de 60 ans ayant été licenciés pour motif économique d'être indemnisés plus longtemps, sous réserve d'avoir travaillé 182 jours ou 1 040 heures dans les 12 derniers mois.
- *L'allocation forfaitaire* qui permet d'indemniser des profils n'ayant pas cotisé préalablement : actifs de plus de 16 ans cherchant un emploi en sortie de formation, sorties de service militaire, sorties de prison, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant etc.
- *L'allocation de garantie de ressources* prévue pour les salariés de plus de 60 ans licenciés et destinée à les couvrir jusqu'à leur retraite prene le relai sans que ceux-ci aient à chercher un nouvel emploi.
- *L'allocation de fin de droits* qui prend le relai de l'allocation de base ou spéciale lorsque les droits sont épuisés.

l'allocation de base est attribuée dès **trois mois de travail dans les douze derniers mois**.

La durée d'indemnisation est dans le cas général de 365 jours mais l'indemnisation peut souvent être beaucoup plus longue. D'une part, certaines tranches d'âge bénéficient de durées de droit plus importantes (de 365 à 912 jours). D'autre part, cette durée d'allocation peut être prolongée sur décision de la commission paritaire pour une durée cumulée allant jusqu'à 3 ans dans le cas général.

Le montant de l'indemnité journalière est composé de deux parties : une partie proportionnelle aux derniers salaires (42 % du salaire journalier de référence qui est équivalent à la moyenne des salaires journaliers perçus au cours des 3 derniers mois) et une partie forfaitaire de 20 francs (environ 9,5 euros 2016).

Concernant la discontinuité de l'emploi, il convient de préciser que la convention de 1979 prévoit un mécanisme dit de « réadmission » : en cas de reprise d'un emploi avant la fin de droit, si l'on a cotisé assez pour ouvrir un nouveau droit, celui-ci remplace le précédent. Cependant, si le droit précédent donne droit à une indemnité supérieure, ce montant prévaut pendant la durée du reliquat. L'activité réduite est possible sur dérogation accordée par une commission paritaire.

La mise en place de ce dispositif d'indemnisation s'inscrit dans un contexte politique de bouleversement de l'architecture de l'indemnisation du chômage. L'accord du 27 mars 1979 découle de la loi-cadre du 16 janvier 1979 et la complète. L'année 1979 est considérée comme une date charnière de l'indemnisation du chômage dans la mesure où, l'assurance chômage devient à partir de cette date un régime de base alors qu'elle était jusque-là un régime complémentaire qui venait se cumuler (ou pas selon les cas) avec une indemnisation chômage financée par des fonds publics. En 1979, ces deux régimes d'indemnisation sont fusionnés dans un seul et même dispositif. C'est l'enjeu principal habituellement commenté : la nouvelle architecture implique un co-financement par l'impôt et par la cotisation ainsi qu'un tripartisme de gestion, les gestionnaires de l'assurance chômage, patronat et syndicats de salariés, devant partager la gouvernance avec l'État.

Du point de vue des droits des chômeurs, qui nous intéresse plus particulièrement ici, la réforme de 1979 est importante parce que l'enjeu sous-jacent à l'unification des deux régimes est de conclure une dynamique de disparition progressive de la logique

d'assistance qui prévalait depuis les premiers fonds de chômage de l'entre-deux-guerres. La convention scelle le sort de l'assistance en affirmant clairement l'indemnisation du chômage comme un droit des salariés. Comme l'écrivent Daniel et Tuchzsirer « la réforme de 1979 reconnaît enfin au chômeur la dignité de travailleur comme l'exprimait si justement le rapport Ortoli, en homogénéisant les fondements des droits à l'indemnisation, en égalisant les conditions financières de l'indemnisation entre les différentes prestations et en détachant totalement l'indemnisation chômage de l'assistance »<sup>32</sup>.

La rupture avec la logique de l'aide publique a aussi son revers : malgré des amendements socialistes et communistes visant l'inverse, la loi prévoit bien que le versement des indemnités sera limité dans le temps. Mais ce sont bien des conditions très limitées de 3 mois de cotisation qui fondent l'éligibilité à l'assurance chômage sans distinction de filière. Autrement dit, à cette date c'est la simple appartenance au salariat, déterminée par une condition de cotisation préalable très faiblement restrictive, qui ouvre un droit plein et entier à une allocation certes limitée dans le temps mais d'une durée qui n'aura guère d'équivalent par la suite : dans le cas général les droits à l'allocation de base<sup>33</sup> sont ouverts pour un an avec des prolongations pouvant aller jusqu'à 3 ans. Ces durées sont même supérieures pour les salariés les plus âgés. Conformément à une « pure » logique assurantielle, il n'y a alors aucun lien entre durée de cotisation et durée d'indemnisation. C'est le statut de salarié qui est en quelque sorte vérifié par le critère très faible de 3 mois d'emploi minimum. Une fois ce statut acquis, le droit est identique pour tous. On parle ici de « pure logique assurantielle » car il n'est question ici d'aucun bonus ou malus lié à la fréquence de l'occurrence du risque. Seul sa survenue compte pour déclencher un droit qui est d'une durée identique pour tous et d'un montant calculé sur la base d'un salaire journalier moyen, pour tous. Le fait que la gauche parlementaire se prononce pour des droits illimités dans le temps en dit long sur la conception de l'indemnisation du chômage à la fin des années 1970. Il s'agit d'assurer une

---

<sup>32</sup> Daniel Ch., Tuchzsirer C., 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, p.255.

<sup>33</sup> Par ailleurs à côté de cette allocation de base d'autres prestations sont prévues pour des publics particuliers : une allocation spéciale pour les licenciés économiques, une garantie de ressources pour les salariés licenciés de plus de 60 ans, une allocation forfaitaire principalement destinée à certains primo-entrants sur le marché du travail (jeunes issus de l'enseignement professionnel et techniques, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant) et une allocation de fin de droits (forfaitaire).

garantie de revenu pour tous selon son salaire associé à un montant de base plus égalitaire<sup>34</sup>. La « dignité de travailleur » passe ainsi par un système dans lequel la couverture du risque est un droit quasi statutaire au remplacement du salaire pendant une durée donnée qui est indépendante de toute mesure de la « contribution » de chacun. Autrement dit, il s'agit de qualifier la personne en lui attribuant une valeur salariale par son SJR et non de quantifier un quelconque effort d'emploi<sup>35</sup>.

1984 constitue un second moment fondateur pour l'assurance chômage contemporaine. La crise très profonde que connaît le régime à partir de 1981 et le bras de fer entre le nouveau gouvernement socialiste et le CNPF sur fond de déficit croissant sont bien documentés. Ce n'est pas le lieu d'en faire le récit circonstancié. L'important ici est de souligner que cette crise aboutit à une victoire du patronat et que la nouvelle convention de 1984 en tire ses principales caractéristiques. En particulier, la revendication de dualisation du régime de couverture sociale des chômeurs est obtenue par le CNPF : désormais on aura d'une part un régime conventionnel financé par les cotisations sociales ; d'autre part, un régime de solidarité financé par l'impôt. Pour autant, il ne s'agit pas de revenir aux modalités institutionnelles antérieures à 1979 fondées sur une indemnisation à deux étages (un étage public et un étage conventionnel). Le nouveau dispositif sépare nettement la solidarité professionnelle financée par la cotisation sociale et la solidarité nationale financée par l'impôt dans la trajectoire du chômeur qui bénéficie d'abord du régime d'assurance puis, dans une deuxième phase, des allocations de fin de droit et de solidarité. La population des chômeurs est dès lors scindée en deux : ceux qui relèvent de l'assurance et ceux qui relèvent de l'assistance.

Dans ce contexte, l'indemnisation du chômage par l'assurance chômage est profondément et durablement restructurée. En particulier, le décret de 1982 puis la convention de 1984 introduisent un élément structurant pour les 40 années suivantes : le lien entre durée de cotisation et durée des prestations. À une simple logique d'éligibilité

---

<sup>34</sup> On peut ainsi penser que la partie fixe « égalitaire » de l'indemnité journalière servie aux chômeurs est héritée du dispositif forfaitaire et la partie proportionnelle au salaire journalier de référence d'une logique plus directement « assurantielle ».

<sup>35</sup> Sur cet enjeu du SJR comme quasi-qualification, voir : Grégoire M., 2009, « Attribuer une valeur au hors-emploi : les intermittents du spectacle », in F. Vatin (dir.), *Évaluer et valoriser : du travail au produit. Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, PUM, p.93-114.

qui prévalait en 1979 et qui visait à discriminer ceux qui relevaient directement du salariat des autres selon un critère très peu élevé, se substitue une logique plus progressive qui rend caduque cette distinction dichotomique. À partir de cette convention, les droits à indemnisation sont, en effet, catégorisés en « filières » en fonction de la durée de cotisation passée (c'est-à-dire selon la durée d'emploi) et en sous-filières déterminées par des tranches d'âge. Ces filières et sous filières définissent la durée des droits à indemnisation voire même leur montant pour ceux dont l'emploi est le plus court (cf. Tableau 2 ).

La première filière, concernant les salariés qui ont seulement cotisé entre trois et six mois au cours des 12 derniers mois, bénéficient d'une « allocation de base exceptionnelle » triplement réduite : sa durée d'indemnisation n'est que de trois mois, son montant est fondé sur un calcul beaucoup plus défavorable que l'allocation de droit commun (d'environ 25 % de moins et son versement n'est possible qu'une fois tous les 24 mois).

Dans la seconde filière, 6 mois d'emploi ouvrent droit à 6 mois d'allocations. Dans la troisième 12 mois ouvrent droit à 12 mois ou 15 mois pour les plus de 50 ans. Enfin, dans la quatrième filière, réservée aux salariés de plus de 50 ans, 24 mois ouvrent droit à 18 mois, voire à 24 mois pour les plus de 55 ans.

**Tableau 2 : Les filières de la convention de 1984 (présentation simplifiée<sup>36</sup>)**

| Durée d'emploi  | Âge         | Durée du droit |
|---|-------------|----------------|
| 3 mois au cours des 12 derniers mois  |             | 3 mois         |
| 6 mois au cours des 12 derniers mois  |             | 6 mois         |
| 12 mois au cours des 24 mois<br>ou<br>6 mois au cours des 12 derniers mois et 10 ans d'appartenance<br>au régime au cours des 15 dernières années | - 50 ans    | 12 mois        |
|   | 50 ans et + | 15 mois        |

<sup>36</sup> En réalité la seconde filière est aussi divisée en deux sous filières pour les moins de 50 ans et les plus de 50 ans. Mais ce sont des droits à prolongations qui diffèrent et non le droit principal.

|                                       |                |         |
|---------------------------------------|----------------|---------|
| 24 mois au cours des 36 derniers mois | De 50 à 55 ans | 18 mois |
|                                       | 55 ans et +    | 24 mois |

Dans l'ensemble, l'introduction de filières aboutit non seulement à un changement de logique mais aussi à une réduction globale de la durée des droits par rapport à 1979. Rétrospectivement, on peut d'ailleurs constater que les durées d'indemnisation prévues par la convention de 1984 sont les plus basses des quatre décennies étudiées, comme le montre le graphique 9 (ci-dessous p. 68)<sup>37</sup>.

Pour ce qui relève du montant de l'indemnisation, les modifications dans le calcul de l'indemnité journalière vont globalement dans le sens d'une accentuation des inégalités. Le montant de l'allocation journalière n'est en apparence pas beaucoup modifié dans la mesure où la formule principale (42 % du salaire journalier auxquels s'ajoute une partie fixe) reste inchangée. Certes, la partie fixe est revalorisée ce qui a un effet d'égalisation. Mais, par ailleurs, comme l'illustrent les graphiques 10 et 11 (ci-dessous, p.96) l'introduction d'un montant minimum de 60 % du salaire a un effet déterminant pour les salaires de la partie haute de la hiérarchie salariale (au-dessus de 75 euros 2016 de SJR soit environ 2 250 euros 2016 de salaire mensuel). En revanche pour la partie la plus basse de la hiérarchie salariale (en dessous de 34 euros 2016 de SJR soit environ 1 000 euros 2016 de salaire mensuel), la baisse du plafond de 90 % à 75 % a un effet négatif. À cette baisse de droit pour les salariés les plus modestes il faut ajouter, pour les salariés qui travaillent à temps partiel, la proratisation de la partie fixe de l'allocation à la quotité de l'emploi : un salarié à mi-temps ne perçoit plus 40 francs de partie fixe mais 20 francs.

Par ailleurs, pour « inciter au retour à l'emploi », un coefficient de dégressivité s'applique lorsque l'indemnisation est prolongée. Ce coefficient varie en fonction de l'âge de l'allocataire et s'applique tous les six mois. La dégressivité n'a pas l'importance politique qu'elle va revêtir par la suite dans les années 1990 et concerne, certes, non pas l'allocation de base mais son renouvellement non automatique. Elle existe cependant déjà dans les faits<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Même si des possibilités limitées de prolongations peuvent légèrement nuancer ce constat.

<sup>38</sup> Soulignons aussi que l'allocation de fin de droits qui existait déjà en 1979 est maintenue. Sa durée, comme la durée de prolongation, varie en fonction des durées de cotisation et de l'âge de l'allocataire.

Enfin, cette période du mitan des années 1980 est aussi le moment durant lequel se structurent les dispositifs d'activité réduite. Entre 1983 et 1986, la réglementation relative à « l'activité réduite » est modifiée à plusieurs reprises. Mais cette période introduit un changement majeur : ces dispositions ne sont plus dérogatoires mais inscrites dans le droit commun<sup>39</sup>. La possibilité d'être éligible à l'activité réduite n'est plus soumise à un accord de la commission paritaire pour chaque allocataire. Comme on l'a vu précédemment (cf. Encadré 2 p. 35), « l'activité réduite » est un dispositif permettant d'adapter l'indemnisation du chômage à certaines formes d'emploi atypique : soit des emplois qui n'occupent qu'une partie du mois considéré et s'articule donc avec des temps de chômage, soit des emplois qui n'assurent qu'une quotité réduite par rapport à l'emploi perdu. Comment indemniser des chômeurs qui travaillent ? L'indemnisation du chômage s'opère, dans le dispositif français, selon un rythme et une logique mensuels. C'est tous les mois que les chômeurs reçoivent leur allocation mensuelle même si celle-ci est fondée sur le calcul d'une indemnité journalière, elle-même fondée sur un salaire journalier moyen. La question qui se pose dans le cas d'une « activité réduite », par exemple d'un emploi de quelques jours seulement, c'est de savoir combien de jours vont être considérés comme indemnifiables. On aurait pu opter pour une logique totalement journalière et considérer que chaque jour chômé méritait d'être indemnisé. Ce n'est pas le choix fait avec le dispositif d'activité réduite. Celui-ci consiste non pas à indemniser les jours chômés mais à calculer un nombre fictif de jours correspondant au chômage en prenant en considération non le nombre de jours travaillés mais le montant cumulé des salaires perçus dans le mois en le comparant au salaire de référence. Ainsi, par exemple, si le salaire perçu est deux fois plus élevé en moyenne que le salaire de référence, le nombre de jours à ne pas indemniser sera deux fois supérieur au temps réel d'emploi. Ainsi le chômage à indemniser n'est pas mesuré dans ce dispositif comme des jours de non-emploi mais davantage comme le nombre de salaires journaliers manquant. La notion de revenu

---

<sup>39</sup> Havet, N., Joutard, X. & Penot, A., 2019, « Les pratiques d'activité réduite et leurs impacts sur les trajectoires professionnelles : une revue de la littérature ». *Revue d'économie politique*, vol. 129(1), 11-47. UNEDIC, 2013, « L'activité réduite : la croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Éclairages*, n°6, Études et Analyses, octobre. Vivès C., 2018, « Justifications et règles d'indemnisation de "l'activité réduite" : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*, Dossier « Troubles dans la protection sociale », n° 20, p. 61-81.



de « remplacement » demeure ainsi centrale même si de fait, il s'agit aussi de verser un revenu de « complément » au salaire perçu.

Au final, la dynamique de 1982-1984 est celle d'une segmentation profonde du salariat et d'une segmentation corrélative des droits. La séparation entre un régime d'assurance et un régime assistanciel crée trois populations bien distinctes de chômeurs : celle qui relève de l'assurance, celle, en fin de droits qui dépend de la solidarité nationale, celle enfin qui n'a droit à rien. Globalement ce sont les salariés stables qui bénéficient d'une protection assurantielle. Les autres, ceux qui cotisent trop peu (les femmes, les précaires...), sont renvoyés au même titre que les chômeurs de longue durée à des solidarités étatiques limitées et forfaitaires. 1984 ouvre ainsi la voie à un renouveau de l'assistance et de « l'insertion ». Comme l'écrit par exemple Christophe Guitton « l'aspect décisif de la réforme de 1984 ne tient pas seulement au dualisme entre assurance et assistance (...) Il tient avant tout à ce que la nouvelle division du travail entre l'État et les partenaires sociaux repose désormais sur une catégorisation des chômeurs issue de la réforme de 1979 [et un] partage strict des publics : au régime d'assurance incombe désormais la seule responsabilité des travailleurs momentanément privés d'emploi ; au régime de solidarité revient celle des entrants sur le marché du travail et des chômeurs de longue durée. »<sup>40</sup> On serait tenté d'ajouter, qu'au-delà de cette segmentation des publics entre les dispositifs, s'opère aussi une segmentation des salariés à l'intérieur du dispositif. De petites durées d'emploi génèrent de petits droits en durée voire en montant quand l'emploi stable et bien rémunéré génère une couverture beaucoup plus longue. Cette dynamique de segmentation à l'intérieur de l'assurance chômage s'opère avec la mise en place des filières, mais aussi avec des règles d'activité réduite qui modulent, elles aussi la durée d'indemnisation (à l'échelle du mois) en fonction non de l'occurrence du risque mais en fonction des salaires de référence. Comme l'écrivent Daniel et Tuchszirer, « avec la réforme de 1984, un certain nombre d'évolutions sur le marché du travail ne sont plus considérées comme relevant de la responsabilité du régime conventionnel (...). Le corollaire en est un transfert – encore partiel – de la responsabilité vers le demandeur d'emploi lui-même. Finalement, la différenciation croissante des droits à indemnisation

---

<sup>40</sup> Guitton Ch., 1992, « Chômage, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », In Bouillaguet P. et Guitton Ch. (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*. Mire, Syros Alternatives, Paris, p.431-447.

apparaît comme le moyen de réduire la protection offerte à certaines catégories de demandeurs d'emploi – salariés précaires, chômeurs de longue durée, qui sont aussi les plus exposés »<sup>41</sup>. Cette segmentation est, qui plus est, renforcée par le nouveau calcul de l'indemnisation journalière revendiquée par la CFE-CGC pour les plus hauts salaires. Le maintien d'une allocation de fin de droit à l'initiative de la CGT-FO ne change pas fondamentalement la donne de ce point de vue et fait figure de cache sexe.

## **2.2 Les années 1990 : inciter à l'emploi par la dégressivité des allocations**

Le début des années 1990 se caractérise par la montée en puissance de l'idée d'activation des chômeurs. Au-delà de la fonction d'indemnisation, la fonction d'encouragement à la reprise d'emploi prend une importance nouvelle dans les négociations des conventions d'assurance chômage. Après les mesures d'activation des dépenses prises dans les années 1980, la décennie 1990 est celle de l'activation des chômeurs qui s'incarne par exemple dans l'arrêt des mesures de préretraites et par l'insistance sur les mécanismes de dégressivité de l'allocation chômage. Bien que cette évolution dépasse largement l'assurance chômage, elle est à rapprocher, du point de vue de la gouvernance du régime, d'un changement d'organisation syndicale dominante : la CFDT remplace la CGT-FO dans les fonctions de présidence et vice-présidence du régime à l'issue de l'accord du 18 juillet 1992.

La période 1992/1993 est une période de négociations successives qui ont débouché sur des transformations importantes des droits à indemnisation<sup>42</sup>. Dans un contexte de dégradation de la situation financière du régime consécutive à une

---

<sup>41</sup> Daniel Ch., Tuchsziher C., 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, p. 292.

<sup>42</sup> Ces négociations successives alors que le chômage connaît une forte augmentation sont souvent présentées comme une période pendant laquelle le régime aurait « joué sa survie ». La situation de l'emploi se dégrade largement en 1992 et 1993 où 200 000 emplois disparaissent par an. Le chômage connaît alors une très forte augmentation : le seuil des trois millions de chômeurs est franchi en 1993. Présentée comme une contrepartie des baisses de droits pour les chômeurs, les taux des contributions sont augmentés : ils passent de 4,90 % au 1<sup>er</sup> janvier 1992 à 5,70 % au 1<sup>er</sup> août 1992 puis à 6,60 % au 1<sup>er</sup> août 1993.

dégradation de l'emploi, plusieurs accords sont conclus mais rapidement renégociés. Les dispositions que nous commentons ici (et qui sont celles retenues pour le simulateur) sont celles inscrites dans le protocole du 23 juillet 1993 puis celle du 1<sup>er</sup> janvier 1997<sup>43</sup>.

Quels sont les droits des chômeurs à la fin de cette période de réformes successives de 1991-1993 ?

La réforme la plus significative est celle de la dégressivité des droits<sup>44</sup> dont il est attendu des effets incitatifs sur la recherche d'emploi. De manière significative, l'intitulé de la ressource change : « l'allocation de base » devient l'« allocation unique dégressive ». Certes il existait déjà une dégressivité des droits dans la convention de 1984 mais elle ne concernait que les prolongations de droits. Avant de revenir plus précisément sur ce point central de l'indemnisation du chômage durant les années 1990, précisons les paramètres habituels.

Durant toute cette période, il y a 4 filières d'indemnisation (cela vaut aussi bien pour la convention de 1993 que de 1997) : dans la première, 4 mois d'emploi ouvrent droit à 4 mois d'indemnisation ; dans la seconde, 6 mois ouvrent droit à 8 mois, dans la troisième 8 mois ouvrent droit à 15 mois et, enfin, dans la quatrième, 14 mois ouvrent 30 mois d'indemnisation. Le principe des filières qui lie la durée d'indemnisation à la durée d'emploi institué au début des années 1980 est donc confirmé dans les années 1990. Les durées d'indemnisation sont plus importantes qu'en 1984 et la progression des droits entre chaque filière n'est pas linéaire : plus la durée d'emploi est importante, plus elle génère de droits.

Au final, le changement des seuils entre les filières fait des perdants mais aussi des gagnants. Pour certains, cela équivaut à un relèvement des durées d'emploi exigées pour l'accès à chacune des filières ce qui aboutit à réduire la durée de couverture pour une même durée d'activité antérieure. Mais pour beaucoup d'autres, c'est l'inverse qui se

---

<sup>43</sup> Les dispositions du protocole de juillet 1993 sont inscrites dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

<sup>44</sup> Freyssinet J., 2010, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Éditions Liaisons, p. 187.

produit et globalement c'est plutôt l'augmentation de la durée d'indemnisation qui l'emporte<sup>45</sup>.

Toutefois, cette augmentation de la durée a pour corolaire la baisse du montant des allocations et, surtout, l'introduction d'une dégressivité très marquée de leur montant. La baisse du montant des indemnités journalières passe par l'abaissement de la partie variable de la formule (de 42 % du SJR en 1984 on passe à 40,4 %) et du plancher qui concerne la partie supérieure des salariés ayant les salaires les plus élevés (de 60 % du SJR en 1984 à 57,4 % du SJR). Surtout, à partir de 1992, l'application de la dégressivité vient systématiquement amputer les droits à indemnisation à partir d'une durée donnée puis à intervalles réguliers : par exemple, en 1993, les allocataires de la deuxième filière (6 mois d'emploi) subissent une baisse de 15 % du montant de leur indemnité journalière dès 4 mois d'indemnisation ; pour les allocataires de la troisième filière (8 mois) c'est une baisse de 17 % au bout de 5 mois puis encore 17 % tous les 4 mois ; pour ceux de la quatrième filière (14 mois) la même dégressivité s'applique au bout d'un an puis avec la même régularité de 4 mois. Pour la première filière, comme en 1984, le calcul du régime commun est diminué de 25 % dès le premier mois<sup>46</sup>. Ces mécanismes de dégressivité sont réformés en 1997 dans des directions diverses. D'un côté on peut parler d'assouplissement : avec la suppression du coefficient de 25 % de baisse de l'indemnité pour la première filière, et l'espacement à intervalle de 6 mois au lieu de 4 des mécanismes de dégressivité. D'un autre côté, la dégressivité s'applique pour la 4<sup>e</sup> filière dès 9 mois au lieu de 12.

En vue de lutter contre les effets désincitatifs de l'indemnisation, de nouvelles dispositions sont prises pour développer et généraliser l'activité réduite. Le principe de l'activité réduite est élargi. Alors qu'en 1984 il n'était ouvert qu'à ceux dont le salaire était

---

<sup>45</sup> Précisément, pour ceux qui ont une durée d'emploi comprise entre 3 et 4 mois, entre 6 et 8 mois et entre 12 et 14 mois, la durée d'indemnisation baisse (respectivement de 3, 2 et 3 mois). Pour tous les autres la durée augmente de 1 à 12 mois. Il faut aussi noter que l'âge d'accès au maintien des prestations jusqu'à la retraite recule progressivement et que les conditions d'accès à l'indemnisation des salariés ayant volontairement quitté un emploi sont durcies.

<sup>46</sup> Pour tous, il y a cependant un plancher en dessous duquel les mécanismes de dégressivité ne sauraient faire baisser l'allocation.

inférieur à 41 % de leur salaire mensuel de référence et dans la limite de 78 heures d'emploi, en 1993, le cumul est autorisé à tous les allocataires qui perçoivent jusqu'à 80 % de leur salaire de référence et il n'y a plus de limite en termes d'heures travaillées. Mais les débats durant les négociations témoignent de l'inquiétude à propos des conséquences de ce dispositif sur l'évolution de formes d'emploi et sur les possibles effets d'aubaine qu'elles pourraient représenter pour des entreprises susceptibles d'externaliser le coût de la flexibilité sur l'assurance chômage<sup>47</sup>. En 1997, les conditions d'accès au cumul sont d'ailleurs durcies par rapport à la convention précédente : le cumul est autorisé pour des allocataires qui travaillent moins de 136 heures par mois et perçoivent moins de 70 % de leur salaire mensuel de référence (contre 80 % précédemment)<sup>48</sup>.

### **2.3 Les années 2001-2009 : inciter à l'emploi et accompagner les transitions**

La convention charnière est celle du 1<sup>er</sup> janvier 2001 qui donne naissance au Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Les organisations signataires et l'État s'accordent sur cette réglementation après une période de négociation particulièrement longue puisqu'entamée fin 1999 et ponctuée par deux refus d'agrément de la part du gouvernement. Le contexte est aussi celui d'une amélioration de la situation de l'emploi. Le chômage est à son niveau le plus élevé en 1996-1997 (entre 10,5 et 11 %) et baisse à partir de 1997. Il passe en dessous de la barre des 10 % un peu avant 2000 pour atteindre son niveau le plus bas sur la période en 2001 où une remontée s'amorce. Simultanément à la baisse du chômage, les difficultés de recrutement des entreprises augmentent et le retour au plein emploi est anticipé pour prévoir les difficultés qu'il pourrait engendrer. Dans les négociations entre le gouvernement de « gauche plurielle » et les partenaires sociaux, le pouvoir politique insiste sur la nécessité d'améliorer l'indemnisation des chômeurs et de développer au sein de l'assurance chômage les dispositifs d'aide

---

<sup>47</sup>Ch. Daniel, C. Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, p. 337.

<sup>48</sup> Inversement, il faut signaler que, quoique les conditions d'accès soient plus restrictives, le cumul est rendu possible pour une durée plus longue : la possibilité de cumul passe de 12 mois à 18 mois en 1997.

personnalisée. Nous ne traitons pas directement de ces aides dans le cadre de ce rapport, mais il est important d'y insister pour comprendre quelle était la philosophie à l'œuvre dans les réformes de ce début des années 2000 : celle d'une mise en avant de « droits et devoirs » dans le cadre d'une contractualisation avec les chômeurs qu'il s'agissait d'armer pour affronter le marché du travail. De ce point de vue, la volonté de rompre avec la dégressivité s'inscrit dans une logique d'activation moins « punitive » : il s'agit « d'aider au retour à l'emploi ». Dans ce cadre, la lutte contre des « trappes à inactivité » est présentée comme une priorité alors que le plein emploi apparaît comme une perspective réaliste. Bien qu'en-deçà des ambitions patronales initiales, la convention finalement agréée en 2001 transforme en profondeur l'indemnisation. La coexistence entre chômage de longue durée et risque de pénurie de main-d'œuvre est utilisée au cours de la négociation pour appuyer l'idée d'augmentation des dépenses actives pour ceux qui ont besoin de davantage d'accompagnement et de renforcement des obligations pour s'assurer que toutes les offres disponibles sont bien pourvues.

Nous ne décrivons pas ici les différentes propositions de réglementation non agréées par le gouvernement pour nous concentrer sur la réglementation telle que finalement adoptée. La convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 s'intitule : « Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage ». De manière significative, aide au retour à l'emploi et indemnisation sont mises sur le même plan et sont toutes deux modifiées par le texte conventionnel.

C'est la convention de 2001 qui a introduit les principales ruptures dans l'indemnisation des chômeurs. Cependant, nous présentons ici les modalités d'indemnisation telles qu'issues de la convention du 27 décembre 2002 dans la mesure où les changements paramétriques ont été nombreux dans la courte période de 2001 et 2002. Ils sont liés à la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage.

Le principal changement, du point de vue des droits des chômeurs, est la fin de la dégressivité des allocations qui a néanmoins pour corollaire une baisse de la durée<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Le patronat obtient aussi les baisses de cotisations revendiquées bien qu'inférieures à celles inscrites dans le premier accord : cotisations patronales et salariales passent de 6,18 % des salaires brut à 5,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à 5,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ce choix confirme et renforce le caractère pro-cyclique du régime : en cette période de conjoncture favorable, les marges de manœuvre sont en partie attribuées à la baisse des cotisations.

En application de la nouvelle durée légale du travail (mise en œuvre des « 35 heures »), les seuils d'éligibilité sont adaptés et l'on passe de quatre à deux filières d'indemnisation : les deux filières intermédiaires de courte durée sont supprimées<sup>50</sup>.

Après avoir varié, les seuils d'accès aux deux filières se fixent en 2002 à 6 mois d'emploi ouvrant droit à 7 mois d'indemnisation pour la première et 14 mois ouvrant droit à 23 mois pour la seconde. Par rapport à la situation des années 1990 (convention 1993 et 1997), les durées sont donc réduites pour tous les chômeurs à l'exception de ceux qui intègrent la première filière avec 6 à 8 mois d'emploi. Pour ceux qui ont 8 mois à 14 mois d'emploi, la baisse est par exemple de 7 mois d'indemnisation. Au-dessus, l'indemnisation est réduite de 6 mois.

Par ailleurs, les montants sont revalorisés par la seule fin de la dégressivité, tous les autres paramètres de calcul de l'indemnisation demeurant inchangés.

L'activation de l'indemnisation passe également par le maintien des dispositions relatives à l'activité réduite<sup>51</sup> même si le débat demeure sur leurs effets. Pensée comme un « dispositif de lutte contre les trappes à inactivité », l'activité réduite est destinée à « rendre le travail plus attractif que le chômage ». Mais, avec le développement de l'activité réduite, la crainte que le RAC supporte financièrement une partie des conséquences des comportements de flexibilisation de l'emploi des entreprises se développe. Les organisations syndicales ont cherché au cours de la négociation à faire inscrire des dispositions permettant d'influer sur le comportement des entreprises (incitations à la gestion prévisionnelle de l'emploi, désincitation au recours aux contrats précaires, etc.) mais en vain.

Parallèlement, le « Plan d'aide au retour à l'emploi » inscrit dans la convention de 2001, redéfinit en profondeur la signification de l'indemnisation. Il prévoit une formalisation de l'engagement réciproque entre l'allocataire et l'Assédict. L'allocataire s'engage à mettre en œuvre un projet d'action personnalisé (PAP) élaboré lors d'un entretien à l'ANPE. L'agrément de l'État est obtenu notamment grâce à un accord sur le

---

<sup>50</sup> Par ailleurs, le seuil auparavant fixé à 55 ans pour bénéficier de durées d'indemnisation plus longues est repoussé à 57 ans.

<sup>51</sup> Le cumul demeure possible, comme dans la convention de 1997, dans la limite de 136 heures mensuelles maximum et de rémunérations inférieures à 70 % du salaire mensuel de référence. La durée maximale de cumul demeure aussi de 18 mois (sauf pour les plus de 50 ans et les titulaires d'un contrat emploi solidarité pour qui la durée de cumul est illimitée).

financement de l'accompagnement renforcé<sup>52</sup> destiné aux demandeurs d'emploi non indemnisés.

La convention de 2006 ne modifie guère ces principales caractéristiques.

La création d'une nouvelle filière d'indemnisation, qui vient s'intercaler entre les deux filières de la convention précédente, est l'une des principales modifications. Il faut toujours avoir cotisé 6 mois d'emploi pour être indemnisé 7 mois. Mais 12 mois dans les 20 derniers mois ouvre 12 mois d'indemnisation. La 3<sup>ème</sup> filière est elle aussi décalée puis qu'il faut désormais 16 mois et non plus 14 mois pour ouvrir droit à 23 mois d'indemnisation. On peut voir la préfiguration des réformes suivantes dans cette réintroduction d'une filière intermédiaire et dans le lissage ou la progressivité qu'elle réintroduit dans la contributivité des droits.

Par ailleurs, il convient de noter que l'activité réduite est limitée à 15 mois au lieu de 18 et les salariés concernés doivent avoir travaillé moins de 110 heures au lieu de 136.

## **2.4 Les années 2010 : l'intermittence de l'emploi au cœur de réformes de « flexicurité »**

À partir de 2008, les droits des chômeurs se décident dans un contexte institutionnel nouveau<sup>53</sup> supposé favoriser une politique de « flexicurité ». Celle-ci est alors considérée

---

<sup>52</sup> La solution aurait été trouvée lors d'un appel téléphonique de Lionel Jospin, Premier ministre, à Ernest-Antoine Sellière, président du MEDEF. Le gouvernement cède sur les deux baisses de cotisations et le dirigeant du MEDEF s'engage à ce que l'Unédic verse 3 milliards d'euros pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi non indemnisés.

<sup>53</sup> La convention de 2009 diffère des précédentes, notamment en raison des transformations des prérogatives du RAC sous l'effet de la loi du 13 février 2008 réformant l'organisation du service public de l'emploi. La loi du 13 février 2008 constitue une rupture brutale dans la dynamique d'extension des prérogatives du RAC. La création de Pôle emploi par intégration des Assédic et de l'ANPE conduit à une redéfinition des activités et des pouvoirs entre acteurs et institutions. Certes l'Unédic perdure mais ses prérogatives sont restreintes : elle perd ses possibilités d'intervention en matière de politiques d'emploi pour n'avoir plus que des compétences gestionnaires, signe d'un rétrécissement du champ de l'institution paritaire. Elle perd toute possibilité – ou presque – de déployer des aides pour les demandeurs d'emploi indemnisés, mettant ainsi un terme à l'inégalité de traitement entre indemnisés et non indemnisés, conformément aux ambitions données à la fusion. Ses prérogatives opérationnelles lui sont également retirées. Les Assédic sont dissoutes dans le courant de l'année 2009 faisant disparaître quasi-intégralement la représentation paritaire au niveau local, à l'exception des « Instances Paritaires Régionales ».



comme une voie à privilégier pour « moderniser le marché du travail ». Si les termes « flexicurité » et « modernisation du marché du travail » sont polysémiques et délibérément flous, ils donnent aux interventions du Service Public de l'Emploi un rôle de premier plan dans la politique d'emploi. Pour mettre en œuvre la flexicurité, il faudrait à la fois réduire la législation protectrice de l'emploi et augmenter les politiques actives du marché du travail envisagées comme des compensations destinées à aider au retour à l'emploi alors que les taux de sortie de l'emploi seraient rendus plus nombreux <sup>54</sup>.

Cette période des années 2010 débute en 2009 avec la suppression des filières au profit d'un principe unique : un jour cotisé donne droit à un jour indemnisé, avec un plancher d'accès à quatre mois de cotisations et dans la limite de 24 mois d'indemnisation (36 mois pour les plus de 50 ans). La suppression des filières ne signifie donc pas la fin du lien entre durée d'emploi et durée d'indemnisation. Au contraire, elle généralise ce principe en passant d'une contributivité « à gros grain » à une contributivité à « grain fin » en liant très étroitement durée de cotisation et de prestation.

Les limites à ce principe sont fixées par un seuil d'éligibilité revu à la baisse (ouverture dès quatre mois d'emploi contre 6 mois dans la période précédente) et une durée maximale d'indemnisation de 24 mois <sup>55</sup>.

Au-delà du principe, il convient de souligner que les paramètres retenus impliquent, par rapport aux règles en vigueur dans les années 2000, une amélioration de la couverture pour ceux qui ont cotisé de 4 à 14 mois (à l'exception de ceux qui ont cotisé 6 à 7 mois) et une détérioration des droits pour ceux qui ont cotisé de 14 à 23 mois.

---

Les modalités de financement de l'opérateur public (devenu Pôle emploi) sont, elles aussi, bouleversées : alors que l'Unédic finançait auparavant l'accompagnement des chômeurs de manière forfaitaire, sa contribution d'un montant minimal de 10 % des recettes collectées couvre à la fois une partie des frais de fonctionnement de l'opérateur (qui a désormais la charge de l'indemnisation) mais également des mesures d'accompagnement.

L'Unédic conserve la gestion de l'assurance chômage c'est à dire notamment la gestion financière des comptes et donc la gestion de la dette. Elle supervise la délégation à Pôle emploi des missions liées à la distribution de l'indemnisation et à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) celles liées au recouvrement des contributions. L'Unédic est, avec l'État, partie signataire de la convention pluriannuelle qui détermine les objectifs assignés à Pôle emploi. Elle n'est pas représentée en tant qu'institution au sein de Pôle emploi.

<sup>54</sup> Conter B., 2009, « Enjeux de la traduction nationale des principes européens de « flexicurité » », in Bernard Conter, Philippe Lemistre et Brigitte Renes (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 28.

<sup>55</sup> Cette limite est portée à 36 mois pour les plus de 50 ans.

À partir de 2014 ce dispositif est complété avec la création des « droits rechargeables ». Ceux-ci remplacent le mécanisme de réadmission qui existait auparavant.

Contrairement au principe de la réadmission qui, en cas de nouvel épisode de chômage après un nouvel épisode d'emploi, supposait une comparaison entre nouveau et ancien droit voire leur combinaison, le principe des « droits rechargeables » repose d'abord sur la reprise systématique du droit ouvert jusqu'à son épuisement. Le chômeur a l'obligation de consommer intégralement le droit ouvert avant de pouvoir consommer les droits acquis pendant les périodes retravaillées qui, de leur côté, peuvent générer une « recharge » de droit. Ainsi, dès 150 heures d'emploi réalisées durant la période d'épuisement du « capital » est générée une recharge de droit dont la durée est égale à la durée d'emploi.

Les droits rechargeables ont été présentés comme plus incitatifs à la reprise d'emploi que le mécanisme de réadmission. Premièrement, les droits rechargeables donnent la possibilité d'ouvrir un nouveau droit dès le premier mois retravaillé (contre 4 mois pour la réadmission). Deuxièmement, avec les droits rechargeables – contrairement à la réadmission – l'allocataire (avant l'avenant de mars 2015<sup>56</sup>) ne renonce à aucun droit acquis. Un demandeur d'emploi peut cependant, dans un premier temps, se retrouver avec une indemnisation d'un montant inférieur à celui auquel aurait donné lieu la réadmission.

Avec les droits rechargeables tels qu'inscrits dans la convention de 2014, le choix a été fait de privilégier la durée de l'indemnisation plutôt que son montant. L'ambition est d'augmenter la durée d'indemnisation dans une période où de nombreux allocataires épuisent leurs droits avant d'avoir retrouvé un emploi salarié. Un autre choix (dont le coût est estimé à 800 millions d'euros par an) aurait pu être fait en matière d'ordre des droits consommés : le chômeur aurait reçu prioritairement le droit dont le montant était le plus élevé. Outre la raison financière – les signataires ont accepté que la nouvelle convention n'accroisse pas davantage le déficit de l'assurance chômage – ce choix est aussi une

---

<sup>56</sup> Cet avenant a créé un « droit d'option » permettant, sous certaines conditions, à l'allocataire de renoncer à son ancien droit potentiellement beaucoup moins favorable que le nouveau droit.

manière d'augmenter les incitations à la reprise d'un emploi (plus fortes que si les droits les plus favorables sont versés prioritairement). La représentation du marché du travail sous-jacente aux incitations prévues par les droits rechargeables est que l'emploi précaire conduirait à l'emploi stable et qu'un emploi, même de mauvaise qualité (temps partiel, contrat court, rémunération faible, etc.), est préférable au chômage indemnisé.

## **2.5 La flexibilité sans la sécurité : 2017 et 2019, les droits des salariés à l'emploi discontinu profondément attaqués**

2017<sup>57</sup> marque un tournant important pour l'indemnisation de l'activité réduite. Le changement réglementaire principal concerne les modalités de comptabilisation des jours travaillés et a donc des répercussions sur l'indemnisation de l'activité réduite pour les allocataires qui travaillent de manière discontinue. Les travailleurs indemnisés après des périodes d'emploi continues ne sont pas touchés. Le système antérieur comptabilisait le nombre de jours couverts par le contrat (122 jours pour franchir le seuil d'éligibilité), qu'ils soient ou pas des jours travaillés. Désormais, seuls les jours effectivement travaillés comptent. Pour chaque demandeur d'emploi quelle que soit sa situation contractuelle, il faut désormais avoir cotisé 88 jours ou 610 heures pour passer le seuil d'éligibilité. Cette mesure présentée comme avantageuse et équitable par les syndicats signataires<sup>58</sup> est en fait pénalisante pour les salariés à l'emploi discontinu dont les contrats courent sur des week-ends non travaillés par exemple. Ce changement de mode de comptabilisation a pour effet de faire disparaître l'annexe IV (qui contenait des règles spécifiques pour la comptabilisation du temps de travail des intérimaires) qui perd sa raison d'être. Il y a une

---

<sup>57</sup> Il s'agit d'un accord d'économie puisqu'il prévoit la réalisation de 891 millions d'euros d'économies et 270 millions d'euros de recettes supplémentaires par an. Côté cotisations patronales, l'accord prévoit la suppression de la surtaxation des CDD introduite par l'ANI du 11 janvier 2013 et une contribution exceptionnelle de 0,05 % sur tous les types de contrat. La modulation des cotisations patronales en fonction de la durée des contrats a été une des propositions mises sur la table par les organisations syndicales au cours de la négociation mais elles se sont heurtées à un refus patronal. Seule l'ouverture de négociations sectorielles futures a été inscrite dans l'accord.

<sup>58</sup> Pour la CFDT, le calcul de l'allocation est « plus équitable, plus simple et plus protecteur pour les personnes éloignées de l'emploi (les contrats les plus courts seront mieux indemnisés) ».

tension entre la reconnaissance de spécificités des contrats courts et la mise en avant d'un principe d'équité qui justifierait que les temps travaillés soient décomptés de la même manière pour tous les travailleurs.

Si les débats avaient toujours existé sur le bien-fondé de ce dispositif d'activité réduite, la convention de 2017 constitue un point de rupture majeur fondé sur une défiance de plus en plus affirmée sur la possibilité de cumuler salaire et indemnités. Jusqu'en 2014, les règles régissant le cumul entre allocations et salaires avaient pour but de rendre la reprise d'emploi avantageuse afin d'inciter les allocataires à reprendre un emploi, même de courte durée. À partir de 2017, l'incitation laisse place à la suspicion. Les allocataires sont soupçonnés de faire des calculs stratégiques pour optimiser leurs allocations et l'argument de la « justice » est mobilisé, dans la lignée d'un texte de Pierre Cahuc et Corinne Prost pour le Conseil d'Analyse Économique<sup>59</sup>, mettant en avant la différence d'indemnisation entre des salariés travaillant à mi-temps et ceux qui sont en emploi la moitié du temps et prônant un calcul d'un revenu de référence non déterminé par un salaire journalier mais sur une moyenne mensuelle. Comme l'écrit Jean-Paul Domergue : « Compte tenu des effets à la baisse très importants de la formule préconisée sur le montant des allocations des allocataires visés, tant les représentants des salariés que des employeurs considérèrent qu'elle ne pouvait être retenue en l'état, la baisse du niveau du revenu de remplacement qui en résultait étant excessive »<sup>60</sup>. C'est pourtant cette option qui sera privilégiée, deux ans plus tard, par le gouvernement.

La dernière étape des réformes de l'assurance chômage n'est que partiellement réalisée au moment où nous achevons ce rapport. Les droits des chômeurs sont encore profondément modifiés et l'accent une fois de plus est mis sur les salariés à l'emploi discontinu.

Le premier volet de la réforme – le durcissement des conditions d'éligibilité – est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2019 : il faut désormais avoir cotisé plus longtemps (6 mois au lieu de 4) sur une période plus courte (24 mois au lieu de 28) pour être éligible à

---

<sup>59</sup> Cahuc P., Prost C., 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015.

<sup>60</sup> Domergue J.-P., 2019, *Histoire de l'assurance chômage - Tome VIII, La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes* - Grand Format, CHSS, Paris

l'indemnisation. À cela s'ajoute la quasi-suppression de fait des « droits rechargeables » puisque les recharges prévues par le nouveau décret correspondent aux mêmes seuils que les seuils d'éligibilité : au lieu de 150 heures correspondant approximativement à un mois de travail, la durée d'emploi minimale pour déclencher une recharge est de 6 mois.

La deuxième étape de la réforme décidée en 2019 devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020. La crise sanitaire et le confinement de la population qui s'en est suivi à partir de mars 2020 a poussé le gouvernement à repousser son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2020. Cette réforme qui constitue une rupture radicale dans l'histoire de l'indemnisation du chômage consiste à renoncer au salaire journalier de référence correspondant peu ou prou au tarif journalier du salarié considéré en lui substituant une moyenne de revenu sur toute la période considérée (constituée de jours d'emploi mais aussi de jours de chômage).

Le salaire pris en compte ne sera plus le montant de ce qu'un salarié perçoit en moyenne quand il travaille. Ce sera la moyenne de ce qu'il gagne mensuellement<sup>61</sup>. Autrement dit, le salaire de référence fait entrer dans le calcul de l'indemnité non plus la valeur du salaire auquel peut prétendre un salarié mais aussi la quantité d'emploi qu'il est parvenu à cumuler.

Concrètement, dans la mesure où le calcul de l'indemnité n'est pas formellement modifié, ces nouvelles modalités de calcul du salaire ont pour conséquence de faire baisser le niveau de l'allocation pour les travailleurs précaires c'est-à-dire tous ceux qui présentent des périodes de chômage interstitielle entre différents emplois. Ce changement n'a, en revanche, pas d'effet pour les salariés qui s'inscrivent après avoir travaillé en continu.

À ce premier effet massif sur le montant de l'indemnité journalière des plus précaires, il convient d'ajouter un deuxième effet moins direct sur la détermination du nombre de jours indemnisables dans le cadre de l'activité réduite. Formellement, là non

---

<sup>61</sup> Le revenu de référence qui sert de base au calcul du montant de l'allocation était auparavant obtenu en additionnant la somme des salaires perçus au cours de la période de référence et en la divisant par le nombre de jours travaillés au cours de cette période. Désormais, on calcule le revenu de référence en additionnant toujours la somme des salaires perçus sur la période mais en divisant par le nombre de jours de cette période, qu'ils aient été ou pas travaillés.

plus, il n'y a aucun changement de réglementation. Cependant, l'indemnisation des allocataires en activité réduite est largement déterminée par le salaire de référence retenu. Avec un salaire mensuel de référence très amoindri, le nombre de jours indemnisables se réduit mécaniquement.

Autre élément plus catégoriel de cette réforme : les droits sont soumis à une dégressivité pour les revenus supérieurs à 4 500 euros mensuels brut à partir du 7<sup>ème</sup> mois de chômage<sup>62</sup>.

La réglementation modifiée par décret en 2019 constitue une rupture du point de vue de l'ampleur des transformations des droits des chômeurs mais aussi de la méthode puisque c'est l'État qui, cette fois-ci, prend la main sur les partenaires sociaux pour en décider le contenu. Un pas supplémentaire est franchi dans l'étatisation du régime d'assurance chômage. Une étape importante avait eu lieu en 2018 avec la suppression de la cotisation des salariés remplacée par la contribution sociale généralisée (CSG). De plus, la loi impose désormais que les négociations soient précédées par un document de cadrage du gouvernement. En 2019, le gouvernement a ainsi demandé aux organisations de négocier à nouveau et a encadré la négociation par une lettre de cadrage très contraignante : l'accord devait permettre la réalisation de 1,3 milliards d'euros d'économie par an pendant 3 ans. Les organisations ne sont pas parvenues à un accord. Côté recettes, le patronat a, à nouveau, refusé toute augmentation significative des cotisations, comme c'est le cas depuis 20 ans. Côté dépenses, aucune organisation n'a accepté de cautionner la réduction massive des droits des chômeurs nécessaire pour respecter le cadrage budgétaire gouvernemental. Suite à l'échec des négociations, le gouvernement a repris la main et agi par décret. Le texte n'a donc pas fait l'objet d'une discussion par les parlementaires et a été dénoncé par l'ensemble des organisations syndicales.

---

<sup>62</sup> Parmi les autres éléments de la réforme qui ne touchent pas aux droits des chômeurs il convient de mentionner la mise en place d'une modulation des cotisations patronales qualifiée de « bonus-malus ». Elle prévoit que dans sept secteurs les plus utilisateurs de contrats courts, le niveau de cotisation patronale pour les entreprises de plus de 11 salariés varie en fonction du nombre de ses fins de contrat de travail. La modulation (qui pourra donc être une baisse des cotisations) n'entrera en vigueur en mars 2021 et s'échelonnera entre 3 et 5,05 % (contre 4,05 %) aujourd'hui. Outre l'attaque portée au taux de cotisation unique – qui est un des socles de la solidarité interprofessionnelle – cette mesure interroge sur son efficacité.

Toutefois, la philosophie qui la sous-tend s'inscrit dans la continuité des changements amorcés en 2017. La manière dont le gouvernement a exposé le « problème » à résoudre avec cette négociation témoigne du changement profond de philosophie vis-à-vis des travailleurs à l'emploi discontinu. Comme en 2017 mais de manière beaucoup plus prégnante, l'argumentaire au cœur de la réforme a été le suivant : les règles d'indemnisation rendraient possible le fait de gagner plus au chômage qu'en travaillant. Face à celles-ci, les allocataires adopteraient des comportements d'optimisation et feraient le choix d'occuper durablement des emplois précaires. Cette situation est présentée comme préjudiciable à plusieurs égards. Premièrement, elle enfermerait les demandeurs d'emploi dans la précarité. Deuxièmement, elle serait mauvaise pour les finances de l'Unédic. Troisièmement, elle serait injuste vis-à-vis des autres demandeurs d'emploi et salariés et quatrièmement, elle introduirait des inégalités entre entreprises puisque les entreprises qui font peu de CDD paieraient pour celles qui en font beaucoup.

Lors d'une conférence de presse marquant le début de la reprise en main de l'assurance chômage par le gouvernement, le Premier ministre a expliqué qu'il fallait que *« le travail paye toujours plus que le chômage »* et que ce n'était pas toujours le cas : *« Il existe des cas où le montant de l'allocation-chômage mensuelle est plus élevé que le salaire mensuel moyen perçu antérieurement. »* Pour la ministre du Travail, cette configuration d'un *« taux de remplacement supérieur à 100 % »* concernerait plus d'*« un chômeur sur cinq »*.

Pour Édouard Philippe, la conclusion s'impose : *« ce système a évidemment pour conséquence de maintenir les chômeurs dans une forme de précarité. »* Ce raisonnement selon lequel cette *« situation »* maintiendrait les chômeurs dans une précarité volontaire a de quoi laisser perplexe. L'indemnité journalière est, par construction, toujours inférieure au salaire journalier de la période de référence sur laquelle est calculée le droit à indemnisation. Dans tous les cas, l'allocation ne peut dépasser 75 % du salaire journalier de référence. Mais le raisonnement témoigne d'un profond changement de philosophie par rapport à la logique qui a sous-tendu l'assurance chômage. Jusqu'alors, les salariés lorsqu'ils ne travaillent pas étaient indemnisés sur la base de ce qu'ils gagnent quand ils travaillent. L'idée est désormais de prendre en considération pour le calcul du salaire de référence non plus seulement les périodes de travail mais aussi les périodes de chômage

intercalées. Autrement dit, il s'agit non plus d'une mesure de la valeur du salaire du salarié mais d'une mesure de sa capacité à cumuler des emplois et des salaires. On passe ainsi d'un salaire à un revenu de référence. Mécaniquement, cela a pour effet de faire diminuer le revenu de référence auquel on applique ensuite le même taux de remplacement qu'auparavant. Ce changement n'a pas d'effet pour les salariés qui s'inscrivent après avoir travaillé en continu mais a pour conséquence une baisse très importante des allocations des salariés à l'emploi discontinu et une pénalisation de toute période non travaillée, ce qui incite de fait les demandeurs d'emploi à accepter n'importe quel emploi.

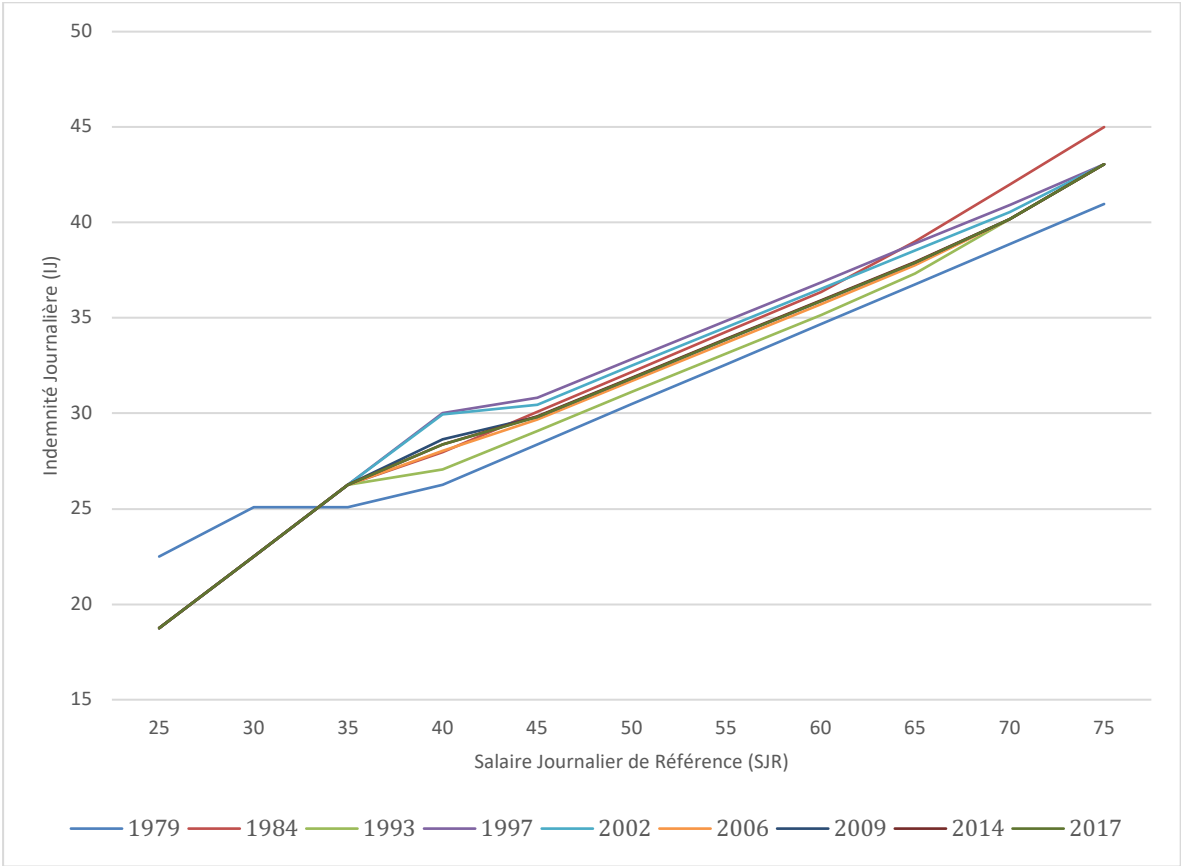
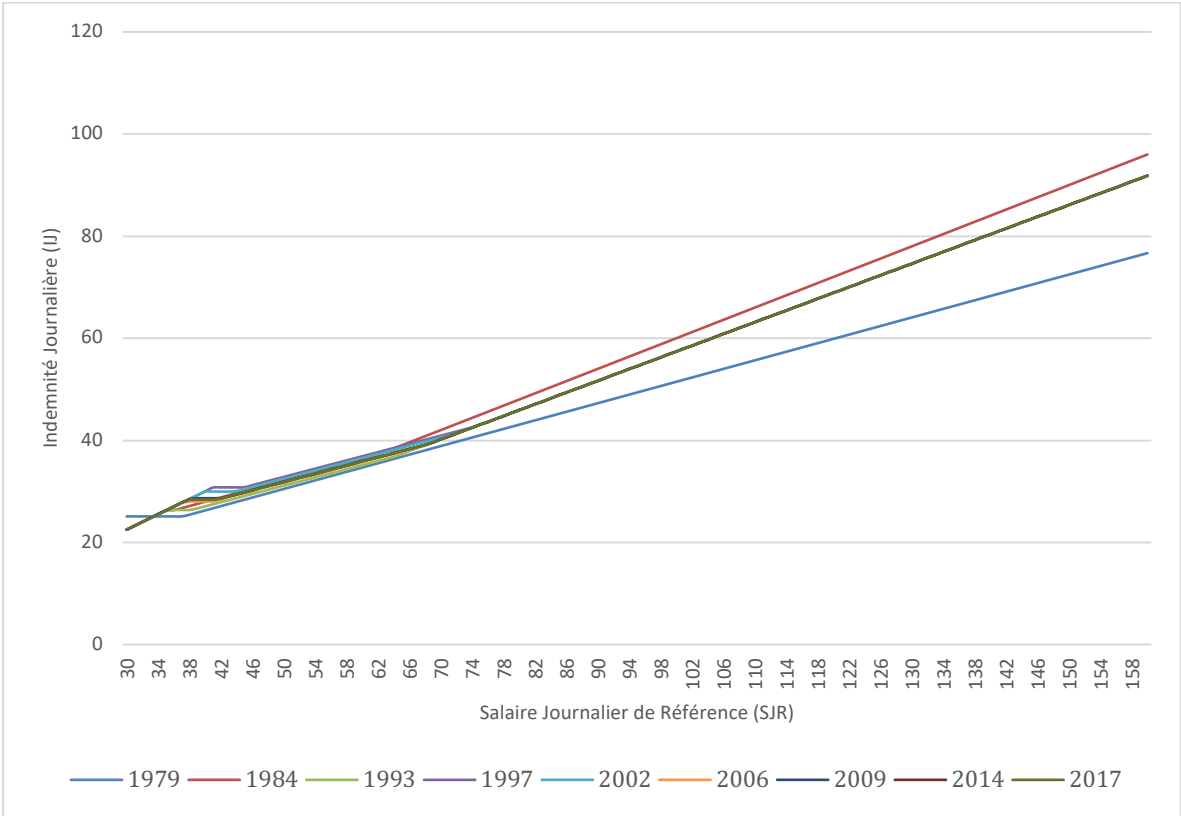
## **2.6 Conclusion et synthèse**

L'histoire des droits des chômeurs est une matière aride et difficile à saisir en s'en tenant au récit continu de la succession des réformes. Néanmoins, nous avons tenté dans cette partie de mettre l'accent sur les logiques politiques dominantes qui se succèdent dans le temps : le passage d'une logique statutaire à l'explosion des droits dans une logique contributive dans les années 1980 ; l'affirmation de l'activation des chômeurs par la dégressivité des allocations dans les années 1990 ; la mise en œuvre d'une logique d'activation plus centrée sur l'accompagnement et le retour à l'emploi dans les années 2000 ; la montée en puissance de l'exigence de « flexisécurité » et de ses ambiguïtés pour les salariés à l'emploi discontinu dans les années 2000 et, enfin, la mise en cause du volet « sécurité » de cette « flexisécurité » dans les réformes de 2017 et, surtout, de 2019.

Cette appréhension de l'histoire des réformes ne permet guère de mesurer objectivement les évolutions des droits mais seulement celle des discours et des controverses qui accompagnent ces réformes successives. Pour conclure cette partie, on peut illustrer ces évolutions dans un premier temps grossier en synthétisant dans des graphiques l'évolution des droits de trois points de vue : celui de l'évolution des modalités de détermination du montant de l'indemnisation journalière, celui de la durée d'indemnisation et des seuils d'éligibilité correspondant en termes d'emploi et, enfin, l'évolution des règles de l'activité réduite.



**Graphique 7 a & 7b : Montant de l'indemnité journalière en fonction du salaire journalier de référence (SJR)**



Dans les graphiques 7 et 8, sont représentés le montant de l'indemnité journalière en fonction du salaire journalier de référence pour les différentes conventions et, même chose mais sous une autre forme, le taux de remplacement de l'indemnité journalière par rapport au salaire journalier de référence.

Les deux graphiques ci-dessus sont identiques. Seule l'échelle a été modifiée pour permettre de visualiser de façon plus fine ce qui est en jeu entre 25 et 75 euros de SJR.

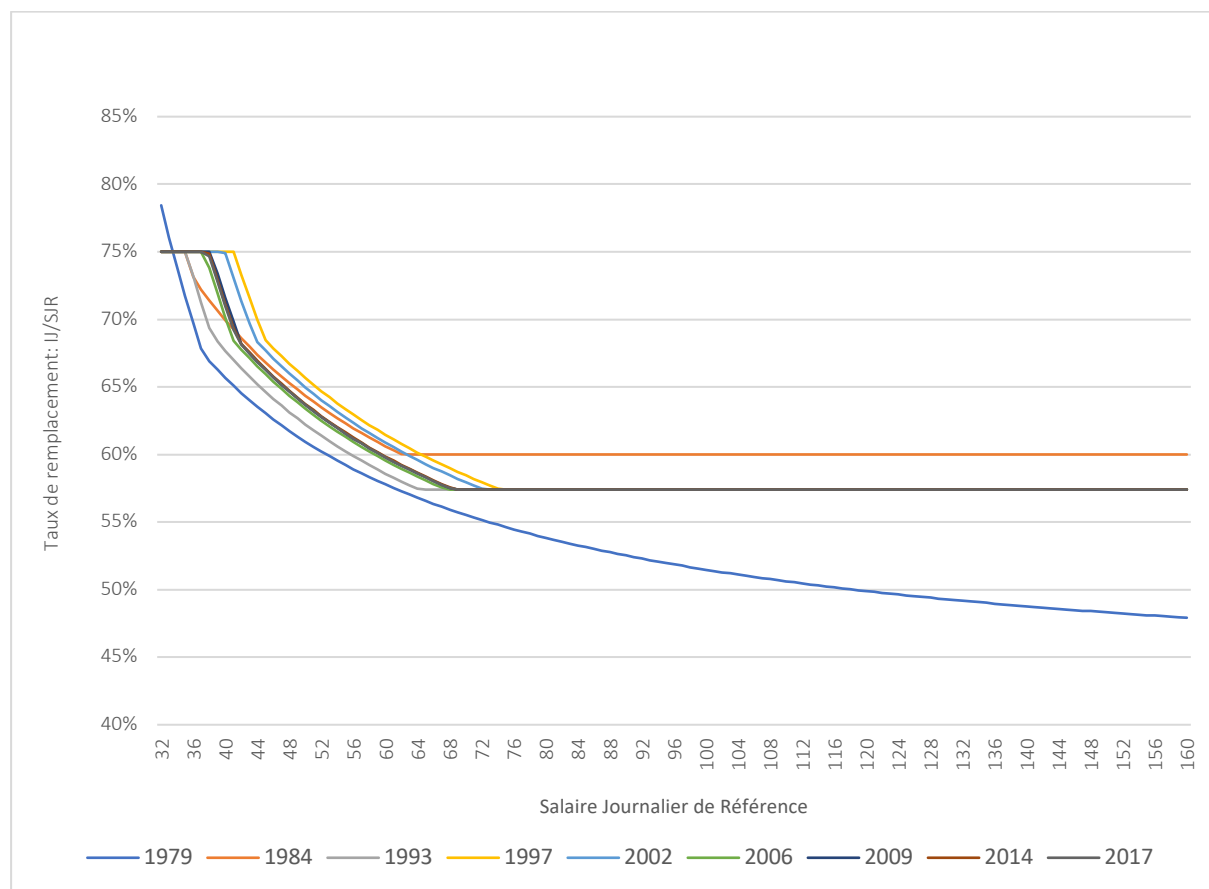
Globalement, sur quarante ans, la formule de calcul n'a pas beaucoup changé. Mais certaines inflexions méritent d'être soulignées. Dans la partie basse, en dessous d'un SJR de 35 euros environ, la seule convention à différer des autres est celle de 1979 avec une indemnisation bien supérieure. Toutes les autres conventions, de 1984 à 2019 prévoient de plafonner l'indemnité journalière à 75% du salaire de référence ce qui empêche les salariés aux salaires les plus faibles de bénéficier de la formule centrale de l'indemnisation (partie fixe + partie proportionnelle) qui leur serait trop favorable. C'est une inversion totale par rapport à 1979 : dans cette convention les indemnités les plus basses correspondent à un calcul plus favorable que le droit commun.

Dans la partie centrale de l'indemnisation correspondant approximativement à l'intervalle 35-75 euros de SJR, les évolutions sont relativement faibles. Certes la pente est un peu plus affirmée en 1979 et 1984 (42 % du SJR contre 40,4 % ensuite) mais les différences entre les conventions dépendent pour l'essentiel de l'évolution de la partie fixe. De ce point de vue les conventions de 1979 et de 2006 apparaissent comme les plus basses.

Pour la partie supérieure des salaires (au-delà de 75 euros de SJR approximativement), le plancher instauré en 1984 permet un traitement plus favorable que ce que prévoit la formule centrale. Ainsi les indemnités journalières de 1979 sont beaucoup plus faibles que celles des autres conventions dans cette intervalle. À l'exception de 1984 qui présentait un plancher supérieur (60 % du SJR), toutes les autres conventions des années 1990 à nos jours sont fondées sur le même calcul (57,4 % du SJR).

Le graphique 8 présente les mêmes calculs selon une logique un peu différente : celle du taux de remplacement. On voit bien là encore la façon dont se démarque la convention de 1979 dont le mode de calcul implique une dégressivité du taux de remplacement qui varie entre un peu plus de 75 % du salaire de référence à un peu moins de 50 %.

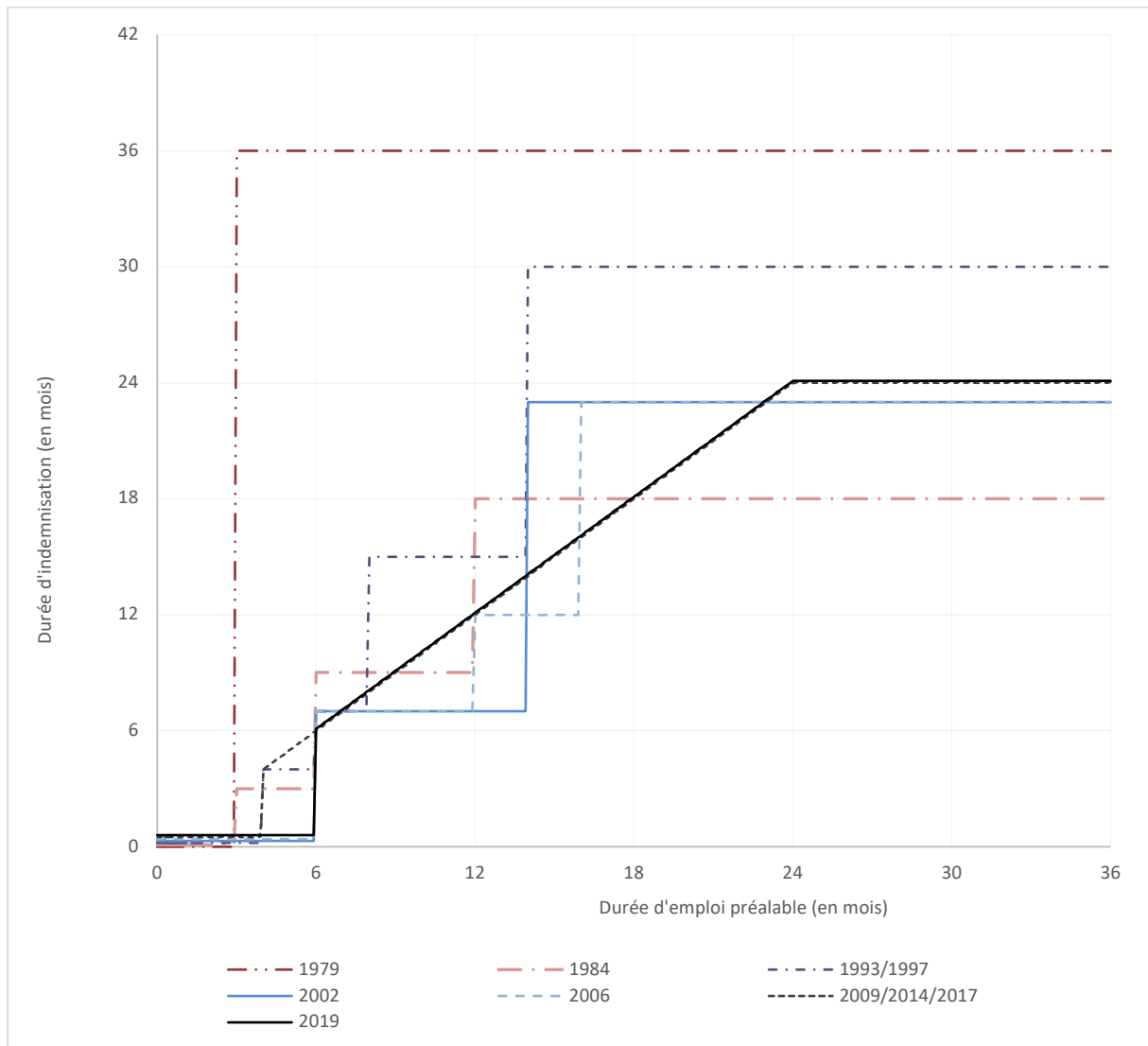
**Graphique 8 : Taux de remplacement de l'indemnité journalière par rapport au salaire journalier de référence (SJR)**



L'évolution des durées d'indemnisation est, de son côté, en apparence plus importante dans la mesure où les filières introduites en 1984 ont été souvent réformées puis supprimées au profit d'une généralisation du lien entre durée d'emploi préalable et durée d'indemnisation. Le graphique 9 permet de visualiser de façon synthétique la durée des droits en fonction de la durée préalable d'emploi dans les 10 conventions étudiées. Il illustre bien les trois logiques qui se sont succédé en 40 ans. D'abord, celle de 1979 : un droit d'une durée qui ne dépend guère de la durée préalable d'emploi si ce n'est de façon marginale avec la règle d'éligibilité fixée à 3 mois d'emploi. La deuxième, celle des filières implique des marches dont le rythme et le niveau varie beaucoup selon les conventions. Du point de vue du niveau, ce sont les règles de 1993/1997 qui sont le plus souvent les plus favorables (mais il faut tenir compte du caractère dégradé par la dégressivité du montant des allocations). Troisième logique : celle de la relation quasi linéaire entre durée préalable d'emploi et durée des droits qui prévaut à partir de 2009. Cette relation linéaire

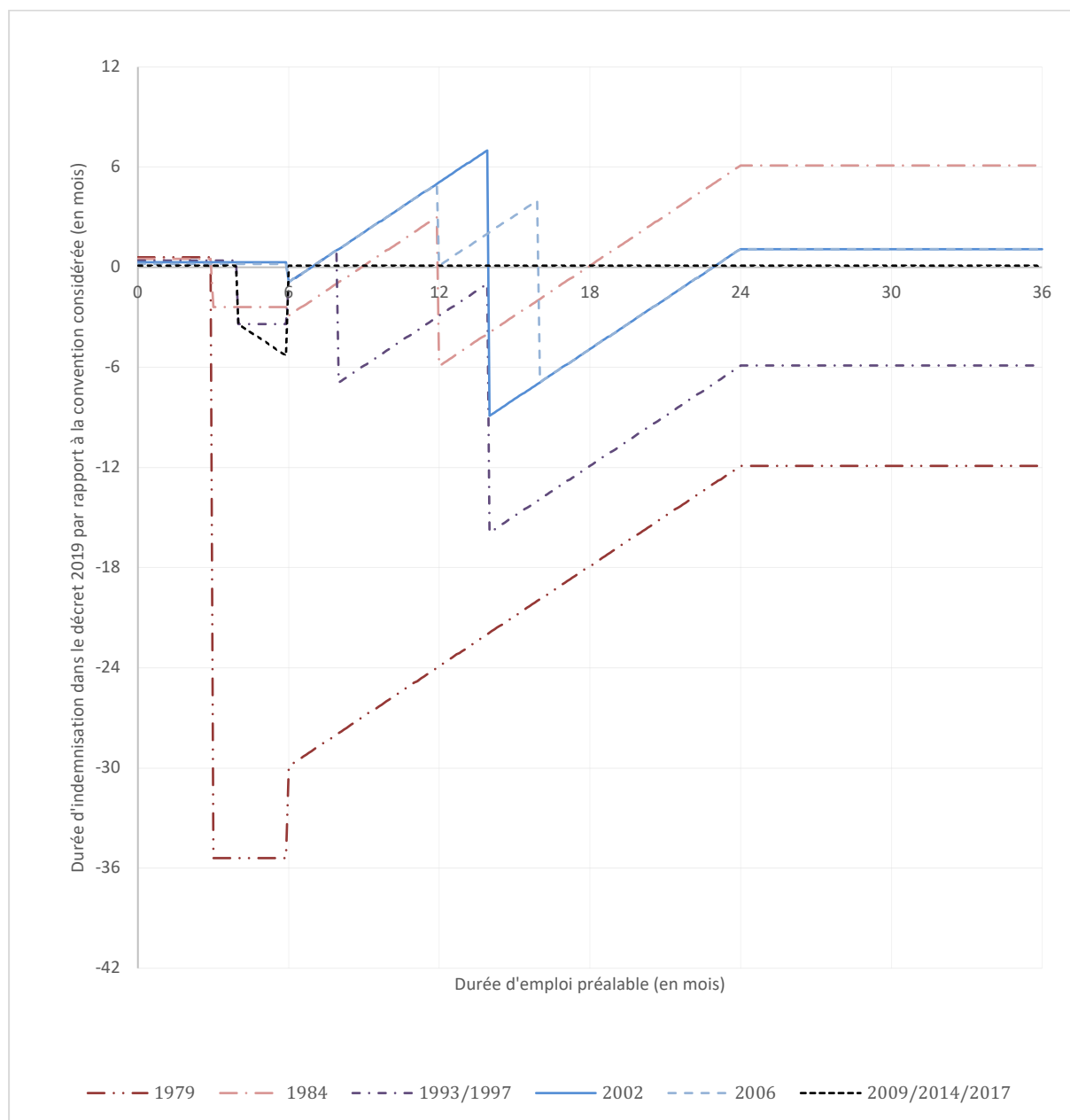
est seulement bornée par le seuil d'éligibilité de 4 mois<sup>63</sup> (2009,2014,2017) ou de 6 mois (2019) puis par un maximum de 24 mois.

**Graphique 9 : Durée d'indemnisation possible en fonction de la durée d'emploi**



<sup>63</sup> En tenant compte des droits rechargeables cette relation linéaire est encore accentuée puisque la recharge de droits s'opère dès 150 heures d'emploi soit environ un mois.

**Graphique 10 : Durée d'indemnisation en fonction de la durée d'emploi en 2019 par rapport aux autres réglementations**



Pour finir, le graphique 10 permet de comparer les durées d'indemnisation prévues par le décret de 2019 à chacune des conventions étudiées depuis 1979. Il apparaît clairement que dans la plupart des cas les conditions de 2019 sont de loin les moins favorables. C'est en particulier systématiquement le cas en dessous de 7 mois. Au-dessus de 7 mois, le graphique confirme que les conditions d'indemnisation sont, en durée, très loin des conditions de 1979 mais aussi de celles des années 1990. En revanche, le constat est un peu différent si on compare les conditions de 2019 (mais aussi de 2009-2014-2017 qui sont identiques) à celles de 2002 par exemple : de 7 à 14 mois d'emploi les conditions sont

plus favorables puis plus défavorables de 14 à 23 mois. Même si ces effets de seuils ne sont pas à négliger cette présentation incite à nuancer l'idée d'une introduction récente, avec le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » de la logique de « contributivité stricte ». Celle-ci ne fait que remplacer une logique de contributivité déjà bien ancrée dans les filières quoique selon des modalités au grain moins fin. Le passage d'une logique « discrète » (au sens mathématique) à une logique continue et linéaire ne change pas fondamentalement la donne objectivement. Et c'est certainement, davantage politiquement et psychologiquement – dans les injonctions vis-à-vis des allocataires que l'assurance chômage adresse – que le passage à la linéarité doit être analysé.

En revanche, de ce point de vue, le contraste est saisissant entre 1979 et les autres conventions.

L'exercice de comparaison des conventions demeure toutefois très grossier lorsqu'on s'en tient à ces deux grands paramètres de l'assurance chômage. C'est tout l'intérêt de la construction d'un simulateur que de pouvoir creuser davantage pour comprendre finement les évolutions de l'indemnisation sur cette longue période 40 ans.

### **3 Simuler les droits à l'assurance chômage pour analyser leurs évolutions à l'échelle individuelle : éléments méthodologiques**

Cette partie a pour objectif de préciser les partis pris méthodologiques qui ont présidé à la construction du simulateur d'indemnisation dont nous présentons les résultats dans les parties suivantes. Comme nous l'avons déjà précisé dans l'introduction, la réalisation d'*un simulateur* capable de retracer l'évolution des droits pour des profils-types constitue la stratégie de recherche que nous avons privilégiée pour étudier l'évolution des droits à l'indemnisation du chômage sur les 40 dernières années. Le principe général de ce simulateur réside dans le calcul, pour chacune des principales conventions depuis 1979, des droits générés, mois par mois, par une trajectoire emploi-chômage elle aussi caractérisée mois par mois. Autrement dit, nous partons d'une trajectoire d'emploi décrite sur 120 mois avec des salaires plus ou moins élevés, des contrats plus ou moins longs, des temps de travail aux quotités variables et des périodes de chômage aux durées diverses et variées, et nous calculons tour à tour les droits au chômage générés par les conventions d'assurance chômage successives. Pour une

trajectoire donnée, nous pouvons objectiver l'évolution des droits et ce selon plusieurs dimensions : son montant, sa durée, son montant moyen par jour ou par mois... Nous sommes ainsi en mesure, grâce à ce simulateur, de calculer instantanément l'évolution des droits de 1979 à 2019 pour n'importe quel profil de salarié, du plus simple au plus complexe.

Pour autant, il s'agit bien de modéliser les droits et, par conséquent, d'opérer certains choix tant en ce qui concerne les conventions qu'en ce qui concerne les trajectoires emploi-chômage considérées. Autant d'éléments qui nécessitent de faire des choix méthodologiques que nous présentons dans cette partie.

### **3.1 Les principes de construction du simulateur**

Parce que la réglementation d'assurance chômage est en France très complexe, l'analyse de l'évolution des droits des chômeurs s'opère généralement sur la base d'une double simplification : simplification des règles en vigueur, simplification des trajectoires prises en considération. En général, on retient de la réglementation surtout les règles d'éligibilité, de fixation du montant et de détermination de la durée de l'indemnisation. De même, on se situe dans une analyse de cas-types peu complexes dont la finalité est généralement de mettre en avant les effets propres de telle ou telle disposition. Pourtant, la réglementation de l'assurance chômage est très complexe, très touffue et son interprétation parfois compliquée dans des cas concrets. L'analyse fondée sur des cas-type simples connaît ainsi très vite des limites. En particulier, elle ne permet pas d'objectiver la façon dont les différentes dispositions ont des effets cumulatifs ou non.

L'objectif de cette recherche est de pouvoir appréhender finement l'évolution des droits des chômeurs par la mise en œuvre d'un simulateur de droits. Cela suppose donc de modéliser chaque convention et chaque trajectoire emploi-chômage en limitant les simplifications au strict nécessaire.

Nous avons ainsi retenu les principaux éléments qui permettent d'objectiver les évolutions de la réglementation :



- l'éligibilité dont la durée minimale de cotisation et la période de référence ;
- le calcul d'un salaire de référence ;
- la durée de l'indemnisation en cas de consommation totale du droit ;
- le montant de l'indemnisation journalière (taux de remplacement ce qui met en jeu la définition du salaire pris comme référence pour calculer les droits) ;
- les conditions de cumul entre allocation et salaire (activité réduite) ;
- les conditions d'indemnisation en cas de retour à l'emploi puis au chômage en cours d'indemnisation (réadmission, droits rechargeables).

Le simulateur intègre ces différents paramètres pour les conventions retenues ce qui permet de retracer l'évolution des droits pour des profils-types. Chaque cas-type représente une trajectoire sur 120 mois. Pour chaque mois, nous décrivons l'emploi des salariés en leur attribuant un salaire, une quotité, des contrats aux durées de travail et d'emploi variables<sup>64</sup>. De même, nous considérons l'âge des salariés qui peut être un élément important et variable dans l'évolution de la réglementation<sup>65</sup>.

Concrètement, nous avons construit un programme fondé sur le langage R.

La « base de données traitée » est constituée de la description d'une trajectoire sur 120 mois. Pour chacun de ces 120 mois successifs, le cas précise les éléments suivants :

- âge du salarié ;
- pour chaque contrat du mois : salaire, quotité (temps plein ou temps partiel), durée d'emploi (période entre le début et la fin du contrat de travail) et quantité de travail (nombre d'heures).

Le programme est constitué d'un ensemble de 10 scripts – un par convention retenue – qui reprennent les dispositions de la convention : conditions d'affiliation, période de référence pour le calcul de l'allocation, durée d'indemnisation, montant, conditions de cumul entre salaires et allocations, conditions d'indemnisation en cas de retour au chômage après une période d'emploi, etc. Mois par mois, le simulateur calcule

---

<sup>64</sup> Pour les différents contrats, nous distinguons la durée de travail et la durée entre le début du contrat de travail et sa fin. Si jusqu'en 2017, c'est la durée de contrat qui prévaut, à partir de 2017, la réglementation change.

<sup>65</sup> Nous n'avons considéré que des profils d'âge intermédiaire qui ne sont concernés ni par des mesures visant des « jeunes » ni par celles visant des « seniors ». Les profils pour lesquels nous avons simulé les droits ont donc toujours plus de 25 et moins de 50 ans.

le montant des droits pour des allocataires ainsi qu'un grand nombre de variables utiles au calcul de l'indemnisation ou à son analyse. Entre autres, nous calculons pour chaque droit ouvert le salaire de référence, les caractéristiques des périodes de références retenues (temps de travail en heures et en jours, jours cotisés retenus ou non, différentes conditions d'éligibilité, montant de l'indemnité journalière retenue pour un droit donné), le stock d'indemnisation disponible et consommée et, bien sûr, le montant de l'allocation mensuelle perçue.

Nous partons donc d'une description assez fine de l'emploi et de ses variations sur 120 mois<sup>66</sup>. En revanche, nous ne débutons le calcul des droits qu'à partir du 61<sup>ème</sup> mois de la trajectoire. En effet, les cinq premières années permettent aux individus fictifs d'avoir une « histoire » (et donc d'avoir préalablement cotisé ou non). Cet élément est essentiel afin de pouvoir, par exemple, distinguer des salariés ayant eu un emploi stable durant cinq ans des salariés entrants sur le marché du travail qui n'ont pas, par définition, de passé d'emploi. Nous avons choisi de prendre un recul de 5 années dans la mesure où c'est la durée maximale prise en compte par les réglementations étudiées pour les salariés les plus âgés. Nous n'étudions dans le présent rapport que des salariés dont l'âge est compris entre 25 et 50 ans mais il était important pour des approfondissements ultérieurs de construire le simulateur de façon à être en mesure d'étudier ces cas particuliers.

Le calcul est automatisé pour les dix états de la réglementation (conventions ou décret) étudiés. Aussi pour chaque trajectoire conçue et pour chaque convention, nous obtenons instantanément une description précise, mois par mois, des salaires, de l'indemnisation et de leur éventuelle imbrication et cumul. Et nous générons aussi systématiquement une série d'indicateurs relatifs à l'indemnisation du cas-type dont nous pouvons analyser l'évolution dans le temps.

---

<sup>66</sup> En revanche, nous ne prenons pas en compte de congés pour quelque motif que ce soit (vacances, maladie...).

### **3.2 Le choix des 10 états de la réglementation**

Entre 1979 et 2019, la réglementation d'assurance chômage a été modifiée à de très nombreuses reprises. En faire un décompte exact est une opération complexe. Cela supposerait d'inclure des avenants nombreux, des modifications de réglementation imposées par l'État, etc. La portée des changements de réglementation d'une convention à l'autre est variable. Les changements peuvent n'être que paramétriques ou, au contraire, modifier en profondeur les droits. Pour objectiver l'évolution des droits à indemnisation, nous avons fait un choix parmi l'ensemble de ces transformations réglementaires et avons sélectionné parmi les différents états de la réglementation, les conventions qui ont introduit des changements importants dans les modalités de calcul des droits. Comme précisé dans la partie précédente, entre 1979 et 2019, nous avons identifié dix états de la réglementation suffisamment différents et/ou importants dans l'histoire de l'assurance chômage pour être modélisés.

Comme précisé et justifié dans la seconde partie de ce rapport, nous avons choisi de modéliser les droits pour les conventions suivantes : 1979, 1984, 1993, 1997, 2002, 2006, 2009, 2014, 2017 ainsi que le décret de 2019<sup>67</sup>.

### **3.3 Les principaux choix de modélisation**

Aux simplifications relatives à la modélisation de chaque convention s'ajoutent les choix destinés à permettre leur comparabilité.

---

<sup>67</sup> Par commodité, et même si c'est un abus de langage, nous faisons référence par la suite aux « 10 conventions » pour désigner ces 9 conventions et ce décret.

### *Revalorisations et inflation*

Dans les règles de calcul du montant de l'indemnisation, certains des paramètres sont exprimés en francs / euros. Ces montants font l'objet de revalorisation en cours de convention et sont modifiés d'une convention à l'autre. Nous avons choisi de prendre toujours les montants indiqués dans les conventions, accords et avenants que nous prenons comme référence (cf. annexe) à la date de signature. Ce sont ces montants qui figurent en annexe dans les tableaux récapitulatifs de la réglementation. Tous les montants nominaux dans les simulations sont actualisés en euros 2016 à l'aide de l'indice d'évolution des prix à la consommation de l'INSEE. Ces actualisations sont en réalité de portée limitée parce qu'elles concernent pour l'essentiel la partie fixe d'une dizaine d'euros qui entre dans le calcul de l'indemnité journalière. Pour le reste, la plupart des grandeurs utilisées dans le calcul de l'indemnisation du chômage sont relatives comme par exemple la partie proportionnelle de l'indemnité journalière qui ne nécessite donc pas d'actualisation. Notons malgré tout que ces actualisations génèrent parfois de petites variations incertaines dans la mesure où elles sont fondées sur un indice annuel alors que à quelques mois ou jours près, les dates prises en considération auraient pu être différentes.

Précisons enfin que les montants des salaires et des allocations mentionnés dans l'ensemble de cette étude sont des montants bruts<sup>68</sup>.

### *Prise en compte de la durée des conventions*

La réglementation d'assurance chômage a été fréquemment modifiée, tous les deux ou trois ans voire moins. Les cas-types ont des trajectoires d'une durée importante (dix ans dont cinq pour lesquels on calcule d'éventuels droits à indemnisation). Nous choisissons de ne pas appliquer successivement au même individu deux conventions

---

<sup>68</sup> Pour les allocations, les cotisations prélevées concernent actuellement la participation au financement de la retraite complémentaire (cf. *infra*) et au titre de la CSG et la CRDS. Pour ces différentes contributions, les prélèvements ont lieu seulement si l'allocation journalière dépasse un seuil qui a varié dans le temps et qui diffère selon les types de contribution.

différentes même si cela serait le cas selon les trajectoires. De cette manière, on étudie les conventions dans leur fonctionnement en régime courant.

### *Choix des prestations*

Nous avons choisi de modéliser l'allocation de droit commun, c'est-à-dire l'allocation pour un salarié qui ne relève pas d'une « annexe » particulière, qui n'a pas fait l'objet d'un licenciement économique et qui n'est pas indemnisé au titre d'une inscription en formation. Ces « annexes » sont des adaptations de la réglementation du régime général destinées à couvrir les spécificités de certaines catégories de salariés dont ceux dont l'activité est discontinuée comme par exemple les intérimaires (annexe 4) ou les artistes et techniciens intermittents du spectacle et de l'audio-visuel (annexes 8 et 10). Nous avons également exclu les règles relatives au chômage saisonnier. Enfin, nous ne traitons pas non plus dans le présent rapport des chômeurs « âgés » qui, depuis la création du régime, ont des règles d'indemnisation spécifiques (avec des bornes d'âge qui ont évolué au fil des conventions).

### *Partis pris et limites méthodologiques*

Construire un simulateur exige parfois des partis pris et des décisions arbitraires. En particulier la question se pose lorsque l'indemnisation d'un salarié dépend non pas seulement d'un dispositif qui s'applique automatiquement mais d'un choix de sa part. Parfois, il n'est pas difficile de modéliser ce choix parce qu'une hiérarchie claire peut être établie entre deux options (un droit à la durée supérieure et au montant plus élevé qu'un autre). Parfois il n'est pas possible de hiérarchiser deux options qui doivent être départagées selon la préférence du salarié : par exemple, il peut préférer un montant élevé sur une courte durée à un montant faible sur une longue durée... ou l'inverse.

Ainsi par exemple, nous n'avons pas pu modéliser le droit d'option lié aux droits rechargeables dans la réglementation issue de la convention de 2014, faute d'éléments objectifs pour le faire. Le droit d'option donne en effet, sous certaines conditions, la possibilité à un allocataire de faire un choix entre deux possibilités : renoncer ou pas à un

reliquat de droit pour bénéficier d'un nouveau droit acquis jugé plus favorable par l'intéressé. Nous ne pouvions trancher dans la mesure où il n'y a pas systématiquement de hiérarchie objective entre ces deux possibilités et qu'en particulier le choix peut résider dans la préférence pour le montant ou pour la durée d'indemnisation qui appartient à chaque allocataire. En l'espèce, le simulateur s'en tient donc au premier droit, ce qui constitue une de ces limites.

Autre limite, nous n'avons pas modélisé les différés d'indemnisation spécifiques et les délais de carence, mais seulement le différé d'indemnisation. Ce dernier, dont la durée a varié de 3 à 8 jours entre 1984 et aujourd'hui, consiste dans le fait que le premier mois d'indemnisation, la période de différé n'est pas indemnisée mais ces jours sont reportés à la fin de la période d'indemnisation si l'allocataire reste indemnisé jusqu'à épuisement de ses droits. Le différé d'indemnisation spécifique ou le délai de carence sont également des dispositions qui reportent le point de départ de l'indemnisation soit en fonction du montant des indemnités de rupture supra légales versées au salarié (pour le différé d'indemnisation spécifique), soit en fonction des indemnités compensatrices de congés versées par le dernier employeur. Dans la mesure où ces dispositifs ne sont pas au cœur de notre sujet (nous ne distinguons pas en particulier les licenciés économiques des autres) et qu'ils dépendent pour partie de variations individuelles qui ne sont pas imputables aux trajectoires d'emploi, nous avons fait le choix de les exclure de la simulation.

### **3.4 Les principes de construction des cas-types**

Les trajectoires type ont été créées *ex nihilo* pour tenter de couvrir une grande diversité de situations. Nous avons distingué deux grands types de trajectoires : les stables et les précaires.

Pour les stables, nous sommes partis de la trajectoire la plus simple que nous avons progressivement complexifiée. Notre allocataire de départ travaille en CDI, à temps-plein, au SMIC pendant 5 ans et ne retravaille jamais ensuite. Nous avons d'abord fait varier

deux paramètres : le salaire et la quotité de travail, puis nous avons combiné ces deux paramètres. Ensuite, en repartant du profil initial, nous avons fait varier la durée du chômage en ajoutant une reprise d'emploi à une date plus ou moins espacée de l'ouverture du premier droit. Puis nous avons fait varier la durée des périodes de chômage mais avec plusieurs périodes de chômage successives. Pour ces différentes alternances emploi / chômage, nous avons introduit des variations de salaire et de quotité de travail. Faire varier ainsi les paramètres permet de maîtriser les causes de la variation en regardant l'effet de la modification de chaque paramètre. L'idée n'est évidemment pas de tester l'ensemble des combinaisons de trajectoires possibles mais de multiplier les cas dans les zones pour lesquelles nous obtenons des résultats peu conclusifs ou contradictoires. Au contraire, nous cessons de multiplier les variations dès lors que les résultats démontrent une certaine saturation du sujet. Précisons que, par souci de lisibilité et pour mettre en valeur les principaux résultats de notre travail, nous ne présentons dans ce rapport qu'une partie des trajectoires testées.

Pour les salariés non stables, nous avons en particulier distingué des situations d'intermittences d'emploi supra-mensuelles, de situations d'intermittences infra-mensuelles. En effet, le mois est une durée de référence essentielle pour le calcul des droits. Les irrégularités infra-mensuelles renvoient ainsi aux dispositions relatives à l'activité réduite. Les irrégularités supra-mensuelles n'en relèvent pas systématiquement et relèvent souvent de logiques différentes.

Pour composer les trajectoires, nous avons fonctionné par combinaison de « briques » d'emploi de durées variables, allant d'un jour à plusieurs mois.

Le choix de créer des trajectoires plutôt que de s'appuyer sur des trajectoires existantes répond à une volonté de couvrir un grand nombre de situations possibles et de maîtriser la variation des différents paramètres pour en isoler les effets. Nous n'avons cherché dans la construction de ces cas ni la représentativité, ni le réalisme mais davantage une forme d'exhaustivité en tentant d'éclairer un ensemble de configurations suffisamment varié pour donner à voir la diversité des mécanismes possibles. Nous avons en particulier élaboré des trajectoires permettant de mettre en lumière les effets des modifications des différents paramètres de la réglementation sur les droits à indemnisation. Cela ne serait pas nécessairement possible avec des trajectoires réelles où plusieurs éléments peuvent varier en même temps et / ou les éléments varient selon une

temporalité qui n'était pas compatible avec notre contrainte d'observation. Nous aurions dû faire une grande sélection des trajectoires réelles, ce qui d'un point de vue méthodologique n'aurait pas été plus robuste. De fait c'est pour les profils précaires que cette méthode est la plus importante. En effet, contrairement aux analyses mettant en avant des cas-types présentés comme des parangons de précaires<sup>69</sup> nous constatons au sein des trajectoires une grande diversité de logiques parfois contradictoires. Les types de rythme, les variations de salaire, l'amplitude des contrats etc. sont autant de caractéristiques qui peuvent générer des évolutions très différents des droits. L'idée de limiter notre analyse à des parangons issus d'une analyse statistique nous paraît se heurter à cette difficulté. Il s'agirait de réifier une configuration très singulière au motif qu'elle serait proche ou représentative de beaucoup d'autres en termes d'emploi (ou d'autres variables) en négligeant le fait que sa situation pourrait être fort peu représentative en termes d'indemnisation. Surtout rien ne justifie *a priori* qu'on puisse considérer qu'un individu proche en termes de trajectoires d'emploi de ces parangons soit proche en termes d'indemnisation du chômage.

Dans la même perspective d'interrogation sur le caractère ou non représentatif des cas-types reconnus, il convient aussi de mentionner la dimension dynamique et historique du problème. Notre démarche consiste à appliquer des conventions qui couvrent une période de 40 ans à des trajectoires identiques. On pourrait objecter que les trajectoires emploi-chômage sont changeantes sur cet intervalle. C'est certainement vrai. Toutefois, notre propos, encore une fois, n'est pas de rendre compte de l'évolution des trajectoires mais de l'évolution des droits associés à ces trajectoires que celles-ci soient nouvelles ou non.

---

<sup>69</sup> La méthodologie de simulation sur cas-type qui consiste à sélectionner au sein de classes précédemment constituées la trajectoire d'un paragon (individu central d'une classe) a été mobilisée pour les demandeurs d'emploi en activité réduite dans Gonthier P., Vinceneux K., 2017, « Des chômeurs qui travaillent ? les 7 visages de l'activité réduite », *Document d'études*, n° 112, DARES, Juin 2017 et Issehnane S., Gilles F., Moulin L., Oumeddour L. et Sari F., 2016, « Le recours à l'activité réduite : déterminants et trajectoires des demandeurs d'emploi », *Etudes et recherches*, n°8, Pôle emploi, Juillet.



#### **4 Emploi stable et chômage plein : une remarquable stabilité des droits**

Dans ce chapitre sont étudiés les droits des salariés caractérisés par un emploi stable et un chômage plein que celui-ci soit durable (sans reprise d'emploi) ou d'une durée limitée (avec reprise d'emploi après une période déterminée de chômage).

Après avoir étudié ces deux cas de figure en nous appuyant sur le cas d'un salarié au SMIC à temps plein, nous étudions la façon dont les droits évoluent différemment au cours des 40 années considérées en fonction du niveau de salaire ou du temps de travail (à temps complet ou à temps partiel) des salariés.

## 4.1 La stabilité des droits des salariés à l'emploi stable pleinement au chômage

### *Emploi continu, à temps plein et chômage durable*

Nous nous intéressons d'abord à l'évolution de l'indemnisation chômage depuis 1979 pour un cas choisi pour être le plus simple possible : un salarié qui a travaillé à temps plein en continu au SMIC pendant 60 mois et qui, lorsqu'il tombe au chômage, ne travaille plus du tout pendant 60 mois. La planche 1, illustre une première sortie du simulateur qui représente mois par mois, pour chaque convention, les salaires perçus durant les épisodes d'emploi (ici un emploi stable au SMIC) et les allocations perçues durant les épisodes d'indemnisation du chômage (ici, limité à un épisode qui va jusqu'à épuisement du droit dans la mesure où ce salarié ne retravaille pas). Comme nous le ferons systématiquement par la suite, la planche présentant graphiquement les salaires mensuels ainsi que les allocations mensuelles sur 60 mois pour chacune des conventions est suivi d'une lecture et d'une explication de chacun des graphiques de la planche.

En terme instrumental, le simulateur a ici un intérêt limité : comme c'est dans les termes qui correspondent à ce cas-type que sont exprimés les droits des chômeurs (un montant et une durée maximum correspondant à une durée d'emploi et un salaire moyen), on retrouve naturellement les éléments explicitement décrits par la réglementation sur 40 ans. Cette situation ne correspond pourtant pas, précisons-le, à la situation majoritaire puisque plus de la moitié des allocataires reprennent un emploi avant la fin de leurs droits<sup>70</sup>.

Les résultats de l'analyse de ce cas-type sont néanmoins instructifs : la comparaison de l'évolution des droits au regard de quelques indicateurs clés, comme par exemple le montant global d'indemnisation perçu par le chômeur sur les 60 mois considérés, permet de le mettre en évidence.

---

<sup>70</sup> Au deuxième trimestre 2017, 56 % des allocataires sortent d'indemnisation avant la fin de leurs droits (Unédic).

## **Lecture et explication de la planche 1 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet**

### **Description de la trajectoire d'emploi**

*Ce salarié a travaillé à temps plein en continu au SMIC pendant 60 mois. Il ne travaille plus du tout pendant 60 mois*

### **Description des droits à indemnisation par convention**

*En 1979, ce salarié est indemnisé sur l'ensemble de la période. En l'absence de dégressivité, le taux de remplacement reste identique sur l'ensemble de la période d'indemnisation. Le montant de l'indemnisation mensuelle (914 euros) est légèrement inférieur à ce qu'on observa dans les conventions suivantes. Conformément à l'analyse qu'en faisait Christine Daniel<sup>71</sup>, la convention de 1979 est, de loin, celle qui couvre le mieux ce salarié au SMIC sur l'ensemble de la période.*

*En 1984, il est également indemnisé sur l'ensemble de la période. Cependant, le montant de l'indemnisation évolue. Il perçoit 965,10 euros pendant les 12 premiers mois. Un coefficient de dégressivité de 0,85 s'applique tous les six mois (le montant de l'allocation passe alors à 820,33 euros) lors des prolongations de l'indemnisation (qui intervient en l'occurrence après 12 mois). L'allocation est diminuée en fin de période lorsque, en fin de droits, l'allocataire perçoit une allocation de fin de droits forfaitaire de 335,10 euros.*

*En 1993, le salarié est indemnisé sur l'ensemble de la période et perçoit une allocation mensuelle de 933 euros<sup>72</sup>. Le premier mois, ce montant est inférieur en raison de l'introduction d'un délai d'attente de 5 jours qui s'applique à chaque ouverture de droit mais au maximum une fois tous les 12 mois. La dégressivité dans cette convention n'est pas liée à la prolongation des droits mais intégrée à l'allocation. Le coefficient est appliqué tous les quatre mois, jusqu'à ce que le plancher d'indemnisation s'applique et interrompe la baisse de l'allocation. Au 366<sup>ème</sup> jour d'indemnisation, un coefficient de dégressivité de 0,83 s'applique. Le montant de son indemnisation passe donc à 774,39 euros par mois. Sur le treizième mois, la dégressivité ne s'applique pas sur la totalité des jours indemnisés (en raison du décalage lié au délai d'attente), d'où le montant un peu plus élevé que les mois suivants. Ce schéma se répète tous les quatre mois jusqu'à l'ouverture de l'allocation de fin de droit.*

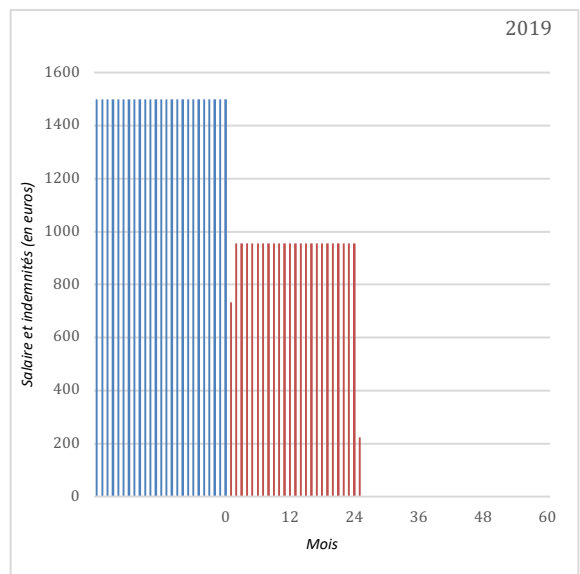
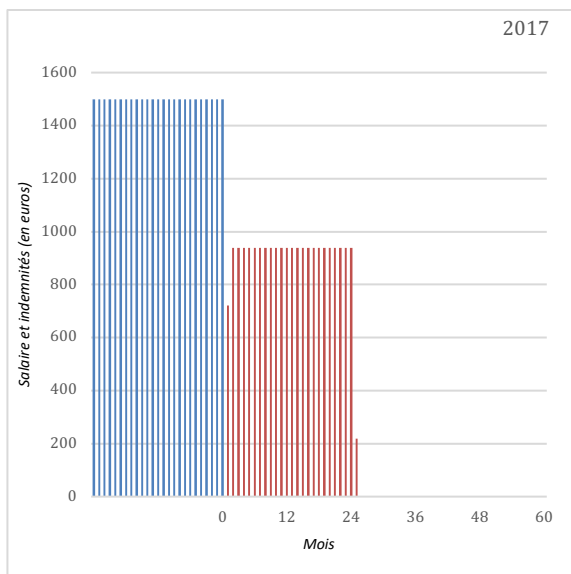
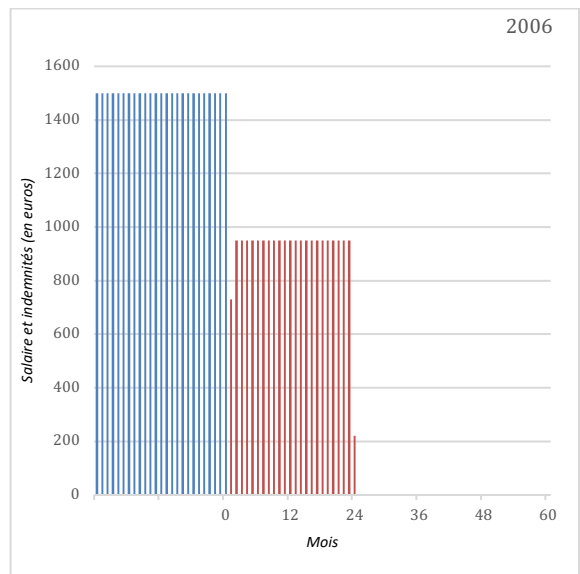
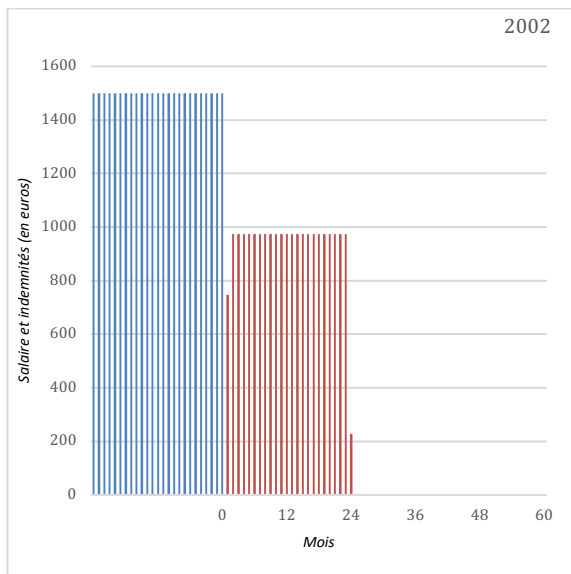
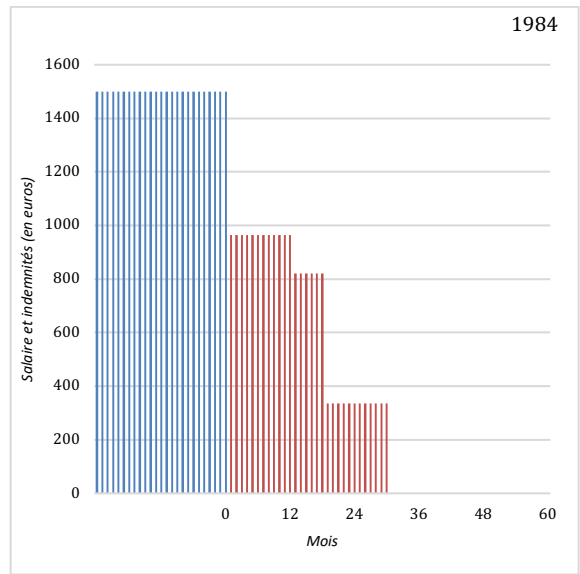
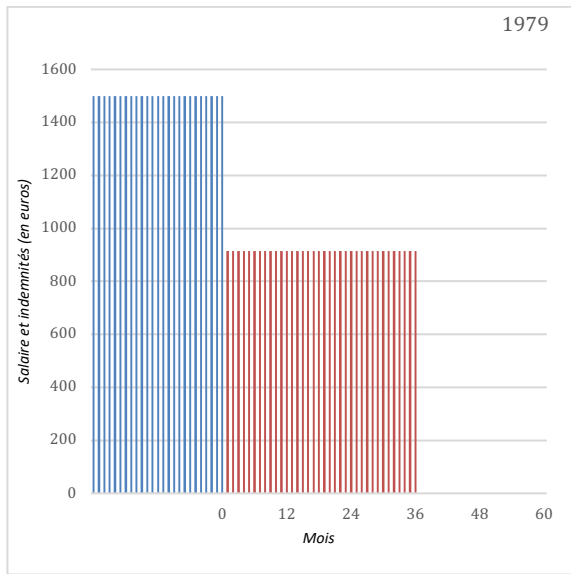
*En 1997, le salarié est indemnisé sur l'ensemble de la période et perçoit une allocation mensuelle de 984,9 euros. Le premier mois, ce montant est inférieur en raison du délai d'attente qui est désormais de 7 jours. En 1997, les modalités d'application de la dégressivité ont été modifiées. Après 275 jours d'indemnisation, un coefficient de dégressivité de 0,83 vient diminuer l'indemnisation et il est appliqué tous les six mois. À partir du 11<sup>ème</sup> mois de chômage, la dégressivité s'applique à tous les*

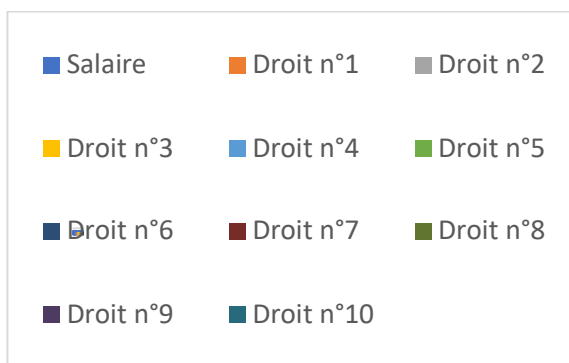
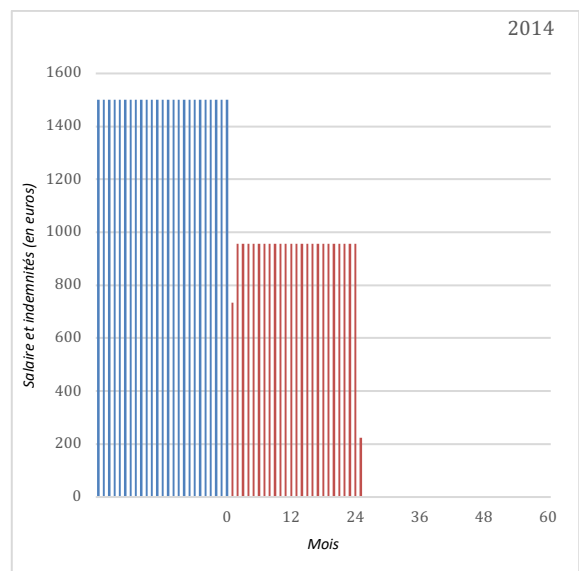
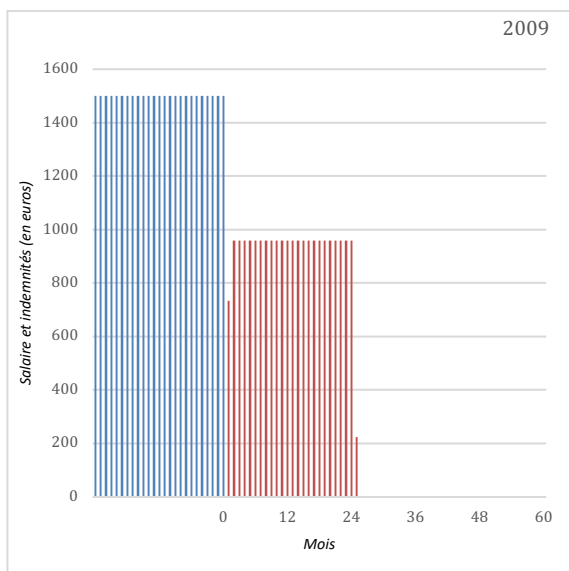
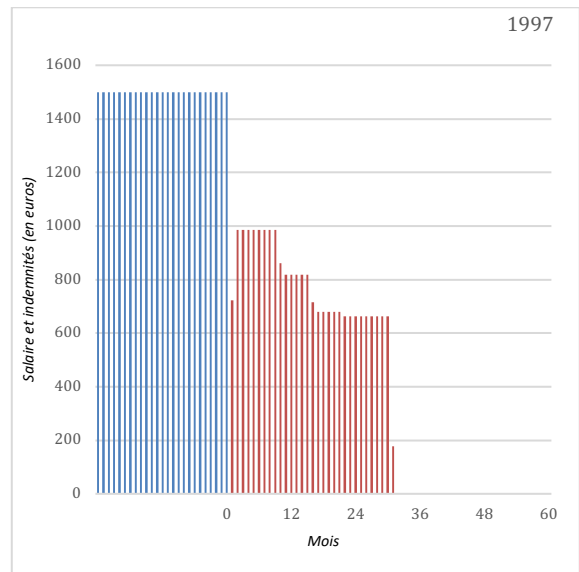
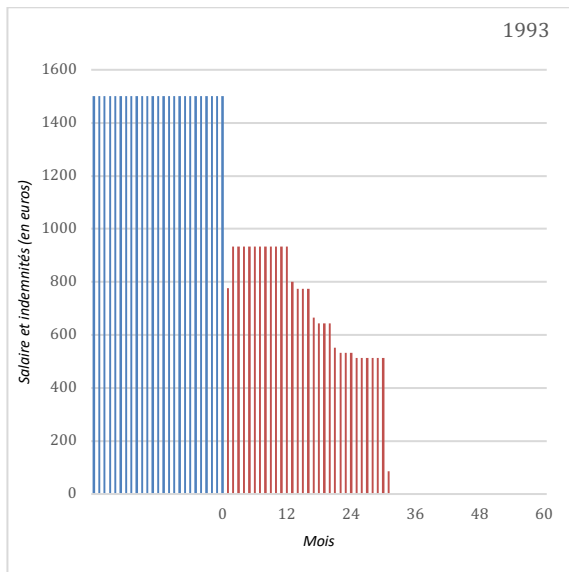
---

<sup>71</sup> Daniel Ch., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IREs*, n° 29, p. 5-28.

<sup>72</sup> À partir de 1993, la formule de calcul du montant qui s'applique pour un salarié au SMIC est 40,4 % SJR + partie fixe (dont le montant varie à chaque convention)

# Planche 1 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet





*Lecture : en ordonnées sont représentés les mois. Les segments bleus correspondent aux salaires perçus. Par définition, pour chaque cas étudié, ils sont identiques sur tous les graphiques. Les segments d'autres couleurs représentent les indemnités. Celles-ci, varient en fonction des règles appliquées. Ici il n'y a qu'un droit ouvert représenté en rouge.*

*jours indemnisés du mois, ce qui explique la baisse du montant de l'allocation entre le 10<sup>ème</sup> et le 11<sup>ème</sup> mois de chômage. Il perçoit alors 817,47 euros par mois.*

*Sur les six textes réglementaires retenus entre 2002 et 2019, on constate une parfaite stabilité de la structure, de la durée et du montant des droits. Ce salarié est indemnisé pendant 24 mois et perçoit une allocation qui avoisine les 1 000 euros. Le délai d'attente est de 7 jours. D'une convention à l'autre, le montant mensuel de l'indemnisation connaît de légères variations liées à des évolutions paramétriques peu importantes.*

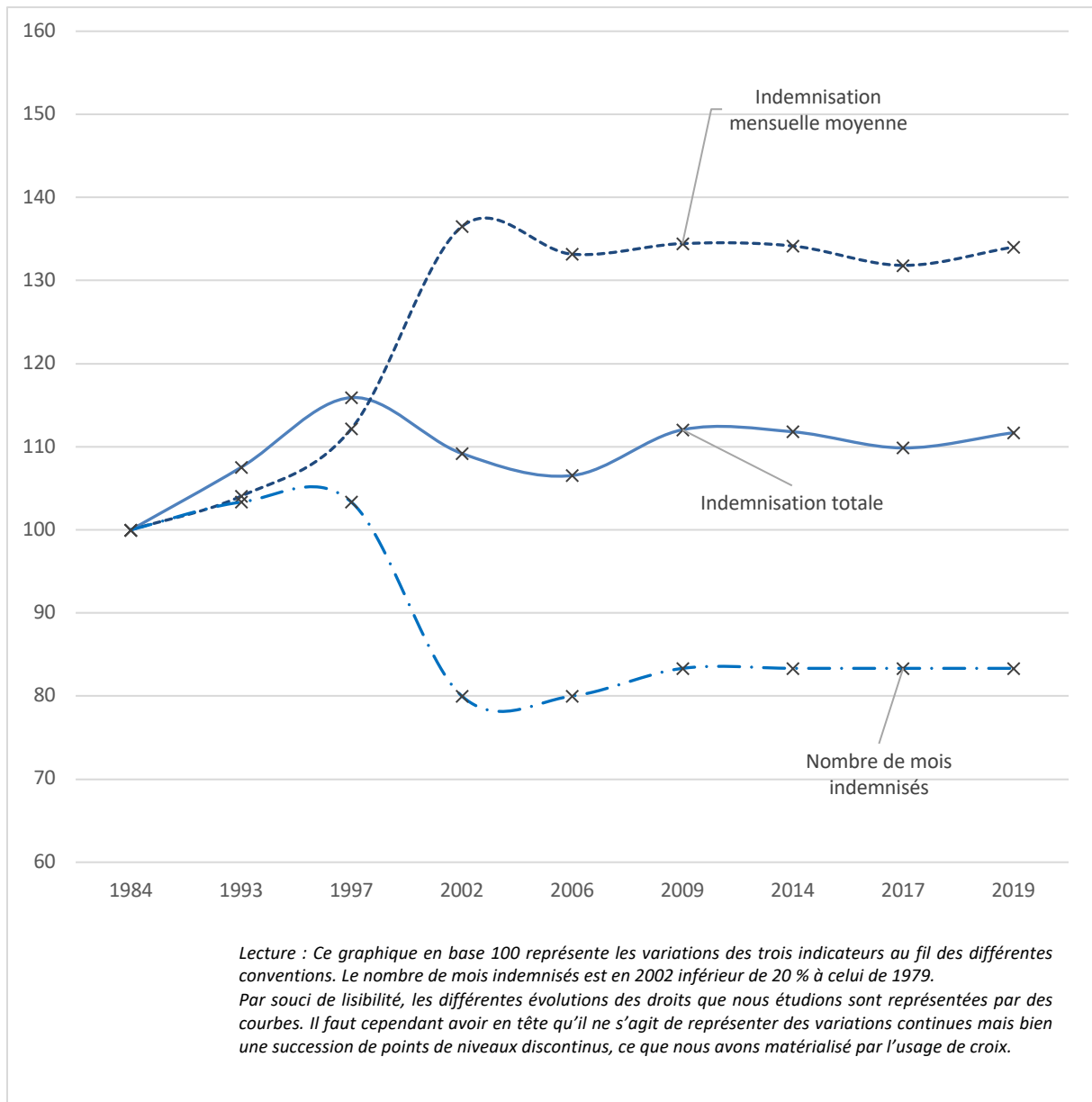
Le premier résultat de cette vue longitudinale sur 40 ans d'histoire des droits des chômeurs que permet le simulateur est l'immense stabilité des droits dans ce cas de figure : alors que les réformes s'enchaînent avec une fréquence très élevée et que les négociations sont souvent âpres et mouvementées, on n'observe pas ou peu de changement (et a fortiori aucune rupture) dans les droits de ces chômeurs. Le graphique 11 illustre ainsi la très grande stabilité de ce qu'il est devenu d'usage d'appeler le « capital » (c'est-à-dire le montant correspondant au produit du montant de l'allocation mensuelle par le nombre de mois d'indemnisation maximum) qui se confond ici avec l'indemnisation totale perçue<sup>73</sup>. À l'exception notable de 1979 que nous avons exclu de la représentation graphique et qui correspond à une indemnisation beaucoup plus élevée (de l'ordre de 33 000 euros), le montant de l'indemnisation totale à laquelle peut prétendre un salarié stable percevant 1 500 euros de salaire brut varie très peu. Ainsi par exemple, si l'on s'en tient aux 25 dernières années le montant global est seulement passé de 22 100 euros en 1993 à 23 700 euros en 2019. Même en prenant pour référence 1984 qui correspond au point le plus bas, l'augmentation de cette indemnisation totale ne représente seulement, en 2019, soit 35 ans plus tard, qu'une augmentation de l'ordre de 11 %.

Malgré la diversité des formules d'indemnisation qui se sont succédé (et notamment l'introduction puis le retrait de dispositifs de dégressivité), malgré des durées d'indemnisation en nette diminution, l'indemnisation totale constitue un surprenant invariant.

---

<sup>73</sup> Puisque, dans ce cas précis, il y a qu'une seule ouverture de droit et que ce droit s'épuise dans la période étudiée, le capital de cet unique droit correspond à la totalité de ce que perçoit le salarié sur la période de 60 mois.

**Graphique 11 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi stable puis en chômage complet en base 100 - 1979**



Cette stabilité exceptionnelle ne correspond ainsi pas à une absence de changement dans les droits. Elle est la résultante de choix dont les effets se compensent en termes de droit total. Le graphique 11 illustre le chassé-croisé initié en 1997 et amplifié en 2002 entre une durée d'indemnisation en baisse et une allocation mensuelle moyenne en hausse. Schématiquement, durant toutes les années 2000 et 2010, la durée d'indemnisation se maintient à 80 % de ce qu'elle représentait dans les années 1980 et 1990 alors que l'indemnité mensuelle se stabilise 30 % au-dessus de la période

précédente. On peut ainsi opposer deux périodes dont la bascule s'opère avec les réformes du début des années 2000. Alors que la durée était plutôt privilégiée au détriment du montant mensuel dans la première période, c'est l'inverse qui caractérise la seconde période.

Au-delà des variations de la durée et du montant moyen, comment expliquer l'immense stabilité de l'indemnisation totale ?

Une piste d'explication nous semble pouvoir être trouvée dans une dynamique de négociation fondée sur des échanges sur la base d'un « capital » inchangé. Les signataires des conventions ont, à plusieurs reprises, la volonté de modifier les caractéristiques de l'indemnisation sans modifier les droits « globaux ». Ainsi, en 2001-2002 – date du dernier changement significatif pour ce cas-type – le recul de la durée est justifié par la fin de la dégressivité et la hausse consécutive de l'indemnité mensuelle pour les mois considérés. Les changements apportés se compensent.

Même si le terme de « capital » est utilisé de façon très récente, tout se déroule comme si on n'avait, convention après convention, jamais voulu ou pu modifier les droits potentiels que représente cette notion de « capital » de droits ouverts. Au-delà même de cette indemnisation totale ouverte lors d'un épisode de chômage, la stabilité est aussi de mise depuis 2002 en termes de montant de l'allocation et de durée. Cela témoigne, nous semble-t-il, du décalage du débat qui s'est opéré durant les années 2000 et 2010 à mesure que se développait une hybridation de l'emploi et du chômage. Autrement dit, lorsque la figure centrale dans les modes de légitimation et de représentation de l'assurance chômage perd statistiquement du terrain par rapport aux chômeurs de catégorie B et C<sup>74</sup> dont le nombre explose durant cette même période, les débats lors des négociations restent structurés cognitivement sur l'idée de remplacement parfaitement fonctionnelle à la figure du salarié à l'emploi continu pleinement au chômage. Ces nouvelles figures du chômage qui brouillent la grammaire de l'indemnisation en ne présentant plus de salaire de référence très clair à « remplacer » ou en substituant de fait des logiques de complémentarité entre salaire et indemnisation, ont certainement amené les négociateurs à ne pas vouloir mettre en cause ce socle de l'indemnisation.

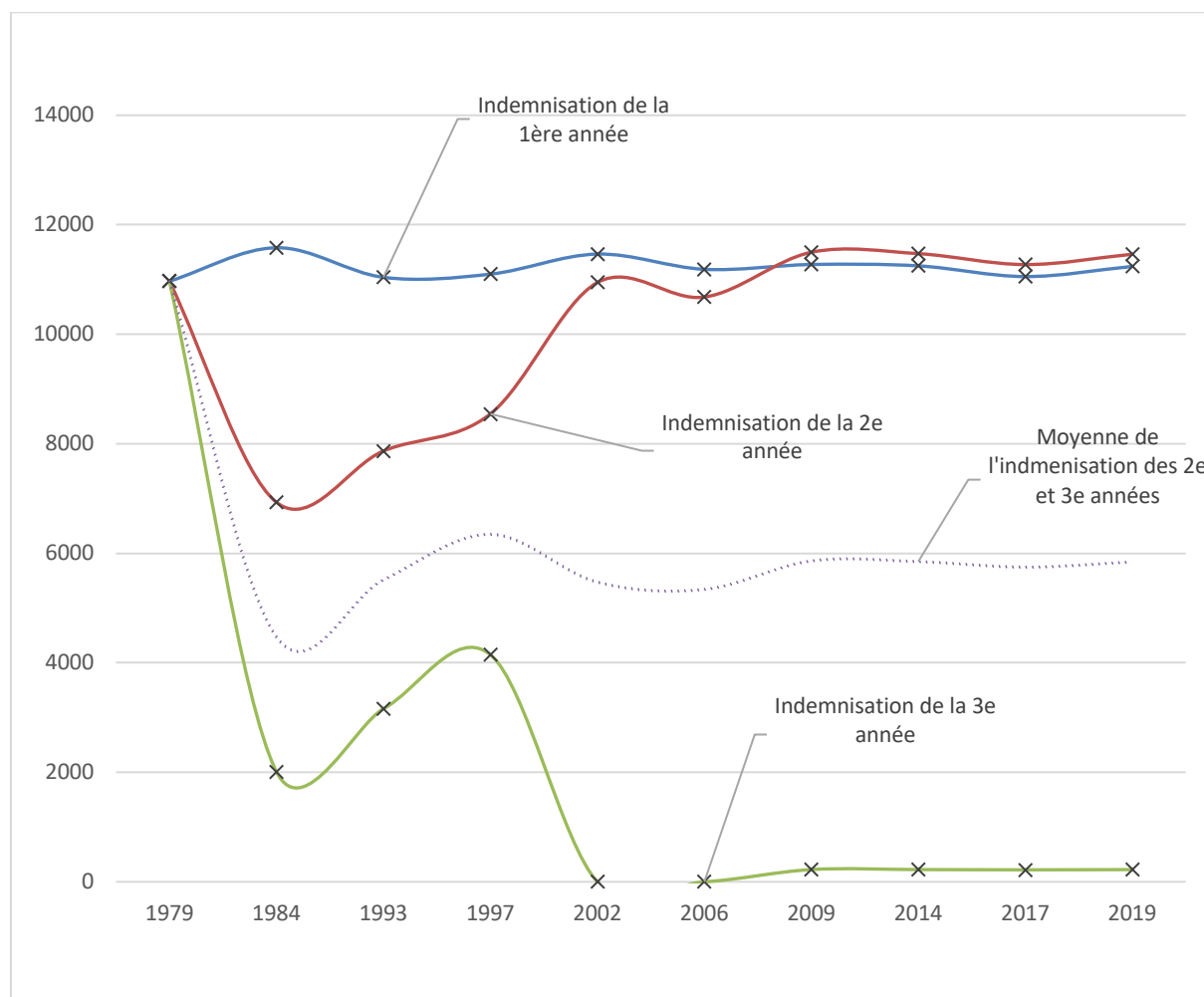
---

<sup>74</sup> Il s'agit des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui ont eu une activité professionnelle (de plus de 78 heures (catégorie C) ou moins de 78 heures (catégorie B)).



Relativement à l'instabilité qu'on va observer par la suite sur d'autres cas, cette stabilité en dit long sur le socle que représente la figure du « chômeur plein » pour l'assurance chômage.

**Graphique 12 : Indemnisation annuelle des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> années de chômage pour un salarié au SMIC en emploi stable**



Le graphique 12 illustre plus précisément l'évolution des droits au fil de la période d'indemnisation. La première année d'indemnisation demeure d'une stabilité étonnante. En 40 ans d'histoire de l'indemnisation chômage, le montant d'indemnisation correspondant à cette première séquence n'a pratiquement pas évolué pour le cas de référence étudié à savoir un salarié stable rémunéré à hauteur de 1 500 euros brut (c'est-à-dire peu ou prou le SMIC actuel). Ce sont les deux séquences suivantes correspondant à la deuxième année et à la troisième année qui ont beaucoup évolué.

Au point de départ de la période étudiée, en 1979, le montant d'indemnisation sur ces trois années est strictement identique<sup>75</sup>. Ce n'est qu'à partir de 1984 que ces trois séquences se différencient. On peut ainsi, en première approche, opposer la première séquence aux deux autres puisque la moyenne des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> années se caractérise d'abord par une forte baisse de l'indemnisation en passant d'environ 11 000 euros à environ 6 000 euros. La composition de cette moyenne très stable depuis les années 1990 est cependant évolutive : de 1984 à 2002 on est, petit à petit, remonté à une deuxième année identique à la première alors que l'indemnisation de la troisième année a été réduite à rien à partir de 2002.

Pour conclure sur ce premier cas-type, on peut insister sur deux éléments importants :

- L'immense stabilité observée de l'indemnisation globale qui apparaît comme un invariant alors même que les paramètres qui structurent l'indemnisation comme le montant ou la durée ou la répartition temporelle des allocations sont, eux, variables.
- Le caractère de référence cognitive absolue de ce cas-type. L'usage de ce cas-type est systématique dans les négociations mais aussi dans toutes les analyses des droits que celles-ci émanent de chercheurs, de services de soutien et d'information des négociateurs ou du grand public. C'est, parmi de multiples exemples, le cas de l'analyse proposée par Christine Daniel<sup>76</sup> dont tout l'article est fondé sur l'analyse de plusieurs cas-type dont les durées d'emploi et les salaires varient mais qui correspondent tous à ce schéma emploi plein-chômage plein. Cette remarque est sans doute moins triviale qu'il n'y paraît : de fait, c'est dans les termes de ce cas-type (sans reprise d'emploi, sans trajectoire complexe, sans renouvellement d'épisode d'indemnisation...) que s'expriment, que se négocient et que se

---

<sup>75</sup> Ce pourquoi nous avons choisi ici de ne pas utiliser de graphique en base 100 mais de montrer les montants en valeur absolue.

<sup>76</sup> Daniel Ch., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29, p. 5-28.

conçoivent d'abord les droits des chômeurs : un salarié qui tombe au chômage a droit, selon telles conditions, à telle indemnité, sur telle durée<sup>77</sup>.

*Emploi continu, à temps plein et période de chômage avant reprise d'emploi*

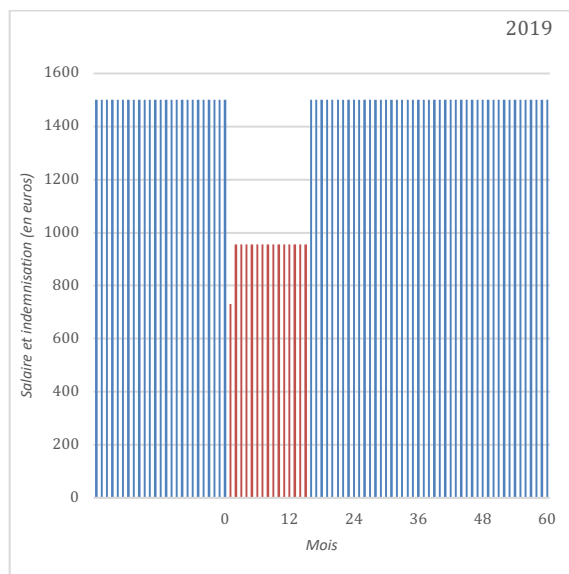
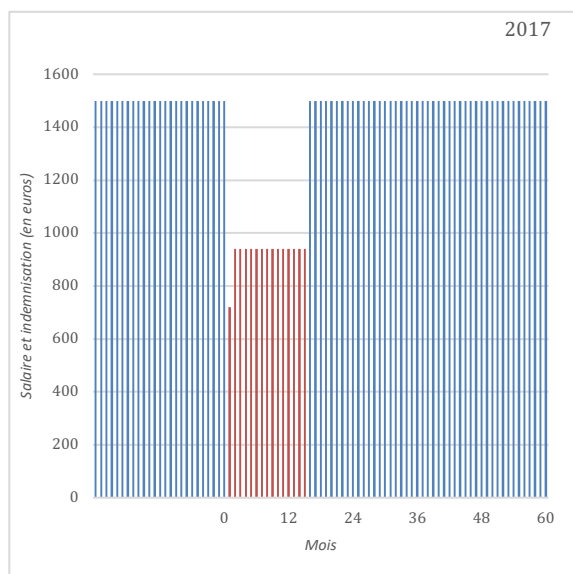
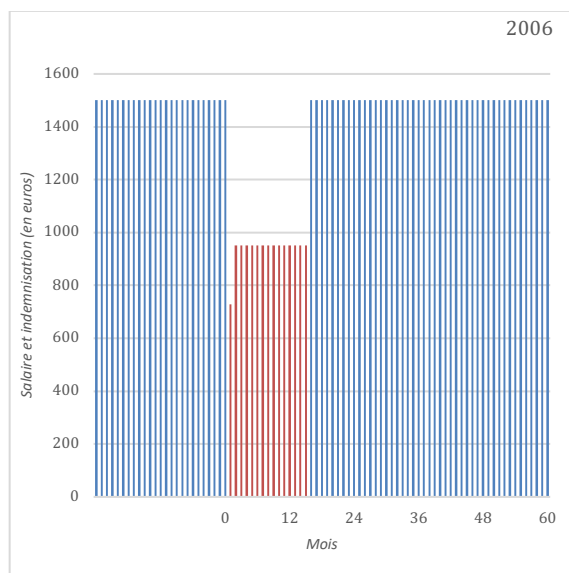
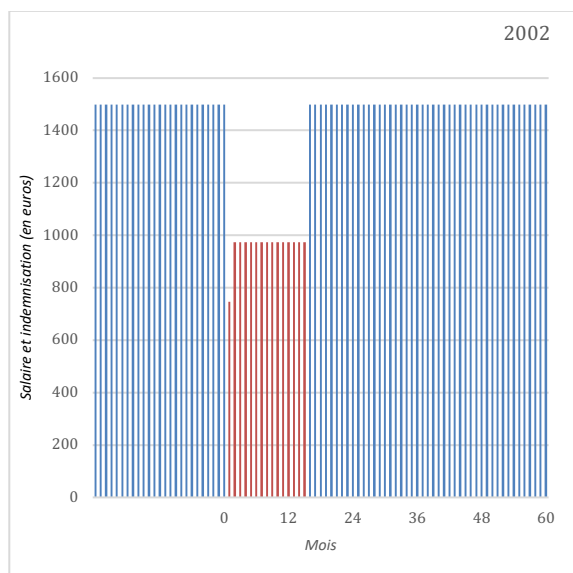
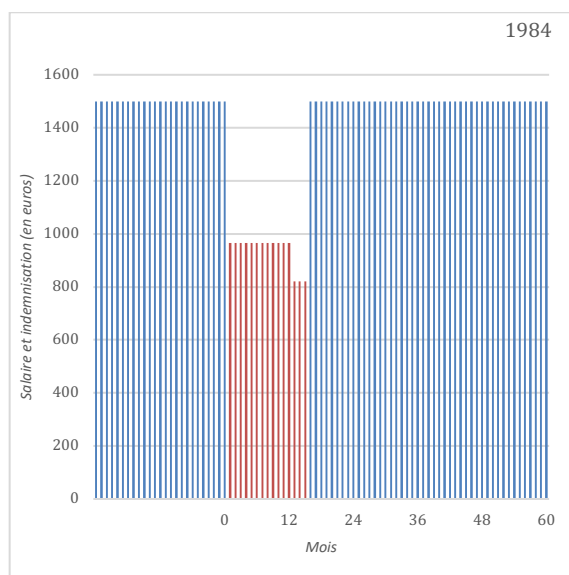
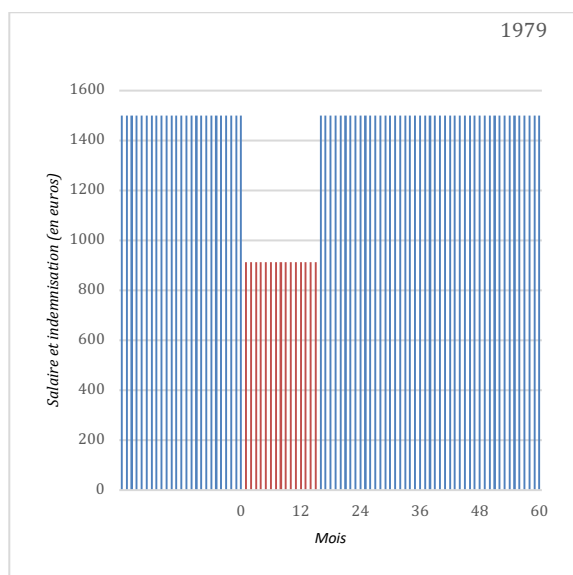
Si le cas de chômage complet et de longue durée est celui qui sert de référence lorsque on énonce le droit, il demeure un cas relativement marginal. Le cas le plus banal est celui du salarié à temps plein qui perd son emploi puis en retrouve un quelques mois plus tard. Nous décrivons en détails les droits d'un tel salarié dans la planche 2 à partir d'un cas de salarié connaissant une période de chômage de 15 mois avant une reprise d'emploi.

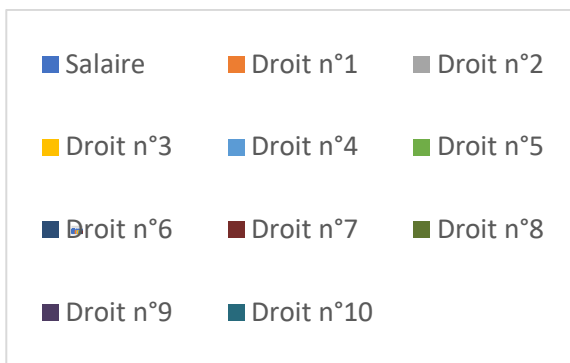
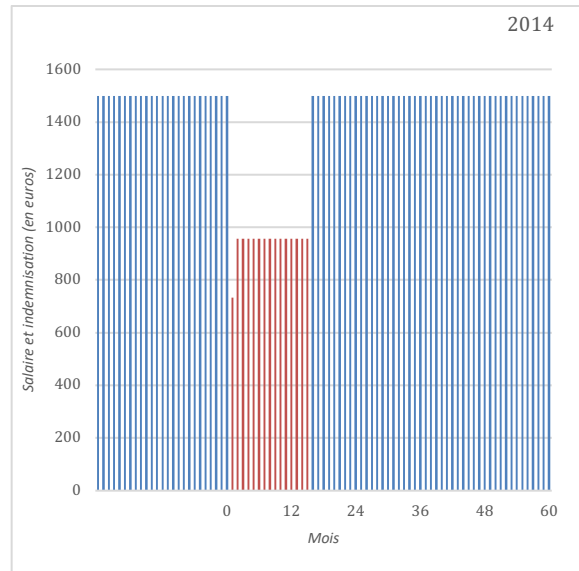
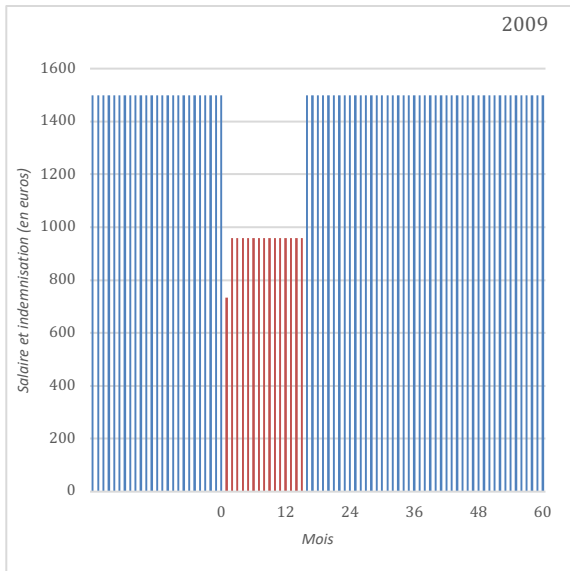
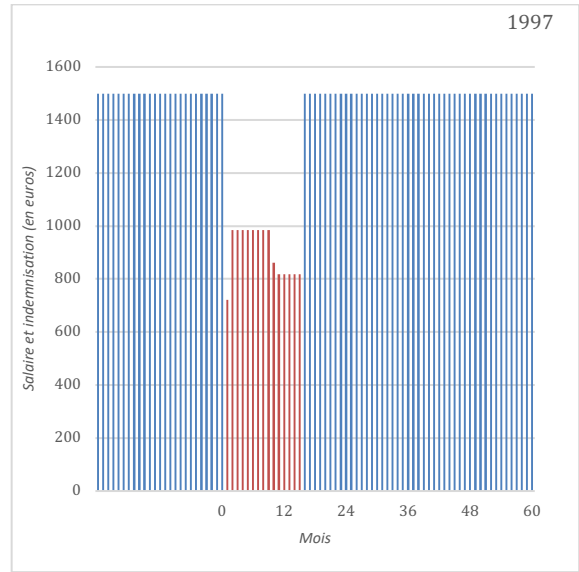
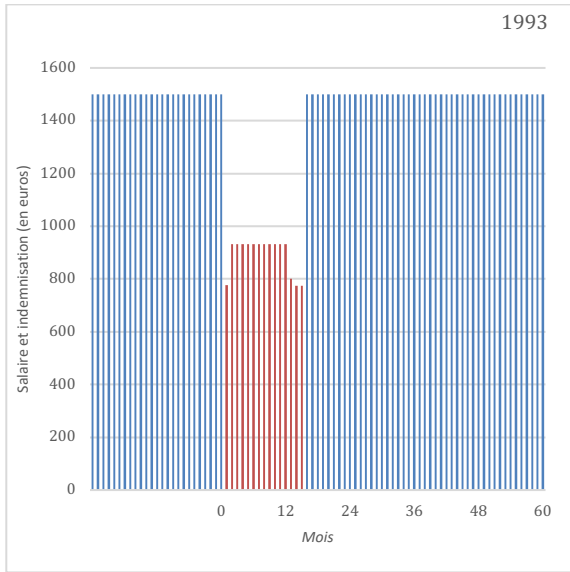
La lecture rapide des graphiques de cette planche 2 est tout aussi rapide qu'éloquente. L'élément structurant c'est que presque rien ne change d'une convention à l'autre. Le niveau de l'indemnisation n'est dans ce cas pas déterminé par la durée maximale du droit qui n'est jamais atteinte. L'élément essentiel est le montant de l'indemnisation qui dépend, d'une part, d'une formule de l'indemnité journalière dont on a vu qu'elle avait très peu évolué et, d'autre part, des éventuelles règles de dégressivité qui peuvent amputer ce montant à partir d'un certain temps. Ces éléments sont illustrés par le graphique 13 qui donne à voir l'évolution du droit au regard de la durée, de l'indemnisation totale et de l'indemnisation mensuelle moyenne.

---

<sup>77</sup> Daniel Ch., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29, p. 5-28.

**Planche 2 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet pendant une durée de 15 mois**





**Lecture explication de la planche 2: Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet pendant une durée de 15 mois**

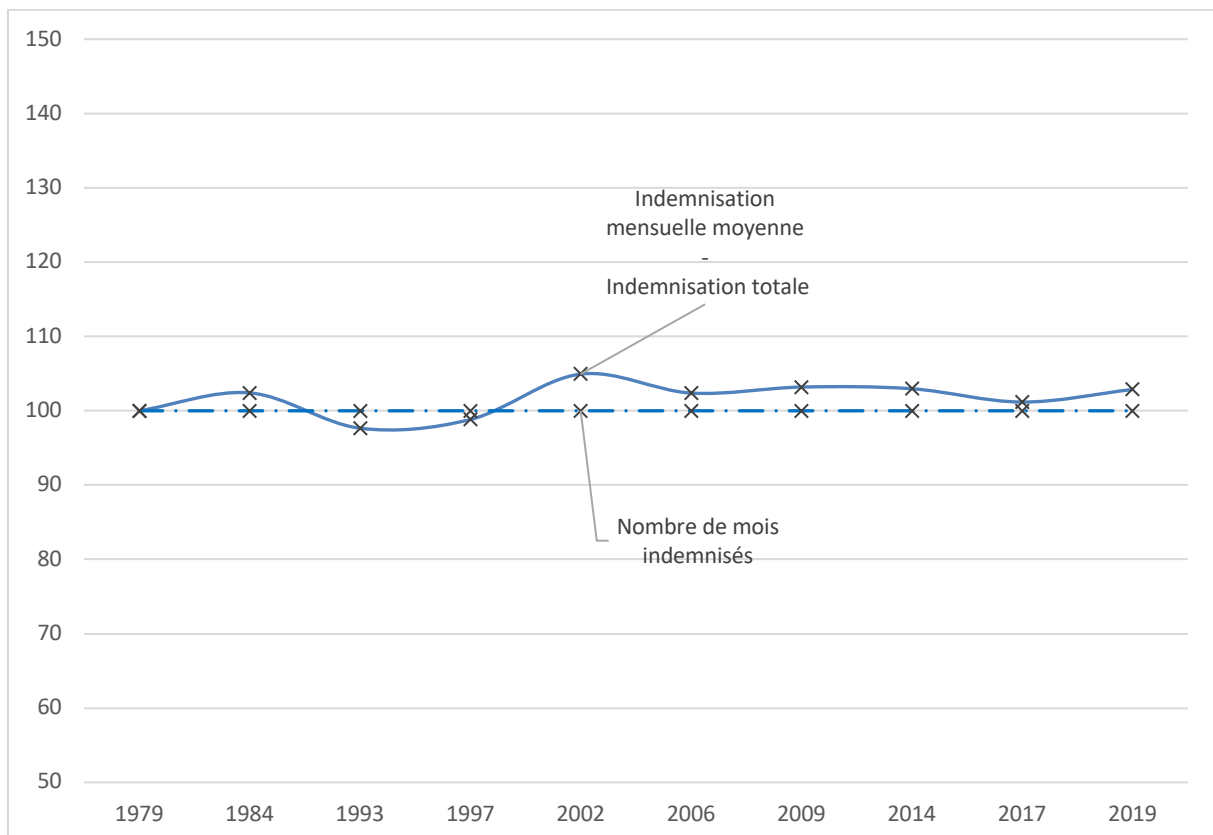
**Description de la trajectoire d'emploi**

Le salarié travaille en continu à temps plein au SMIC pendant une période de 60 mois. Au mois 1, il connaît une période de chômage total pendant 15 mois et il reprend ensuite un emploi à temps plein au SMIC jusqu'à la fin de la période.

**Description des droits à indemnisation par convention**

Dans l'ensemble, les droits de ce salarié sont identiques à ceux du cas précédent. La seule différence provient de ce que l'indemnisation s'interrompt après 15 mois de chômage, ce qui conduit à neutraliser les variations de durée des droits et un certain nombre de variations liées à l'application de la dégressivité. On l'observe en effet, sur les graphiques de 1984, 1993 et 1997, la partie dégressive de l'allocation est en partie gommée (et en partie seulement) par le fait que le salarié reprenne un emploi au bout de 15 mois de chômage.

**Graphique 13 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi stable puis chômage pendant 15 mois en base 100 - 1979**



La courbe est éloquent : en 40 ans l'indemnisation d'une telle configuration n'a pas évolué de façon significative. Le nombre de mois indemnisés demeure de 15 mois et, par conséquent, l'indemnité totale évolue strictement comme l'indemnité mensuelle moyenne. La stabilité des droits est ainsi encore plus marquée dans ce cas de figure que dans le cas précédent de chômage durable avec épuisement des droits. Sans doute faudrait-il investiguer davantage les raisons d'une telle stabilité (et faire varier différents paramètres tout en demeurant dans cette configuration générale). Mais à ce stade, nous nous en tenons à l'idée déjà évoquée qu'on n'a guère osé toucher au socle cognitif et politique de légitimation de « l'assurance » chômage : la logique de remplacement du salaire entre deux emplois.

#### **4.2 D'inégales évolutions en fonction des salaires et des quotités**

Introduire des variations de salaire dans l'analyse modifie peu l'analyse générale qui a été faite jusqu'ici en se fondant sur le cas d'un salarié au SMIC. L'évolution générale des droits pour un salarié au salaire plus élevé obéit aux mêmes mouvements que le premier cas : une stabilité globale de l'indemnisation totale sur une longue période depuis le milieu des années 1990, une baisse de la durée d'indemnisation et une hausse de l'allocation mensuelle à partir de 2002.

Ces grandes tendances étant précisées, il convient cependant de mettre l'accent sur une différenciation importante des allocations selon les niveaux de salaire. Si les mouvements sont à peu près identiques, leur ampleur ne l'est pas.

Le graphique 14 illustre le cas d'un salarié percevant 7 000 euros brut. Le nombre de mois indemnisés est strictement identique dans son évolution (aucune disposition n'ayant jamais différencié la durée d'indemnisation en fonction du salaire). Néanmoins l'indemnisation moyenne a évolué différemment : l'indemnisation totale durant les années 2000 et 2010 a progressé de 20 % (contre 11 % pour le salarié au SMIC) et son indemnité mensuelle de plus de 50 % par rapport à 1984. Cette différenciation s'opère en particulier au début de années 1990 en amplifiant une accentuation des inégalités de traitement en fonction du salaire entamée en 1984, comme l'illustrent les courbes bleues

du graphique 15. On retiendra également que si 1979 constitue un point haut au regard du capital de droits, cela s'explique par la durée d'indemnisation et non par le taux de remplacement (montant) de l'allocation qui est le plus bas de l'ensemble de la période (en dessous de 0,5 %).

**Graphique 14 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié à 5 SMIC (7 000 euros) en emploi stable puis en chômage complet en base 100-1979**

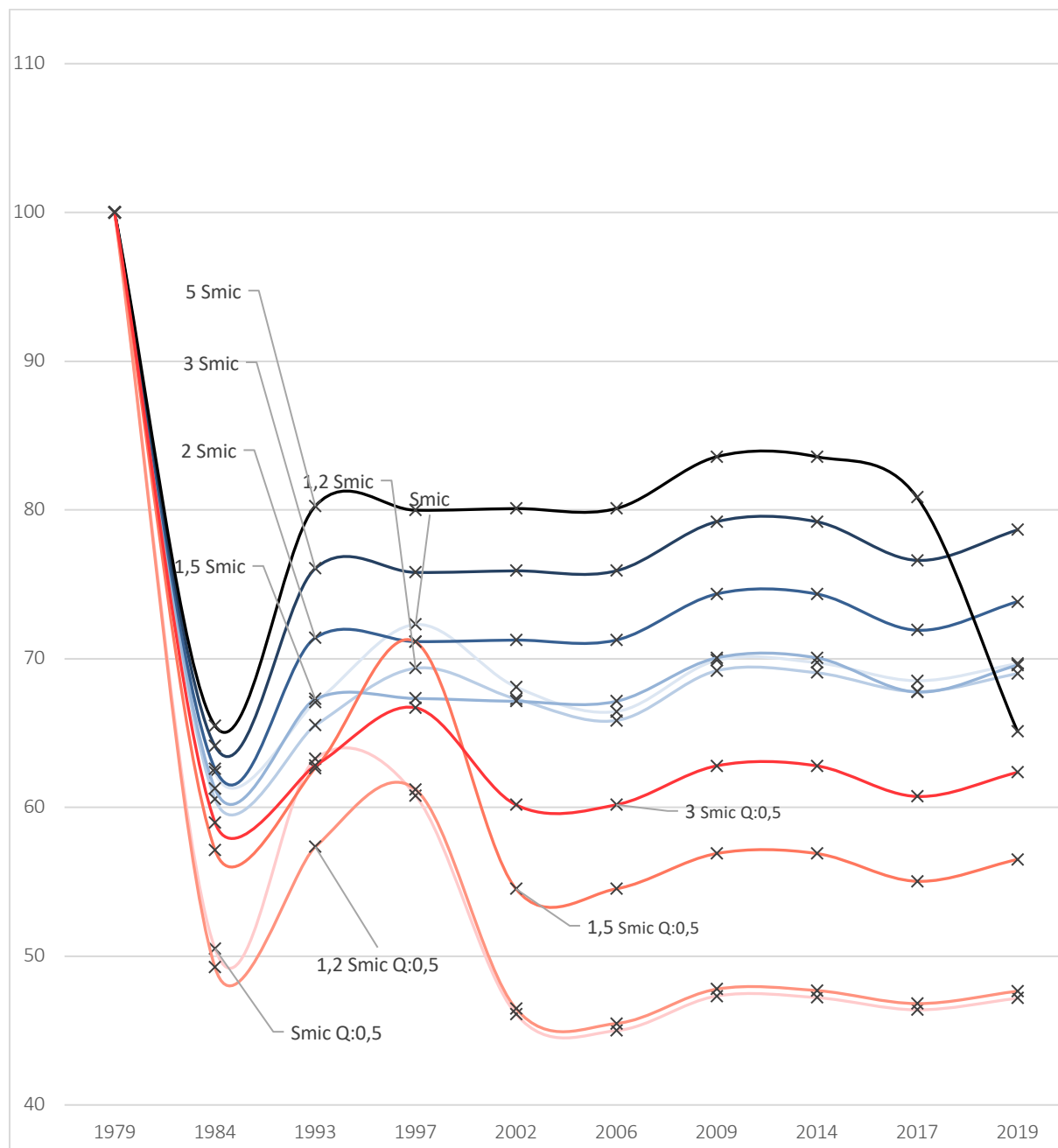


Cette tendance générale connaît une exception : pour les salaires supérieurs à 4 500 euros brut, le décret de 2019 constitue une baisse très importante des droits à indemnisation qui s'explique par l'introduction de mécanismes de dégressivité pour cette



population particulière de salariés. Ainsi, pour un salarié percevant 5 SMIC le niveau d'indemnisation retrouve en 2019 le niveau qu'il avait en 1984 (graphique 14, graphique 15).

**Graphique 15 : Évolution de l'indemnisation totale pour des salariés en emploi stable en fonction du salaire et de la quotité en base 100 -1979**



Ce graphique permet d'analyser conjointement l'évolution des droits lorsque la quotité de travail varie – autrement dit les cas de salariés à temps partiel –, lorsque le niveau de salaire varie et lorsque ces deux paramètres varient.

Pour les salariés qui perçoivent des salaires compris entre 1,5 et 5 SMIC, les variations sont identiques sur l'ensemble de la période (à l'exception du 5 SMIC pour l'ensemble de la période, cf. *supra*). Par contre, les variations diffèrent entre 1 et 1,5 SMIC en 1984, 1993 et 1997. Ceci s'explique par le fait qu'en 1984, il existe une allocation de fin de droits forfaitaire qui ne pèse pas de la même manière dans les revenus selon la distance au SMIC. En 1993 et 1997, les salariés au SMIC sont rattrapés par l'allocation plancher et l'allocation cesse de diminuer. Les salariés qui perçoivent plus que le SMIC sont rattrapés plus tardivement par ce plancher, ce qui explique là encore, les différences dans les variations de l'indemnisation totale.

Qu'en est-il de l'indemnisation des salariés à temps partiel ? L'analyse de ces cas est instructive à au moins deux titres : elle montre d'abord comment le temps partiel constitue peu à peu un handicap pour l'indemnisation du chômage. Elle illustre ensuite les mécanismes qui, par la centralité accordée à la figure socle du salarié à temps plein au chômage total, aboutissent à des résultats non nécessairement attendus sur d'autres figures marginales de la négociation.

La courbe rouge représente le cas d'un salarié au SMIC dont la quotité est égale à 0,5. Elle illustre très clairement le fait que l'analyse de l'indemnisation des salariés à temps partiel peut être opérée dans la suite immédiate de l'analyse des inégalités de salaire. Et pour cause, les salariés à temps partiel payés au SMIC horaire ont des salaires mensuels moins élevés. On constate ainsi que l'évolution des droits des salariés à 1,5 SMIC se confond presque parfaitement avec celle des salariés dont le salaire est de 3 SMIC assorti d'une quotité 0,5. Au final, l'indemnisation totale d'un salarié payé au SMIC à mi-temps subit une perte spectaculaire depuis 1979 : le montant perçu par ce salarié est inférieur à 50 % de ce à quoi il pouvait prétendre en 1979. Cette logique est pourtant le fruit d'une décision politique. Ce n'est en effet pas le salaire mensuel qui constitue la référence pour le calcul de l'indemnité journalière mais le montant du salaire journalier de référence. Jusqu'en 1979, cette logique prévalait et un salarié au SMIC percevait une allocation de salarié au SMIC... quelle que soit sa quotité. Ce n'est qu'à partir de 1984 que les parties fixes et l'allocation minimale sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein. C'est ce qui explique que cette différenciation forte s'opère dès 1984.

Toutefois il convient de souligner que la différenciation prend de l'ampleur de façon spécifique en 2002 pour les salariés à mi-temps qui perçoivent les salaires les plus bas.

Sur le graphique, on observe ainsi qu'alors que l'indemnisation est stable pour le mi-temps à 3 SMIC horaire, elle diminue fortement pour les mi-temps à 1.5, 1.2 et 1 SMIC horaire. Une hypothèse d'explication d'un tel phénomène réside certainement dans le caractère marginal du cas pour les négociateurs. En effet, en 2002, l'idée générale est d'en finir avec la dégressivité de l'allocation chômage. Mais le surcoût généré par la fin de la dégressivité est compensé par une réduction de la durée d'indemnisation. Ce principe général est très bien illustré par les cas des salariés à temps plein dont l'indemnité totale n'a subi aucune évolution malgré une hausse de l'indemnité mensuelle et une baisse de la durée d'indemnisation.

Pourquoi n'observe-t-on pas le même mécanisme pour les salariés à mi-temps aux salaires les plus bas ? Parce que tout simplement ils échappaient à la dégressivité : du fait de leur bas salaire, ils étaient rattrapés par une indemnité journalière minimale en dessous de laquelle la dégressivité des allocations ne s'appliquait plus. Par conséquent, les deux effets prévus pour se compenser pour les cas standards ne se compensent pas pour ces salariés à bas salaire et à temps partiel. Ils subissent la baisse de la durée de l'indemnisation sans que celle-ci ne soit compensée par une hausse de leur allocation mensuelle moyenne.

Ce mécanisme illustre ainsi une dynamique de réforme qui est pensée sur des cas et avec un appareil cognitif qui met certaines figures du salariat au centre du jeu et qui en laisse d'autres aux marges. Parce que les règles ne sont pas pensées en fonction de ces situations « marginales », elles ont des effets négatifs – non nécessairement voulus – sur leurs droits. Ici, tout se passe comme si la neutralité de la réforme avait été pensée sur la base d'un concept (l'indemnisation totale possible qu'on appelle aujourd'hui « capital de droit ») et d'un cas-type (le chômage complet sans reprise d'emploi après un emploi à plein temps stable). Cette « neutralité » n'a cours que pour ces cas-types. Or précisément, cette neutralité formelle pensée à partir d'un cas est construite sur des principes qui ont des conséquences importantes pour d'autres cas.

Au final, malgré la multiplicité des réformes et malgré les politiques d'activation qu'ont constitué notamment les tentatives d'instauration d'une dégressivité des allocations, force est de constater l'immense stabilité des droits des chômeurs « classiques » pleinement en emploi lorsqu'ils sont en emploi, pleinement au chômage lorsqu'ils sont au chômage. La stabilité de l'indemnisation est d'ailleurs encore plus

marquée dans le cas d'un chômage entre deux périodes d'emploi que dans celui d'un chômage durable qui se poursuit au-delà d'une fin de droit.

Une autre dynamique qui ressort de l'analyse des droits des salariés à l'emploi stable est la différenciation qui s'opère en fonction de niveaux de salaires entre 1984 et 1993 et permet d'opposer une convention plus « égalitaire » celle de 1979 à une série de conventions plus inégalitaires de 1993 à 2019. Le décret de 2019 de ce point de vue s'inscrit dans la continuité des conventions des 30 années précédentes à l'exception notable des plus hauts salaires pour lesquels cette réforme constitue une rupture forte caractérisée par une baisse sans précédent de leurs droits.

Le cas des salariés à temps partiel montre enfin qu'un écart à la norme de l'emploi stable et à temps plein qui constitue le cœur cognitif des négociations se traduit par beaucoup plus de variations et d'incertitudes quant à l'évolution des droits au chômage. L'analyse des configurations d'emplois discontinus à laquelle sont consacrés les deux chapitres suivants confirme ce constat.

## **5 La couverture de l'emploi discontinu supra-mensuel**

Nous débutons, dans ce chapitre, l'étude de l'évolution des droits à l'indemnisation de salariés dont le parcours se caractérise par des parcours d'emploi beaucoup plus complexes en termes d'alternance entre périodes d'emploi et de chômage. Néanmoins, pour introduire de façon progressive ces éléments de complexification des alternances emploi-chômage considérées, nous nous en tenons à ce que nous avons appelé des situations d'emploi discontinu « supra-mensuel » : les trajectoires considérées ne correspondent pas, à ce stade de l'étude, à des emplois inférieurs à un mois ou « à cheval » sur un mois calendaire. Tous les emplois considérés ici sont des emplois d'un mois, deux mois, trois mois etc. et correspondent à des mois calendaires. Autrement dit, nous excluons ce faisant à ce stade de l'analyse tous les dispositifs d'activité réduite relatifs à des cumuls, un mois donné, de salaire et d'indemnisation.

Par ailleurs, nous distinguons de façon transversale deux grands types de parcours que nous étudions successivement dans ce chapitre : ceux dont l'intermittence de l'emploi apparaît après un épisode d'emploi continu préalable que nous appelons les « chômeurs activés » et ceux dont l'intermittence de l'emploi est plus permanente et qui n'ont pas occupé, dans leur trajectoire récente, d'emploi stable, que nous appelons les « intermittents de l'emploi ». Compte tenu du caractère conditionnel des droits, et du

décalage temporel entre les moments de génération des droits et les périodes de « consommation » de ces droits, il est en effet important de distinguer, parmi ceux qui sont confrontés aux mêmes alternances entre emploi et chômage, ceux qui se sont constitués des droits dans le cadre d'un emploi stable et ceux qui les ont constitués (ou pas) dans le cadre d'une intermittence de l'emploi. En raison du caractère fortement contributif du droit à l'indemnisation chômage (i.e. du lien plus ou moins étroit entre les cotisations versées sur les emplois passés et les prestations perçues) les droits dépendent fortement des emplois occupés dans le passé. Aussi un des intérêts de la simulation est de pouvoir étudier des configurations strictement identiques d'intermittence qui font l'objet de droits totalement différents en fonction du passé d'emploi des salariés pris en considération.

### **5.1 Les chômeurs « activés » : le poids du passé d'emploi dans la génération des droits**

Nous appelons « chômeurs activés » les salariés qui, après une longue période d'emploi stable (plus de 24 mois), connaissent une période de chômage qui se caractérise par la reprise de petits contrats qui finissent par constituer une forme d'intermittence de l'emploi. Dans toute cette première partie, nous étudions ainsi des cas de salariés dont l'emploi est stable dans un premier temps, sont au chômage complet pendant cinq ans, puis débutent une période d'alternance emploi chômage dont nous faisons varier la fréquence et la durée d'emploi (en étudiant d'abord un salarié en emploi 1 mois sur 4 puis un salarié en emploi 1 mois sur 3, un salarié en emploi 1 mois sur 2 etc.).

Afin de concilier l'analyse précise des évolutions des droits et l'exigence de saturer l'espace des cas possibles, nous procédons systématiquement en deux temps. Dans un premier temps, nous analysons précisément un cas qui est présenté de façon exhaustive. Dans un second temps, nous déclinons l'analyse sur l'ensemble du spectre des fréquences et durées d'emploi possibles afin de mesurer dans quelle mesure il est possible ou nous de généraliser les conclusions tirées de l'analyse approfondie du premier cas.

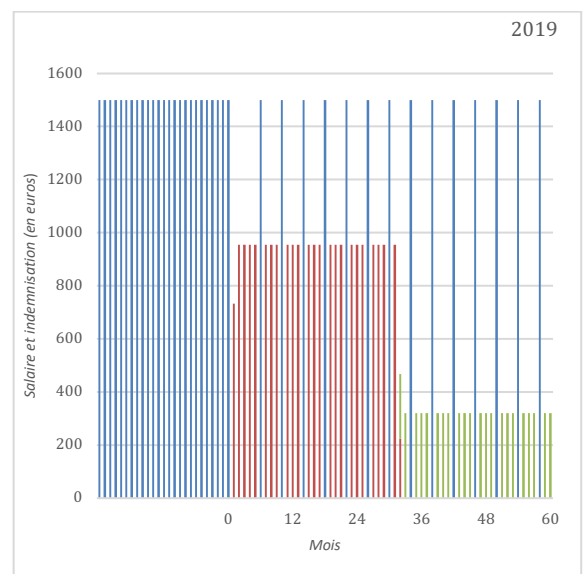
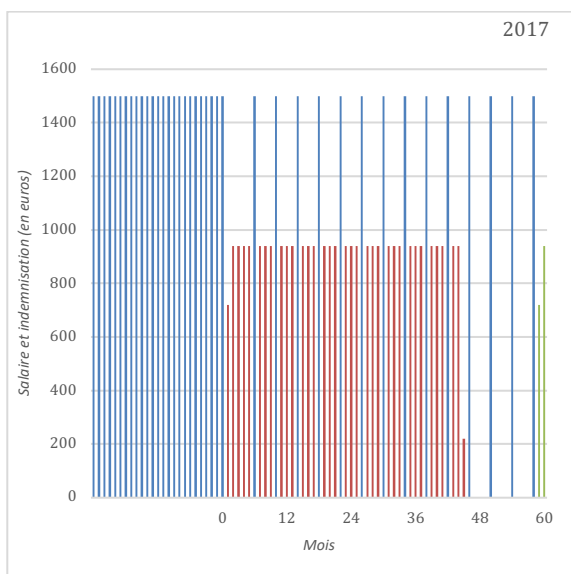
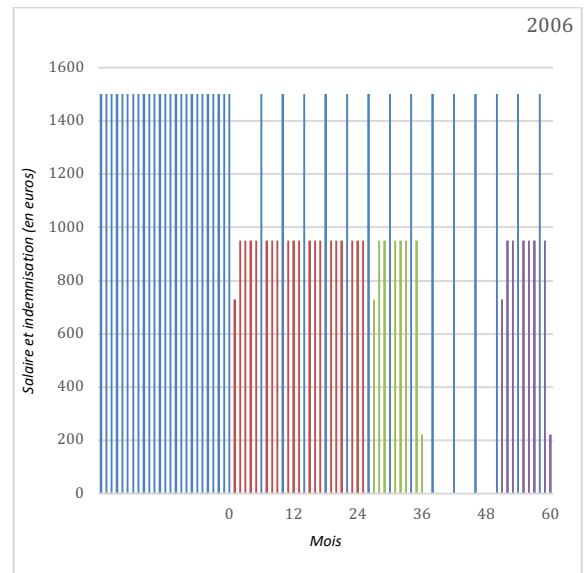
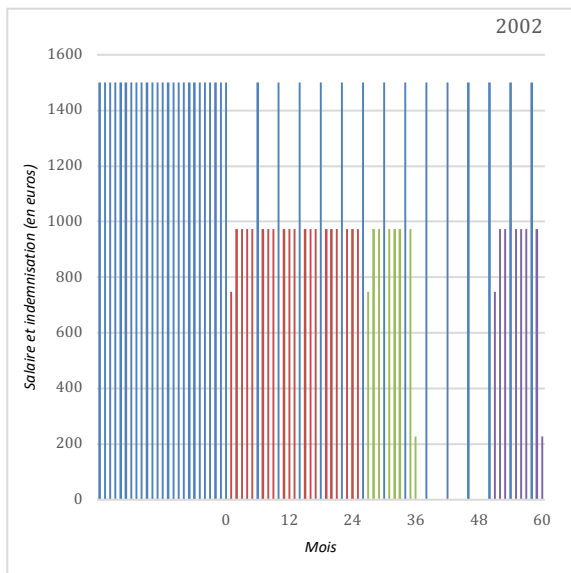
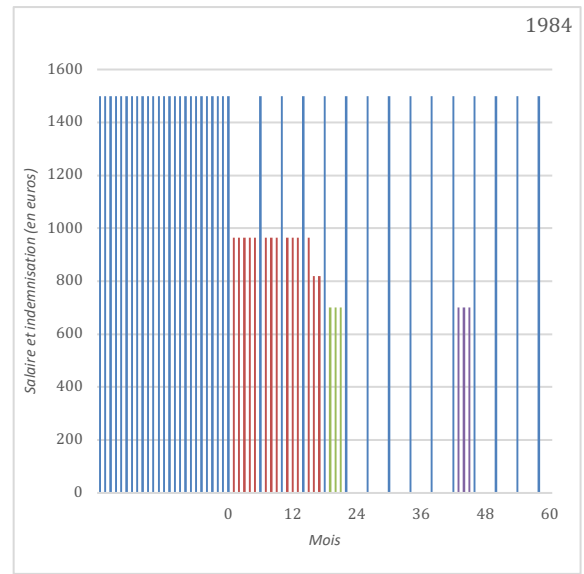
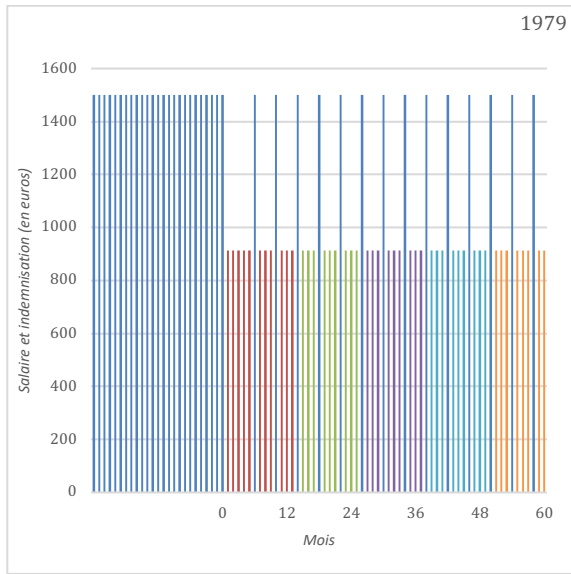
*Tomber au chômage puis travailler un mois sur quatre : quelle protection ?*

La première simulation de ce chapitre porte sur un « chômeur activé » qui travaille d'abord en continu à temps plein au SMIC, tombe au chômage puis, enchaîne des contrats courts à raison d'un mois tous les quatre mois. La planche 3 permet de visualiser, mois par mois, le montant de son indemnisation dans chacun des 10 modèles étudiés. L'encadré qui l'accompagne fournit une explication précise de l'ensemble des mécanismes à l'œuvre dans chacune de ces configurations singulières.

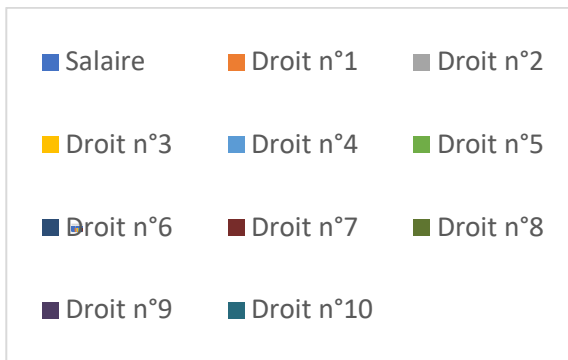
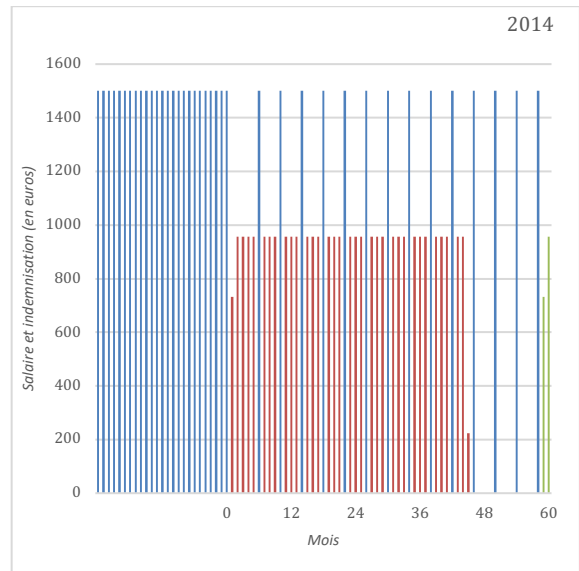
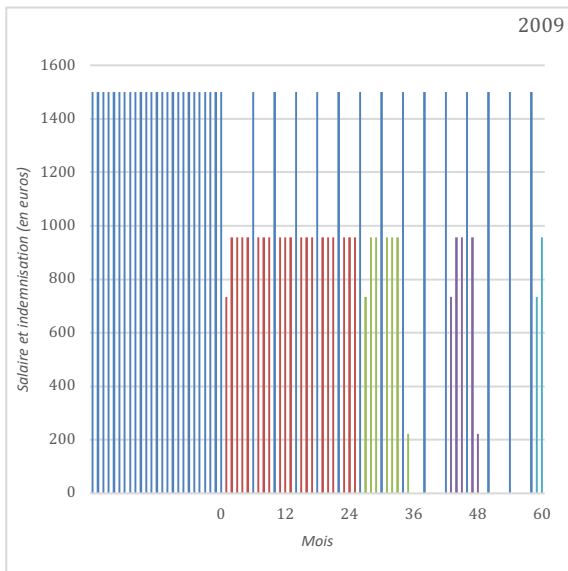
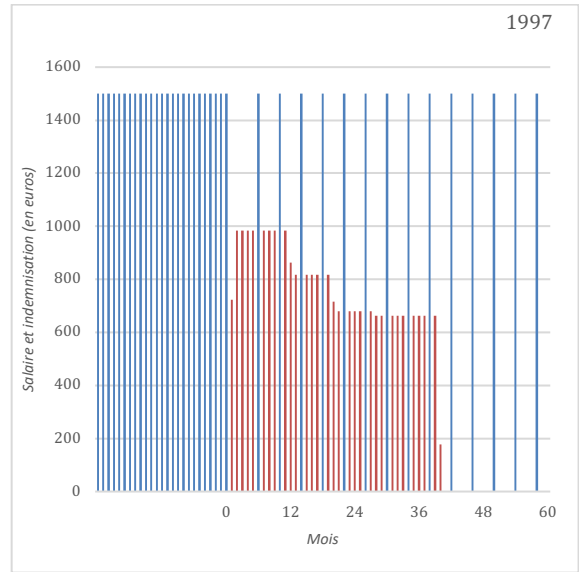
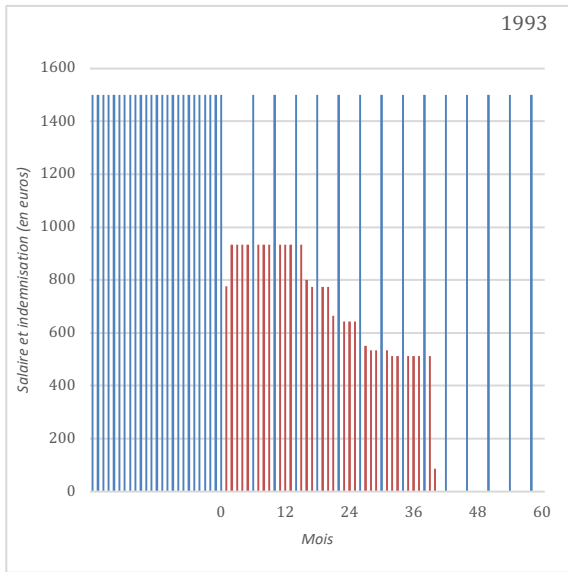
Le principal enseignement de cette simulation réside dans la proximité des droits des « chômeurs activés » et de ceux des « chômeurs pleins » étudiés dans le chapitre précédent. En effet, si les modalités de « consommation » du droit diffèrent un peu (dans un chômage intermittent pour les uns, dans un chômage complet pour les autres), il n'en demeure pas moins que les modalités de constitution du droit principal sont les mêmes : ils sont protégés de la même façon par leur passé professionnel dans l'emploi stable.

La prédominance du premier droit ouvert pour la plupart des conventions (l'indemnisation indiquée en rouge domine presque tout le temps) apparaît clairement. Ce système contributif ouvre des droits pour des durées pouvant aller jusqu'à 24 mois. Il a pour effet d'offrir une couverture différente en fonction du passé professionnel. Autrement dit, dans ce type de trajectoires, il convient de garder à l'esprit la distinction entre génération et consommation des droits. En effet, la consommation du droit se fait ici sur une période de précarité, c'est-à-dire d'alternance emploi chômage. Mais la génération du droit, elle, s'opère massivement sur la période d'emploi stable qui sera la source de la protection pour atténuer les effets de la discontinuité de l'emploi. C'est ce qui explique que ce premier droit soit très prédominant dans la plupart des cas. Une exception toutefois est à mentionner : la convention de 1979, qui est très peu contributive (puisque 3 mois y suffisent pour ouvrir des droits longs) illustre une logique différente. Les chômeurs, même en travaillant seulement 1 mois sur 4 continuent de générer de nouveaux droits et sont, par conséquent, couverts en permanence. Une accumulation préalable de droits n'est pas nécessaire pour que le salarié soit couvert. On retrouve ainsi l'opposition entre une logique quasi statutaire dans la convention de 1979 qui couvre l'ensemble des salariés y compris les plus précaires du seul fait de leur nature de salarié et les autres conventions fondées sur une logique d'épargne préalable.

**Planche 3 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4**







Alors que la convention de 1979 fonctionne sur des modalités assurantielles pures (le risque est couvert dès lors que l'assuré cotise), les autres conventions, plus contributives, s'éloignent d'une logique d'assurance et tendent vers une logique de compte épargne qui trouve sa réalisation la plus aboutie dans le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » à partir de 2009. La couverture y est la contrepartie d'une accumulation de droit dans l'emploi.<sup>78</sup>

***Lecture et explication de la planche 3 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4***

***Description de la trajectoire d'emploi***

*Le salarié travaille d'abord en continu à temps plein au SMIC pendant une période de 60 mois. Il connaît une période de chômage total pendant 5 mois puis enchaine ensuite les séquences de 4 mois composées d'un mois travaillé à temps plein au SMIC et de trois mois totalement chômés jusqu'à la fin de la période.*

***Description des droits à indemnisation par convention***

*En 1979, ce salarié est indemnisé sur l'ensemble de la période et perçoit chaque mois une indemnisation identique qui s'élève à 914,10 euros. Tous les trois mois, l'allocataire ouvre un nouveau droit dont les caractéristiques sont identiques au précédent. Ce passage d'un droit à l'autre est matérialisé par un changement de couleur sur le graphique. Dans la mesure où le seuil d'éligibilité est fixé à trois mois et permet d'ouvrir un droit pour 12 mois (avec des prolongations possibles), après chaque séquence de trois mois travaillés, l'allocataire ouvre un nouveau droit car cette situation est plus favorable pour lui : le nouveau droit est d'une durée supérieure à la durée restante du droit en cours de consommation. Les avantages de cette nouvelle ouverture de droit apparaîtraient si l'allocataire connaissait à nouveau une longue période de chômage total.*

*En 1984, ce salarié n'a aucune indemnisation pour beaucoup de moins non travaillés. Après son inscription au chômage (au mois 1), il perçoit douze mois d'allocation à 965 euros. Il arrive alors à la fin de son premier droit « normal ». Ce droit est prolongé mais le montant de l'indemnité est*

---

<sup>78</sup> Autre remarque, ces mécanismes posent la question des inégalités de droits entre les salariés qui occupent des emplois discontinus après des trajectoires différentes. Ceux qui ont des trajectoires « descendantes » (de la stabilité vers la précarité) sont mieux protégés que ceux qui ont des trajectoires « ascendantes » (de la précarité vers la stabilité).

diminué par un coefficient de dégressivité de 0,85. Son indemnité mensuelle baisse à 820,33 euros. Après avoir retravaillé trois mois, il devient éligible à l'allocation de base exceptionnelle. Cette allocation est d'un montant inférieur à l'allocation de base standard et ne peut être prolongée. Il est donc indemnisé trois mois à 701,40 euros par mois puis n'est plus indemnisé. Il redevient indemnisé au titre de l'allocation de base exceptionnelle 24 mois après sa précédente ouverture de droit au titre de cette allocation (elle ne peut être perçue qu'une fois tous les 24 mois). Une fois ces trois mois d'allocation de base consommés, il n'est plus indemnisé jusqu'à la fin de la période.

En 1993, ce salarié n'ouvre qu'un seul droit et perçoit 912 jours d'indemnisation. Les mois travaillés lui permettent de reporter la date de fin d'indemnisation : il consomme ses 30 mois d'indemnisation sur une période de 39 mois. Il perçoit 933 euros par mois. À partir du 366<sup>ème</sup> jour d'indemnisation, le montant de son indemnité diminue en raison de la dégressivité (coefficient de 0,83). 122 jours plus tard, ce coefficient est à nouveau appliqué portant l'indemnisation à 642,74 euros. Il ne parvient pas à rouvrir de droits en raison des règles d'éligibilité en vigueur. Les règles d'éligibilité sont composées de deux paramètres : le nombre de jours travaillés et la période pendant laquelle sont décomptés les jours travaillés (dite : « période de référence affiliation » dans le jargon de l'assurance chômage). Or, en travaillant à un rythme d'un mois tous les quatre mois, ce salarié ne parvient plus à satisfaire les conditions d'éligibilité.

En 1997, les droits à indemnisation de ce salarié sont proches de ceux perçus en 1993. Il n'ouvre qu'un seul droit de même durée (912 jours). La différence réside dans l'application de la dégressivité dont les paramètres ont été modifiés. La dégressivité intervient plus tôt : à partir du 275<sup>ème</sup> jour (9 mois), le coefficient de 0,83 est appliqué et son allocation passe de 984,9 euros à 817,47 euros. Ensuite, la dégressivité s'applique à nouveau tous les six mois et non plus tous les quatre mois. Comme dans la convention précédente, une fois qu'il a épuisé son premier droit, il ne parvient plus à franchir le seuil d'éligibilité.

En 2002, ce salarié a 11 mois sans indemnisation ni salaire<sup>79</sup>. Lorsqu'il s'inscrit au chômage au mois 1, il perçoit 974,40 euros d'indemnisation pendant 20 mois. Il avait acquis au titre de sa première période travaillée un droit de 24 mois. Cependant, il ouvre un nouveau droit dès qu'il a travaillé 6 mois. En effet, ce nouveau droit est pour lui plus favorable puisqu'il lui donne 213 jours d'indemnisation ce qui est une durée supérieure à la durée restante à ce moment-là. Il consomme donc ces 213 jours d'indemnisation. Lorsqu'il arrive à la fin de ce deuxième droit, il n'a travaillé que deux mois, ce qui n'est pas suffisant pour lui faire franchir le seuil d'éligibilité. Il parvient à nouveau à franchir le seuil d'éligibilité en fin de période. Notons qu'il y parvient de justesse. Il met 21 mois à cumuler les six mois de cotisations nécessaires alors que la limite est fixée à 22 mois. Il est ensuite indemnisé à nouveau pour 7 mois. Il n'est plus indemnisé le dernier mois de la période (il perçoit seulement le reliquat de droits lié au décalage en raison du délai d'attente). En raison de la suppression de la dégressivité, le montant est identique sur l'ensemble des mois indemnisés (974,4 euros), à l'exception des mois dont le montant est affecté par le délai d'attente (à chaque ouverture d'un nouveau droit).

En 2006, ce salarié a des droits à indemnisation complètement identiques à ceux qu'il avait dans la convention de 2002. La seule différence réside dans l'évolution paramétrique du montant de l'indemnisation.

---

<sup>79</sup> Ce décompte, comme les suivants, ne considère pas comme un mois indemnisé celui au cours duquel l'allocataire ne perçoit que les 7 jours de délai d'attente perçus à l'issue du premier droit.

*En 2009, ce salarié a 14 mois sans salaire ni allocation. Lorsqu'il s'inscrit au chômage au mois 1, il perçoit 958,20 euros d'indemnisation pendant 20 mois. Il avait acquis au titre de sa première période travaillée un droit de 24 mois. Le seuil d'éligibilité est fixé à 4 mois avec le principe d'un jour cotisé ouvre droit à un jour indemnisé. C'est après avoir cotisé 6 mois que la durée d'indemnisation acquise devient plus favorable que la durée d'indemnisation restante. Il ouvre donc un deuxième droit pour une durée de six mois. À l'issue de ce second droit, il n'a pas cotisé suffisamment pour franchir le seuil d'éligibilité. Il passe donc six mois sans indemnisation. Il parvient ensuite à ouvrir un nouveau droit et se trouve dans une situation identique sauf qu'il n'a acquis cette fois que quatre mois d'indemnisation. Il passe donc à nouveau une période sans indemnisation jusqu'à parvenir à cumuler à nouveau quatre mois d'indemnisation pour ouvrir un nouveau droit. Il perçoit la même somme de 958,20 euros au cours de chacun des mois indemnisés.*

*En 2014, ce salarié a 10 mois sans indemnisation ni salaire. Lorsqu'il s'inscrit au chômage au mois 1, il perçoit 956,10 euros d'indemnisation. Il avait acquis au titre de sa première période travaillée un droit de 24 mois. Au fil de la consommation de ce premier droit, il retravaille pendant 7 mois. En raison de l'instauration des droits rechargeables, il poursuit la consommation de ce premier droit avec un « rechargement » de sept mois de droits. Au cours de la consommation de cette première recharge, il travaille et acquiert deux nouveaux mois d'indemnisation puis un seul et se trouve en fin de droits. Il lui faut donc à nouveau cumuler 4 mois de cotisation pour franchir la barrière de l'éligibilité, ce qui le laisse 10 mois sans salaire ni allocation. Il parvient ensuite à rouvrir un droit pour 4 mois qu'il ne consommera pas avant la fin de la période. Il perçoit chaque mois indemnisé la même somme de 956,10 euros.*

*En 2017, ce salarié a des droits à indemnisation complètement identiques à ceux qu'il avait dans la convention de 2014. La seule différence réside dans l'évolution paramétrique du montant de l'indemnisation.*

*En 2019, ce salarié ne connaît aucun mois sans salaire, ni indemnisation. Lorsqu'il s'inscrit au chômage au mois 1, il perçoit 955,21 euros d'indemnisation. Il avait acquis, au titre de sa première période travaillée, un droit de 24 mois. À l'issue de ces 24 mois, il ouvre un deuxième droit. Il y a un mois charnière entre les deux droits au cours duquel l'allocataire perçoit l'indemnisation qui correspond aux 7 jours de délai d'attente reporté ainsi que le premier mois d'indemnisation au titre du deuxième droit auquel est retranché le montant des 7 jours de délai d'attente du deuxième droit. Il est ensuite indemnisé 321,43 euros. Son SJR est de 14,28 euros parce qu'il a gagné 9 000 euros sur la période de référence (normalement de 24 mois mais comme elle commence au début d'un contrat, elle est en l'occurrence de 21 mois). Son revenu mensuel de référence =  $9000/21 = 428,27$  euros. Son SJR est donc de  $428,27/30 = 14,27$  euros. Si on appliquait la première formule de calcul de l'IJ (40,4 % du SJR + 12 euros), on aurait une IJ à 17,77 euros. Cependant, ce montant est supérieur au plafond de 75 % du SJR donc son IJ est limitée à 10,71 euros. Ceci en dépit d'une allocation plancher fixée à 28,38 euros. C'est donc l'IJ à 10 euros 71 qu'il perçoit. Le plancher de 8,14 euros est respecté.*

Au-delà des droits générés par l'emploi stable préalable, il est ainsi intéressant de s'interroger sur les droits acquis (ou non) pendant la phase d'intermittence de l'emploi de ce cas. Nous y reviendrons plus en profondeur dans la deuxième partie de ce chapitre

fondée sur l'analyse d'un cas sans emploi stable préalable. Mais on peut d'ores et déjà insister sur l'importance des seuils d'éligibilité. En 1979, le seuil d'éligibilité bas permet à ce salarié de renouveler en permanence son éligibilité y compris dans sa phase d'intermittence. À l'opposé, en 1993 ou 1997, il ne parvient jamais à atteindre une deuxième éligibilité et un deuxième droit. Entre ces deux situations polaires, on constate des formes d'intermittence dans l'accès à l'indemnisation qui dépendent à la fois des seuils d'éligibilité et des durées de couverture. Autrement dit, contrairement à ce qu'une approche trop superficielle pourrait laisser croire, les seuils d'éligibilité ne fonctionnent pas exactement comme des variables purement dichotomiques en incluant ou en excluant tel ou tel type de profil. Ils fonctionnent en donnant accès par intermittence, quand l'accumulation d'emploi finit par être suffisante, à un épisode d'indemnisation auquel succède un épisode plus ou moins long d'exclusion de la couverture. Ainsi, les conditions très restrictives la première filière en 1984 font que ce salarié ouvre, après l'épuisement de son premier droit issu de sa période de stabilité de l'emploi, seulement deux droits d'un montant très faible, d'une durée très limitée et selon une fréquence très lente. De ce point de vue, la comparaison est intéressante entre la convention de 2009 et celle de 2014 qui se caractérise par l'introduction des droits rechargeables. La convention de 2014 est supposée avoir été conçue pour mieux couvrir les salariés qui ont un rythme d'emploi même faible durant leur période d'indemnisation en autorisant des recharges fondées sur un seuil très bas (de 150 heures). En réalité, le cas-type étudié montre que l'effet peut être ambigu : certes, en 2014, le premier droit est prolongé à plusieurs reprises grâce à ce dispositif. Mais à ce rythme, la capacité de recharger s'épuise peu à peu et finit par aboutir à une période de non-indemnisation relativement longue. Inversement, la convention de 2009, sans recharge, occasionne des éligibilités plus rapprochées puisqu'il alterne des périodes de 6 mois d'exclusion et de 4 mois de couverture.

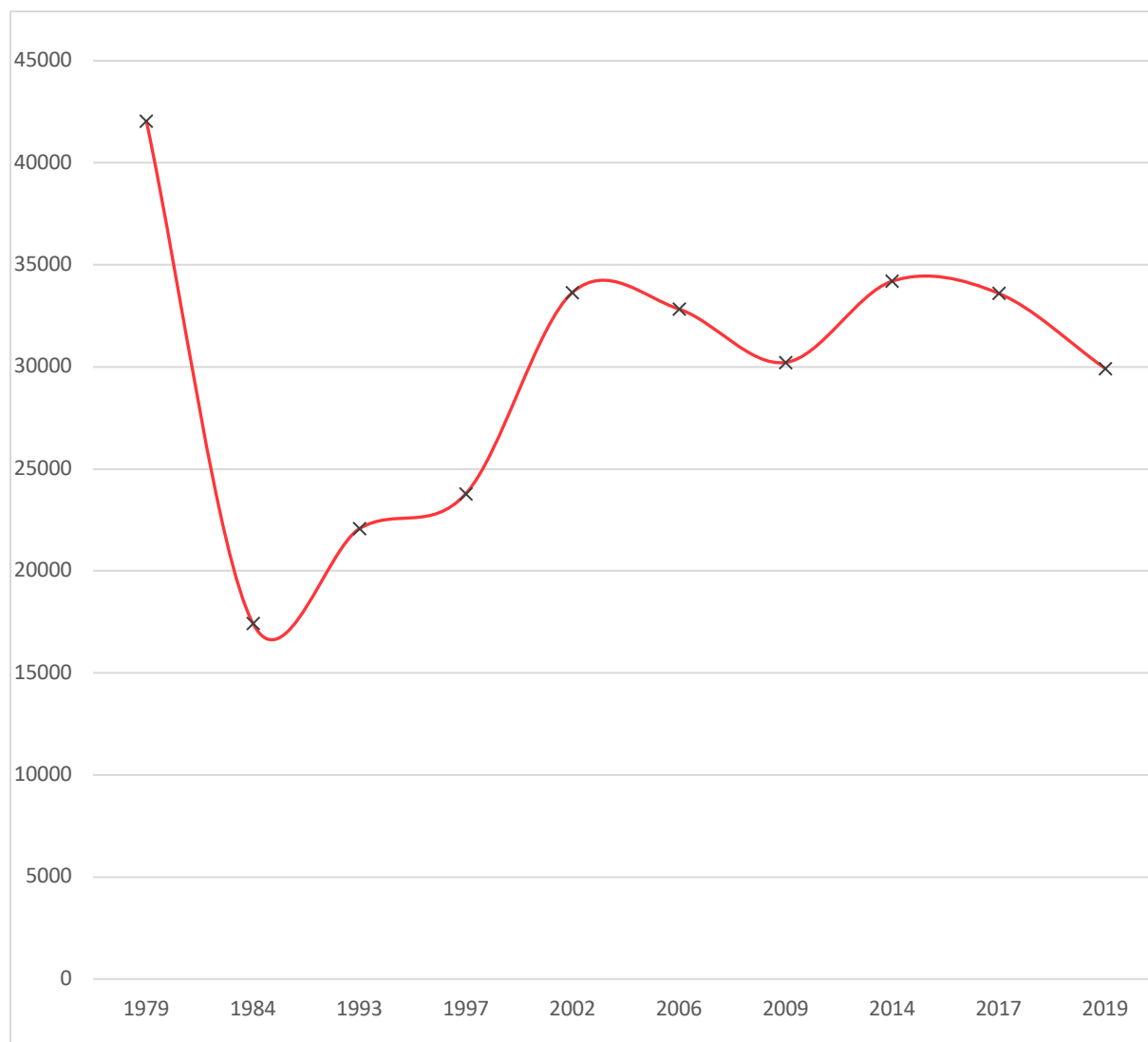
De manière plus ponctuelle, la comparaison des effets des règles d'éligibilité en vigueur en 2002/2006 et 2009 est instructive. Dans le premier cas, il faut avoir cotisé six mois dans les 22 derniers mois pour ouvrir 7 mois de droits alors que dans le second, il faut avoir cotisé 4 mois dans les 28 derniers mois pour ouvrir 4 mois de droits. Même si le seuil d'éligibilité est plus bas, la règle de 2009 n'est pas plus favorable pour ce salarié (qui travaille un mois tous les 4 mois) car le lien entre cotisation et prestation (i.e. la contributivité) est plus strict. Cependant, il faut garder en tête qu'une variation légère du rythme de travail pourrait donner des résultats différents. Pour caractériser la protection

apportée, l'éligibilité ne suffit pas. Il faut tenir compte de l'ensemble de ces paramètres : le nombre de mois de cotisations requis, la durée de la période de référence et le nombre de mois de droits ouverts.

Enfin, il convient de souligner le caractère très différent de la couverture dans le décret de 2019 : alors que toutes les conventions qui la précèdent sont caractérisées par une alternance des périodes de couverture et des périodes d'exclusion mais aussi par le fait qu'une fois éligible l'allocataire perçoit un revenu de remplacement toujours aussi élevé, le décret de 2019 se caractérise au contraire par l'accès continu à une indemnisation identique aux précédentes pour le premier droit généré par l'emploi stable et par une indemnisation très dégradée pour le second droit généré par la succession d'emplois courts. À une couverture dégradée par l'intermittence de l'accès à l'indemnisation se substitue ainsi une couverture continue mais très dégradée dans son montant (dans ce cas d'un salarié payé au SMIC, elle s'élève ici à seulement 320 euros, soit presque la moitié seulement du niveau le plus bas du au RSA).

La lecture de la planche permet ainsi de suivre finement les logiques à l'œuvre dans chacune des conventions, néanmoins elle ne permet pas de mesurer comment les différents mécanismes à l'œuvre se composent dans un effet global. Pour comparer les caractéristiques de ces différentes conventions de façon plus synthétique on peut s'intéresser à l'évolution de l'indemnisation totale et ses composantes : la durée de chômage couverte par l'indemnisation et le montant mensuel moyen des allocations perçues dans chacun de ces états de la réglementation. C'est l'objet des graphiques suivants.

**Graphique 16 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4 (1 500 euros bruts de salaire)**



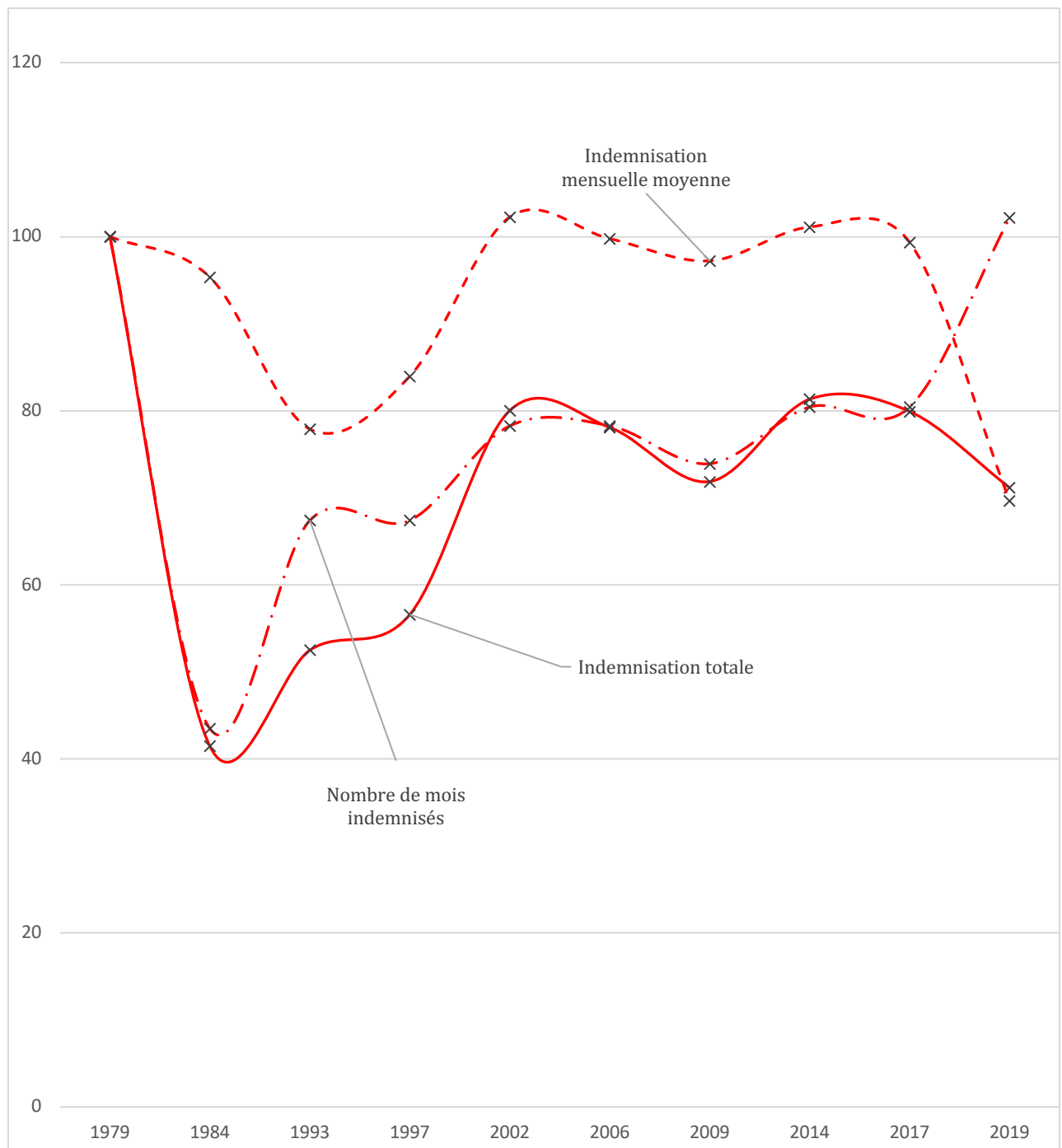
L'indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4 a beaucoup évolué à l'échelle des 40 années considérée. Les variations sont en particulier très importantes dans la première partie de la période. 1979 est de loin le point le plus haut (42 000 euros sur les 60 mois considérés) mais 1984 est le point le plus bas (17 500 euros). Dans les années 1990 l'indemnisation totale remonte légèrement entre 22 000 et 24 000 euros. Puis, dans les années 2000, elle varie entre 30 000 (pour les points bas de 2009 et 2019) et 34 000 euros (points hauts de 2002 et 2014).

Comme pour les deux cas de salariés stables étudiés précédemment, le caractère plus protecteur de 1979 apparaît clairement. Ceci, alors même que le taux de remplacement est le plus faible de l'ensemble des conventions. Le seuil d'éligibilité fixé à trois mois et la faible contributivité sont déterminants. Les variations de droits entre les différentes conventions s'expliquent par deux types de paramètres : la durée du premier droit généré par l'emploi stable et les critères d'éligibilité qui vont faire que soit l'allocataire va ouvrir de nouveaux droits, soit il n'aura que son premier droit. Moins cet allocataire parvient à générer de droits à partir de sa période de travail en emploi discontinu, plus les droits liés à l'emploi stable vont peser dans ses droits. De 2002 à 2017, la période d'emploi lui permet de générer des droits, ce qui vient compenser le fait que la durée du premier droit a diminué. L'indemnisation totale est relativement stable sur cette période. Les variations renvoient essentiellement aux différences du nombre de mois indemnisés.

2019, fait exception dans ce tableau. Jusqu'en 2017, les variations de l'indemnisation totale suivent les variations du nombre de mois indemnisés. La courbe de l'indemnisation totale cesse en 2019 de suivre de près la courbe du nombre de mois indemnisés. L'augmentation de la durée du droit ne permet pas de compenser la très forte chute du montant d'indemnisation. Ce graphique permet de mettre en lumière la très forte chute du montant de l'indemnisation en 2019 (qui est d'une ampleur sans précédent sur l'ensemble de la période). Elle illustre également le fait que l'augmentation importante de la durée ne permet pas de compenser cette chute du montant qui se répercute fortement sur l'indemnisation totale. Autrement dit, on peut opposer les mécanismes mis en place en 2019 à l'ensemble des autres conventions : alors que jusqu'en 2017, le seuil d'éligibilité et la durée du droit ouverts sont les éléments déterminants pour expliquer les variations entre les différentes conventions, en 2019, c'est la chute inédite du montant de l'indemnisation qui détermine la faiblesse de l'indemnisation totale.



**Graphique 17 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4**



Cet arbitrage montant / durée n'est certes pas le premier dans l'histoire de l'assurance chômage mais son ampleur est sans commune mesure avec le décrochage entre la courbe du nombre de mois indemnisés et celle de l'indemnisation totale qu'on peut observer sur le graphique 17. La dégressivité en 1993 associée à une hausse du nombre de mois indemnisés est la cause de ce décrochage. Puis dans les années 2000,

l'arbitrage avait eu lieu en sens inverse. La durée des droits avait été diminuée et le montant augmenté (avec la suppression de la dégressivité). En 2014, le remplacement des mécanismes de réadmission par les droits rechargeables constitue un premier arbitrage en faveur de la durée mais sans effet marqué sur le montant. En revanche, en 2019, l'augmentation de la durée de couverture se fait au prix d'une baisse brutale et inédite du montant des allocations. Comme on l'observe souvent depuis le début des années 2010, les justifications publiques de ces arbitrages s'appuient sur une notion de « capital » inchangé, la baisse des montants étant supposée être compensée par la hausse de la durée d'indemnisation. L'exemple concret analysé ici montre que le caractère « neutre » de l'opération est pourtant très douteux, pour au moins trois raisons. Premièrement, socialement la protection n'est pas identique lorsqu'on a une allocation de 1 000 euros ou de 300 euros, ne serait-ce qu'en comparaison avec le RSA. Deuxièmement, dans la mesure où la majorité des allocataires ne consomment pas entièrement leurs droits et ne partent pas avec lorsqu'ils sortent du chômage, assimiler des droits au chômage à un capital n'a pas de sens. Troisièmement, ce raisonnement en termes de « capital » n'aurait de légitimité que s'il n'y avait qu'une seule et unique ouverture de droit par salarié. Mais, on le voit bien en comparant les conventions entre elles, le rythme de renouvellement des droits est déterminant. Ainsi par exemple, le capital de droit est le plus faible en 1979 comme le montrait l'analyse du chapitre précédent (graphique 11) consacrée au chômage plein qui correspondait bien à la situation dans laquelle il n'y a qu'un seul et unique droit généré par salarié. Mais, dès lors que la trajectoire est heurtée et que la possibilité d'ouvrir régulièrement de nouveaux droits est ouverte, la convention de 1979 devient de loin, malgré son « capital » le plus faible, celle qui confère l'indemnisation totale la plus importante à ce salarié.

*L'évolution de l'indemnisation des « chômeurs actifs » : quelle généralisation ?*

Dans quelle mesure peut-on généraliser (ou non) ces éléments d'analyse à l'ensemble des salariés que nous regroupons sous la catégorie de « chômeurs actifs » ? Pour le déterminer nous procédons maintenant à la comparaison des principaux indicateurs d'évolution de l'indemnisation pour plusieurs autres cas-type en faisant

varier la fréquence et la durée des emplois courts qu'occupent ces salariés dans leur période de chômage.

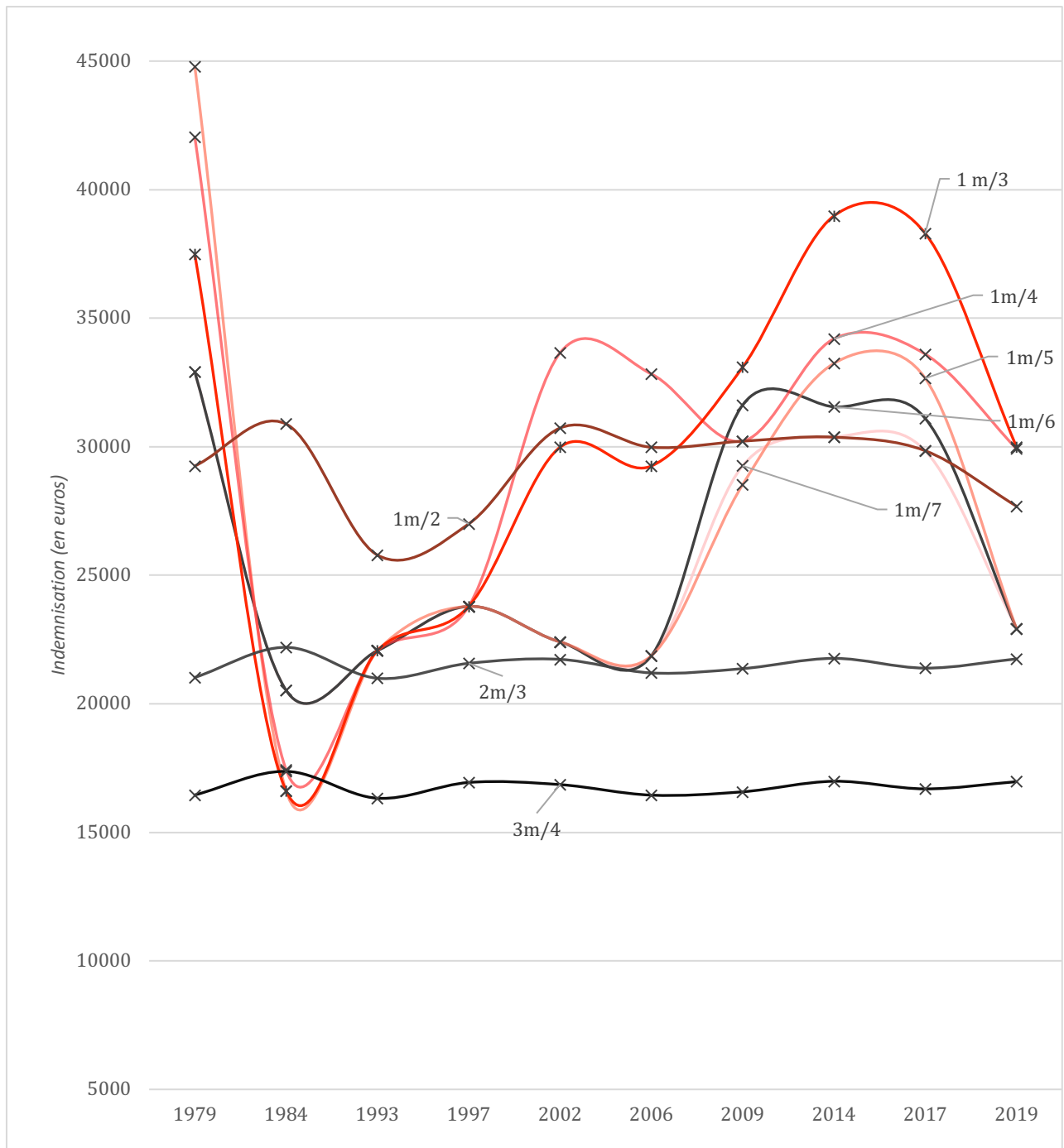
Le graphique 18 représente ainsi l'évolution de l'indemnisation totale pour des salariés qui, après un emploi stable, occupent des emplois à des durées et des fréquences différentes : 3 mois d'emploi sur 4, 2 mois sur 3, 1 sur 2, 1 sur 3, et ainsi de suite jusqu'à 1 mois sur 7. Ainsi on parcourt le spectre des fréquences en allant de salariés presque en permanence en emploi à ceux qui tendent vers la situation de chômage complet étudiée dans le chapitre précédent dans la mesure où leur fréquence et leur durée d'emploi sont trop faibles pour générer de nouveaux droits à l'indemnisation.

Ce graphique<sup>80</sup> permet de mettre en évidence les effets des variations de l'intensité d'emploi sur les droits avec un rôle déterminant de l'éligibilité. Rappelons que le passé d'emploi génère un droit qui va s'avérer protecteur, pour une période plus ou moins longue selon l'intensité d'emploi (plus le salarié travaille, moins il consomme rapidement son droit).

---

<sup>80</sup> Les commentaires du graphique qui suivent ne résultent pas seulement de la lecture de ce graphique mais aussi de l'analyse des « planches » correspondant à chacun de ces cas qui permettent de comprendre finement les mécanismes à l'œuvre et éclairent le graphique de synthèse. Pour des raisons évidentes de place et de lisibilité de ce document nous n'avons pas reproduit dans ce rapport chacune de ces planches.

**Graphique 18 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi discontinu : fréquences d'emploi variables**



Les salariés qui travaillent 1 mois sur 2, 2 mois sur 3 et 3 mois sur 4 sont indemnisés en permanence : à chaque fin de droits, ils sont éligibles à une réouverture de droit ou bénéficient de réadmission. Pour eux, le montant de l'indemnisation totale de l'indemnisation correspond assez strictement à leur durée de chômage. Plus ils travaillent, moins ils sont indemnisés (car plus leurs revenus proviennent des salaires).

Plus ils s'approchent du cas des salariés stables à temps plein, moins leur indemnisation connaît de variations. L'indemnisation du salarié qui alterne un mois de chômage et un mois d'emploi est stable si on excepte 1979 et 2019. Le fait qu'il soit toujours indemnisé s'explique notamment par le fait qu'avant sa première inscription au chômage, il a connu une longue période d'emploi. Les variations de l'indemnisation d'une convention à l'autre renvoient principalement aux variations de durée et de montant de son premier droit que nous avons vues lorsque nous avons étudié le cas stable. La période de stabilité joue un rôle décisif sur son éligibilité et sur les caractéristiques de son indemnisation. Les salariés qui travaillent 2 mois sur 3 et 3 mois sur 4 ne subissent pas de baisse de leur indemnisation en 2019 car sur la période étudiée, ils consomment moins de 24 mois d'indemnisation et n'ont qu'un seul droit calculé sur leur période d'emploi stable.

Les politiques menées au nom de l'activation ou de l'adaptation à l'intermittence de l'emploi ne sont d'aucun effet sur ces profils. La raison en est simple : ces politiques visaient en particulier à permettre de repousser la consommation des droits ouverts à plus tard et à ouvrir de nouveaux droits à chaque fois que le salarié accepte un emploi. Autrement dit, c'est avant tout la durée de couverture qui est supposée augmenter avec les reprises d'emplois. On mesure bien qu'ici augmenter la durée de couverture n'est d'aucune utilité pour ces cas qui présentent une intensité d'emploi relativement importante : en effet, sur la fenêtre de cinq ans observée, l'ensemble des mois chômés est déjà couvert depuis 1979. Au final, seul le niveau d'indemnisation importe pour ces cas. C'est pourquoi on observe une baisse de leur indemnité totale dans la période 1993 et 1997 marquée par des dispositifs de dégressivité.

Pour les salariés dont la fréquence d'emploi est plus faible durant leur période de chômage (de 1 mois sur 3 à 1 mois sur 7), la forme générale de la courbe est la suivante : 1979 est un point haut (et d'autant plus haut que la durée et la fréquence d'emploi sont faibles). Mais l'indemnisation chute radicalement pour tous en 1984 puis remonte selon des chronologies diverses jusqu'au point haut de 2014. Ensuite, dans tous les cas, l'indemnisation baisse en 2017 puis chute de façon violente en 2019.

L'explication de la diversité des chronologies entre 1984 et 2014 réside dans la capacité ou non de ces salariés à ouvrir de nouveaux droits dans leur période de précarité. Ce sont donc les seuils d'éligibilité qui jouent un rôle déterminant. Les salariés qui

travaillent 1 mois sur 3 et 1 mois sur 4<sup>81</sup> ouvrent des droits sur la période de précarité à partir de 2002, ce qui explique la croissance de l'indemnisation totale à cette date. C'est seulement en 2009 voire en 2014 que les salariés qui travaillent 1 mois sur 5, 1 mois sur 6 et 1 mois sur 7 deviennent éligibles.

En 2019, pour tous les salariés dont l'intensité d'emploi est inférieure à 1 mois sur 2, les droits baissent. Cette baisse s'explique par deux facteurs : soit ils ne parviennent plus du tout à générer de droits à partir de la période d'emploi précaire, soit ils franchissent le seuil d'éligibilité mais les montants sont très largement amputés.

Il convient d'insister sur le renversement complet de logique et de hiérarchie de l'indemnisation qu'on peut observer entre 1979 et 2019. En 1979, ce sont les salariés qui sont les plus exposés au chômage qui sont les mieux couverts. En 2019, c'est presque strictement l'inverse. Entre les critères d'éligibilité qui excluent ceux qui ne dépassent pas le rythme d'1 mois sur 5, et le calcul de l'indemnité qui réduit largement les droits de ceux qui travaillent 1 mois sur 4 ou sur 3, le décret promeut une nouvelle logique parfaitement symétrique à celle de 1979 : moins le salarié travaille, moins il est indemnisé. Par exemple, sur l'ensemble de ces cas, le salarié qui perçoit l'indemnisation la plus élevée en 1979 est celui qui travaille 1 mois sur 5 (45 000 euros). Ce même salarié perçoit 22 000 euros en 2019, droit exclusivement généré dans l'emploi stable. Il faut retrouver des fréquences et des durées de travail plus haute (supérieure à 1 mois sur 2 pour retrouver une logique plus conforme à celle d'une couverture du chômage dans laquelle la couverture par l'indemnisation dépend de l'occurrence du chômage et non de l'occurrence de l'emploi.

Pour conclure sur ces « chômeurs activés », plusieurs enseignements ressortent de cette comparaison de trajectoires.

Le premier enseignement, le plus important, est que le fait d'avoir un passé en emploi stable constitue, quelles que soient les conventions, un élément essentiel pour bénéficier d'une bonne couverture. En fonction des différentes conventions, les effets de cette protection se font sentir plus ou moins longtemps. Les mécanismes de reprise de droit jouent à plein. Nous ne pouvons évidemment pas juger de leur caractère incitatif.

---

<sup>81</sup> Ce cas-type est celui que nous avons étudié en détail dans la sous-partie précédente.

Deuxièmement, on observe une grande variabilité des évolutions selon l'intensité d'emploi dans l'alternance emploi / chômage. Selon les cas, l'élément à l'origine de la variation diffère. Il s'explique soit par les évolutions du paramètre de durée minimale de cotisation pour être éligible, soit par la dégressivité.

Troisièmement, l'articulation entre des seuils d'éligibilité bas et une contributivité faible est l'élément déterminant dans la couverture des précaires. Le cas de 1979 en apporte une illustration très claire.

## **5.2 Les droits des intermittents de l'emploi : de l'intermittence des droits à l'effondrement**

Nous nous intéressons désormais aux salariés dont les profils sont identiques à ceux de la partie précédente à ceci près qu'ils n'ont pas connu, préalablement, d'emploi stable. Nous appelons ainsi « précaires » des salariés qui connaissent des périodes d'emploi intermittent sans avoir de période d'emploi stable dans leur trajectoire. Il peut s'agir d'entrants sur le marché du travail qui débutent leur trajectoire par un emploi très intermittent. Il peut s'agir aussi de salariés durablement inscrits dans une logique d'intermittence de l'emploi.

### *Travailler un mois sur trois : quelle protection ?*

Avant de généraliser l'analyse selon la même logique, que dans la sous-partie précédente, analysons l'évolution des droits d'un salarié qui travaillerait durablement un mois tous les trois mois.

## **Lecture et explication de la planche 4 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi intermittent supra-mensuel : en emploi 1 mois sur 3**

### **Description de la trajectoire d'emploi.**

*Le salarié n'a pas de passé d'emploi sur notre période d'étude. Il commence à travailler au mois 1. Il enchaîne les séquences de trois mois composées d'un mois travaillé à temps plein au SMIC et de deux mois totalement chômés jusqu'à la fin de la période. Par rapport au cas analysé dans la planche précédente, le passé d'emploi diffère ainsi que la fréquence des mois travaillés.*

### **Description des droits à indemnisation par convention**

*En 1979, une fois passée la période nécessaire à ce salarié pour qu'il franchisse le seuil d'éligibilité fixé à 3 mois cotisés, il est indemnisé sur l'ensemble de la période. Il entame la consommation d'un nouveau droit à chaque fois qu'il cumule trois nouveaux mois de cotisation. Ouvrir un nouveau droit lui permet d'ouvrir des droits plus longs que les précédents (amputés par la consommation des droits en cours). Il touche le même montant d'allocation chaque mois.*

*En 1984, il est indemnisé trois fois trois mois sur l'ensemble de la période. Cela correspond aux périodes auxquelles il parvient à remplir deux critères : franchir le seuil d'éligibilité de l'allocation de base exceptionnelle (trois mois) et n'être allocataire qu'une fois tous les 24 mois. Son allocation est alors de 701,4 euros, conformément aux paramètres de cette allocation dont le taux de remplacement est moins élevé que l'allocation standard.*

*En 1993 et en 1997, ce salarié n'est jamais indemnisé car cette intensité d'emploi ne lui permet pas de franchir le seuil d'éligibilité.*

*En 2002 et 2006, ce salarié parvient à trois reprises à être éligible (en ayant cotisé 6 mois au cours des 22 derniers mois) dans la filière qui ouvre le droit le plus court, à savoir pour une durée de sept mois. Il perçoit 974,4 euros pour chaque mois indemnisé.*

*En 2009, ce salarié est éligible à cinq reprises. Une fois franchi pour la première fois après 4 mois cotisés le seuil d'éligibilité, il enchaîne les mois travaillés et les mois chômés avec deux mois non indemnisés entre chaque séquence. Pendant les 18 mois où il est indemnisé, il perçoit 958,2 euros par mois, ce qui correspond à l'indemnisation d'un salarié au Smic à cette date.*

*En 2014, il ouvre trois droits différents et est couvert pendant 20 mois au total. Cette couverture plus importante et avec une structure différente s'explique par la règle des « droits rechargeables ». Lorsqu'il a franchi le seuil d'éligibilité et ouvert un droit, il parvient à recharger son droit pour deux mois une première fois et pour une mois ensuite avant de tomber en fin de droits. Il doit alors franchir à nouveau le seuil de quatre mois et la séquence se répète ainsi à trois reprises sur la période étudiée.*

*En 2017, son indemnisation est identique, seul le montant de l'indemnisation varie pour des raisons paramétriques.*

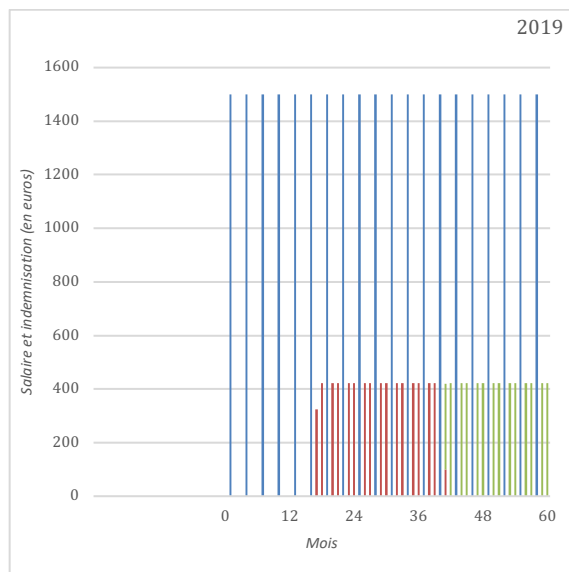
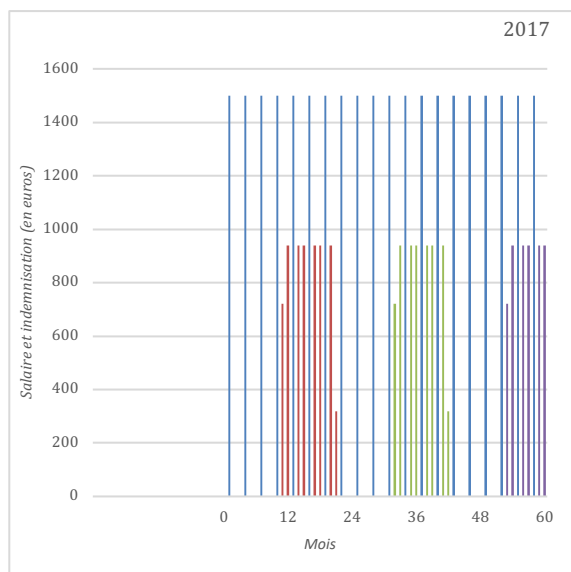
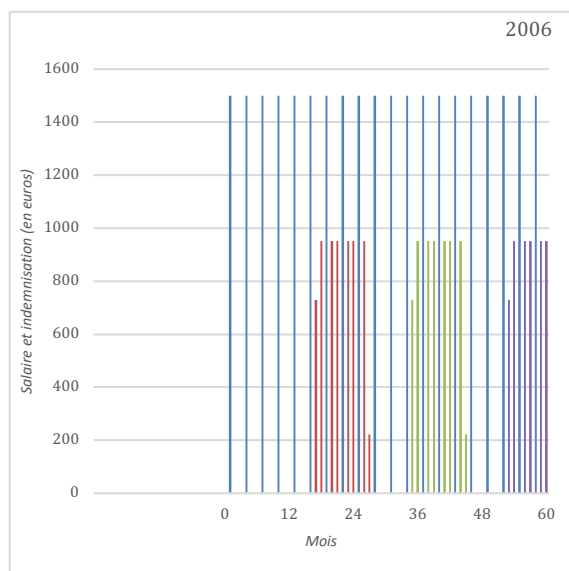
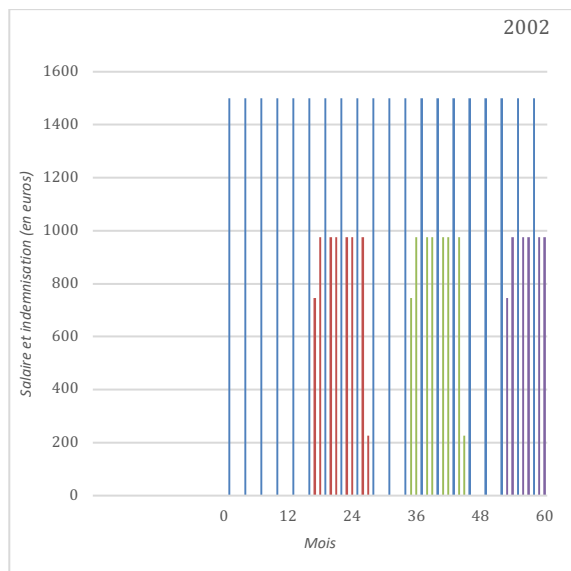
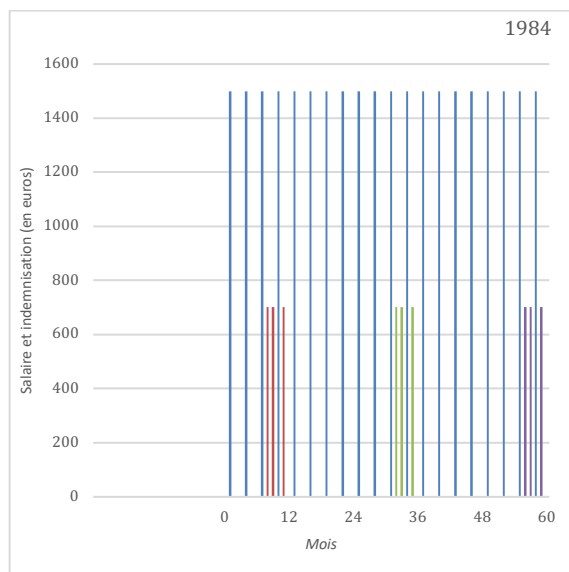
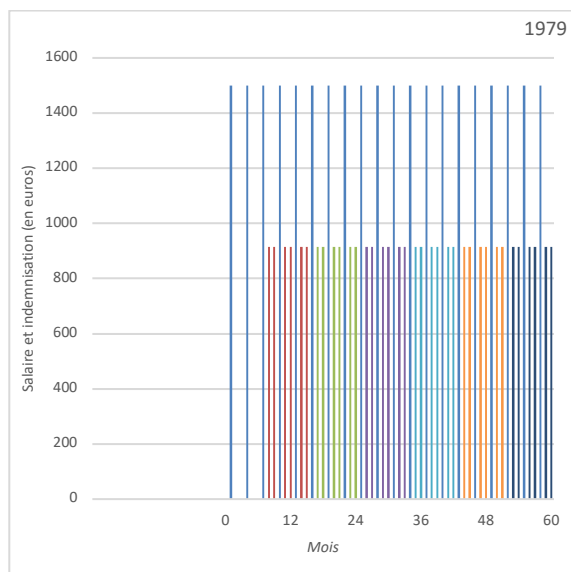
*En 2019, la structure comme le montant de l'indemnisation pour ce salarié changent fortement. D'une part, en raison du relèvement de l'éligibilité à six mois, l'indemnisation intervient plus tardivement. D'autre part, l'indemnisation mensuelle passe de 939 euros 46 en 2017 à 421 euros 87 en 2019 sous l'effet des nouvelles règles de calcul du revenu mensuel de référence (qui divise le revenu perçu sur la période par l'ensemble des jours et non par l'ensemble des jours travaillés). Dans la mesure où il met 16 mois en alternant emploi et chômage à atteindre les six mois de cotisations*

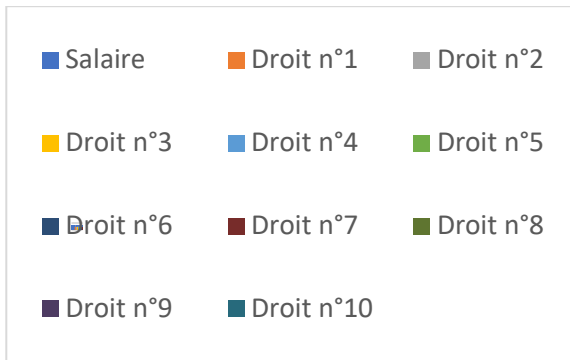
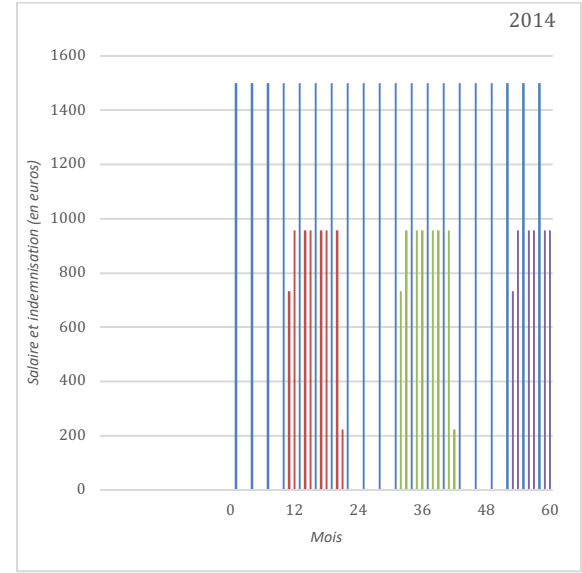
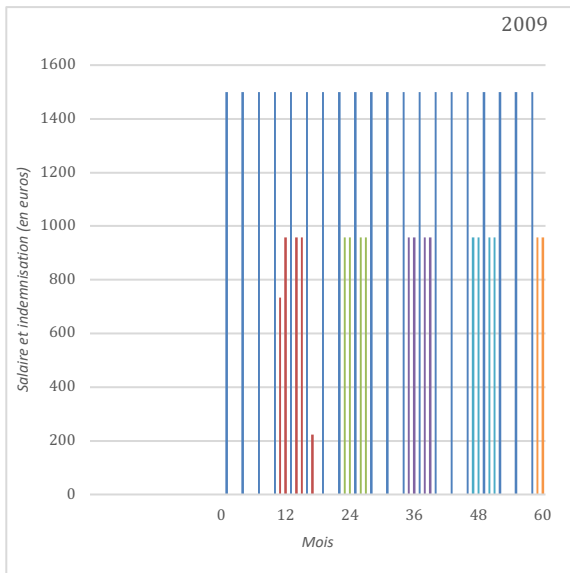
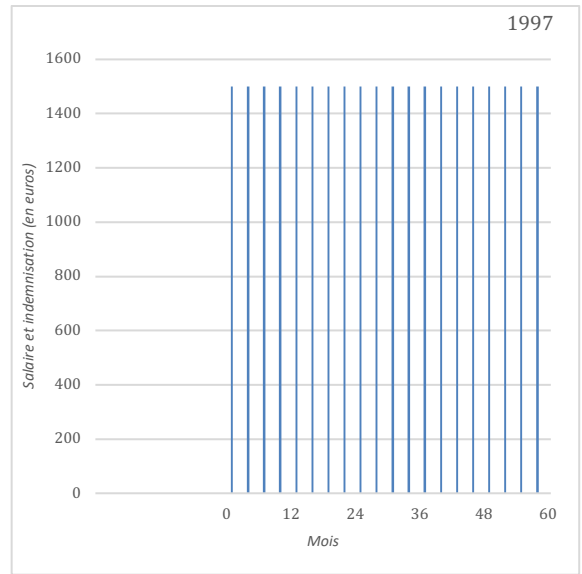
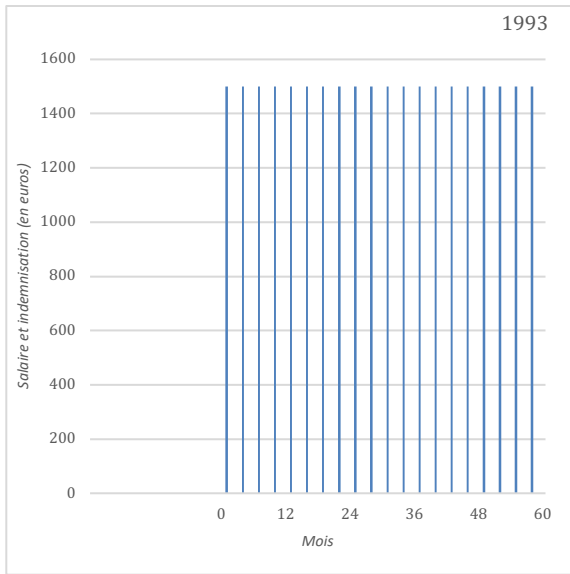


*nécessaires pour ouvrir des droits, il est ensuite indemnisé pendant 16 mois. Il a pu, au cours de cette période, cotiser suffisamment et ouvrir un nouveau droit. Il est donc indemnisé en continu une fois le premier droit ouvert.*

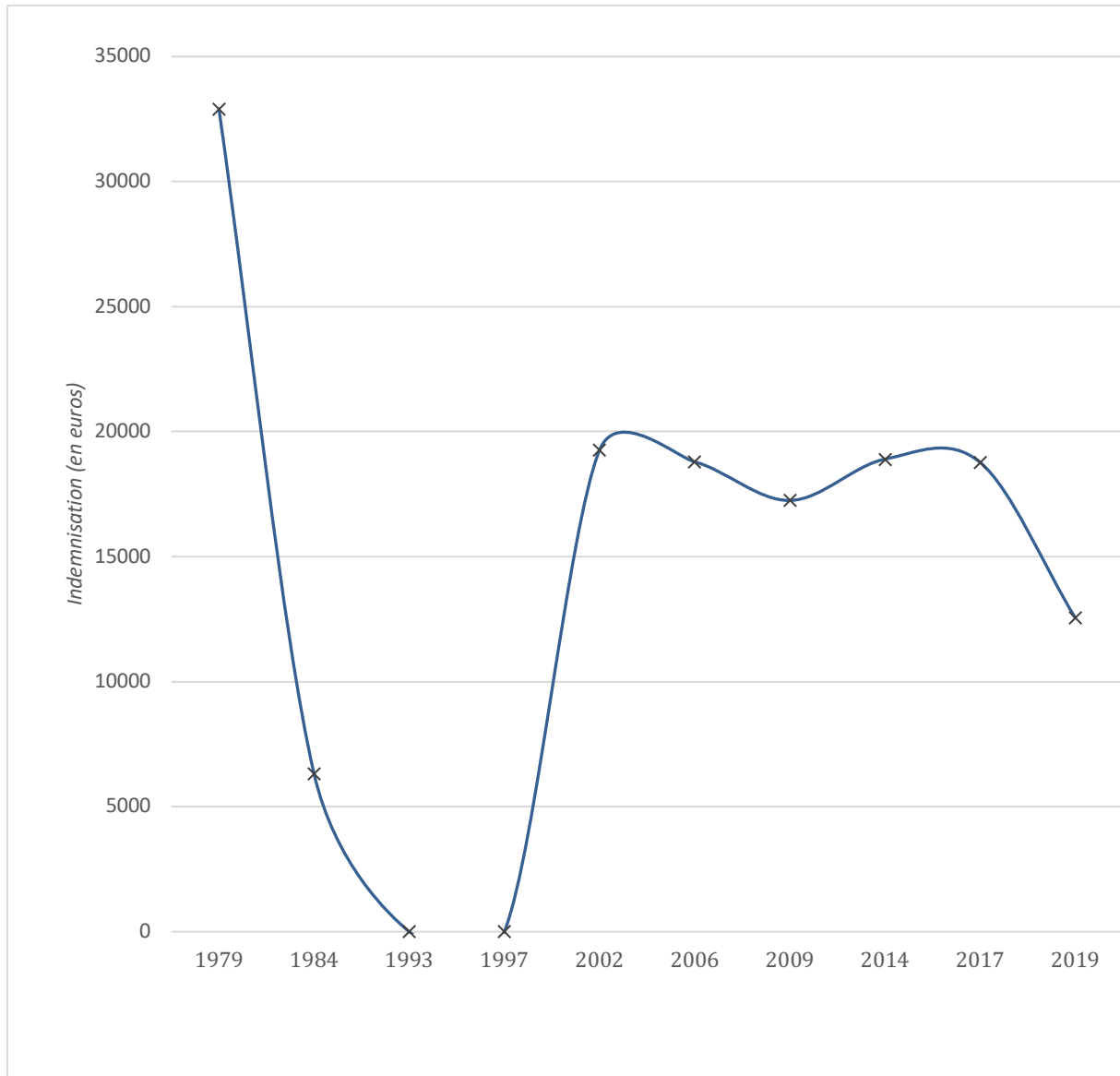
L'indemnisation totale de ce salarié varie très fortement sur la période étudiée. L'élément déterminant tient au fait que, sans droit lié à la période d'emploi stable, ses droits dépendent du fait d'être éligible ou pas à l'indemnisation et du temps mis à franchir le seuil d'éligibilité. Autrement dit, les intermittents de l'emploi sont aussi des intermittents de l'indemnisation conformément à ce qu'on a déjà noté dans la sous-partie précédente. Comme globalement l'acquisition de droit s'opère sous le mode de l'accumulation progressive de droits et que leur consommation est tout aussi progressive, la trajectoire d'indemnisation de ces précaires ressemble à une course poursuite qui les amène à alterner des périodes d'indemnisation et des périodes de non-indemnisation à un rythme plus ou moins rapide en fonction des seuils d'éligibilité fixés par les différentes conventions. Ainsi en 1979, le seuil bas permet une indemnisation continue. Mais dès 1984, le relèvement des seuils et la faiblesse de la durée d'indemnisation conduisent à une alternance de longues périodes d'exclusion et de courtes périodes d'indemnisation. Dans les années 1990, les seuils sont tels que le salarié considéré n'est plus indemnisé. À partir des années 2000 la fréquence et la durée des périodes d'indemnisation croissent globalement. Il est intéressant de noter que ce salarié n'est pas davantage de droits lorsque sont instaurés les droits rechargeables qu'il n'en avait en 2002/2006. Les droits rechargeables viennent juste compenser la perte de droits de 2009 liée à une contributivité plus stricte.

**Planche 4 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi intermittent supra-mensuel : en emploi 1 mois sur 3**





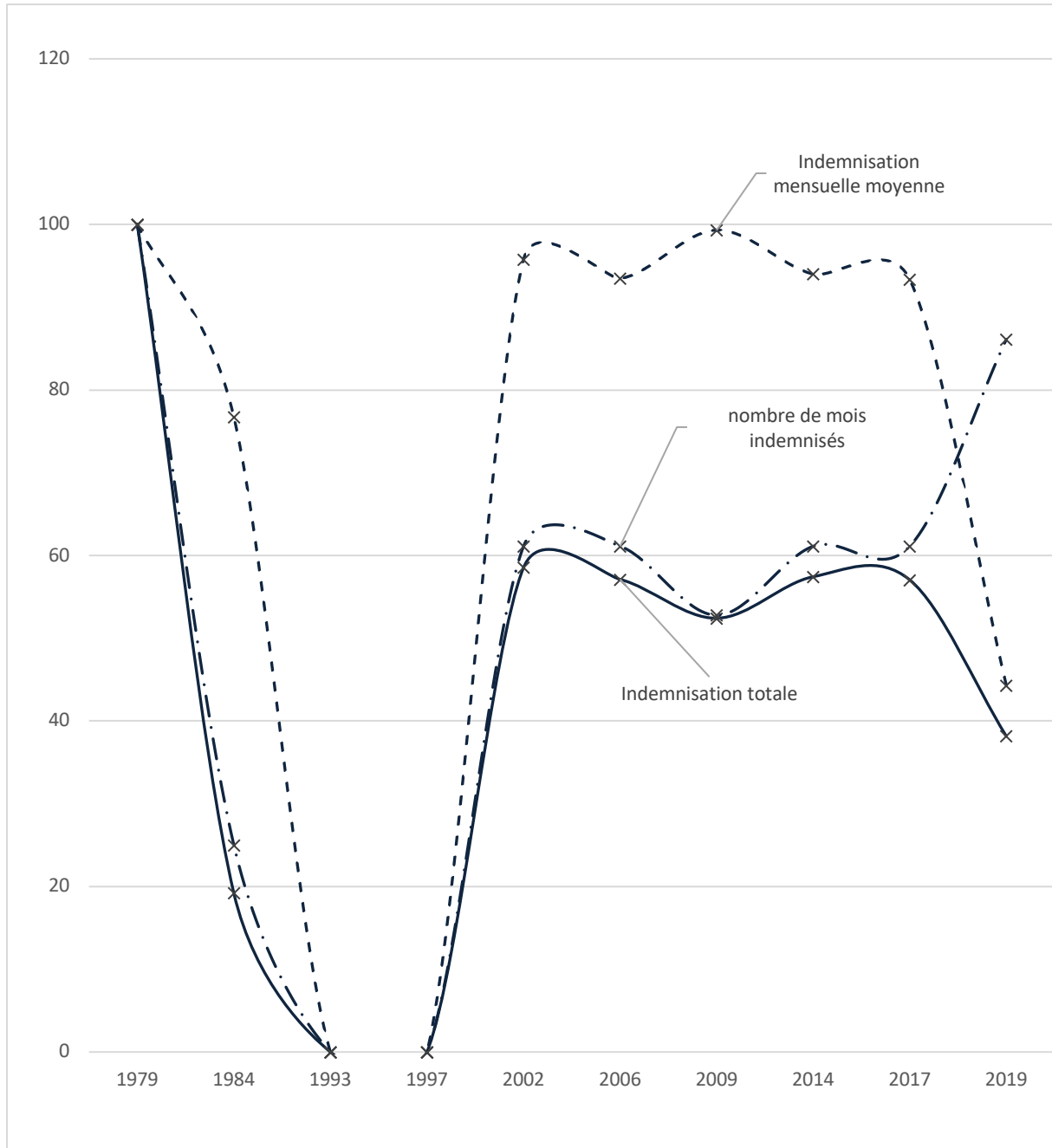
**Graphique 19 : Indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi intermittent supra-mensuel : en emploi 1 mois sur 3**



À l'exception de 1984 et surtout de 2019, c'est le rythme de l'intermittence des droits qui détermine la durée et le montant total d'indemnisation. Le montant moyen varie en réalité de façon très faible. Le graphique 20 montre ainsi que, pour ces conventions, le montant de l'indemnisation mensuelle moyenne est, quand il n'est pas nul, toujours à un niveau similaire à celui de 1979. Il montre également que l'élément déterminant dans l'évolution des droits de ce salarié tient, en général, au nombre de mois

indemnisés, autrement dit, aux critères d'éligibilité et aux formes prises par la contributivité.

**Graphique 20 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi 1 mois sur 3 en base 100 – 1979**



L'exception la plus notable est, là encore, le décret de 2019 qui modifie profondément les droits des salariés à l'emploi discontinu. À l'intermittence de l'indemnisation succède, après une période « probatoire » assez longue, une indemnisation continue mais au montant très dégradé (dans le cas étudié d'environ 400 euros par mois<sup>82</sup>). La continuité de la couverture s'explique par la faiblesse du droit. En effet, la fréquence de l'accès à un nouveau droit n'est pas supérieure à ce qu'elle était en 2017. Mais la faiblesse du droit explique qu'il s'étale sur une durée plus longue et évite l'apparition de périodes non indemnisées. Paradoxalement, la forme du profil d'indemnisation de cette réglementation ultra contributive rejoint ainsi celui de la convention la moins contributive de 1979. Dans les deux cas, la couverture est presque continue (sauf pour les premiers mois, le droit d'entrée étant beaucoup plus élevé en 2019). Mais le montant est radicalement plus bas – il est amputé d'environ 60% – en 2019.

#### *L'évolution de l'indemnisation des précaires : quelle généralisation ?*

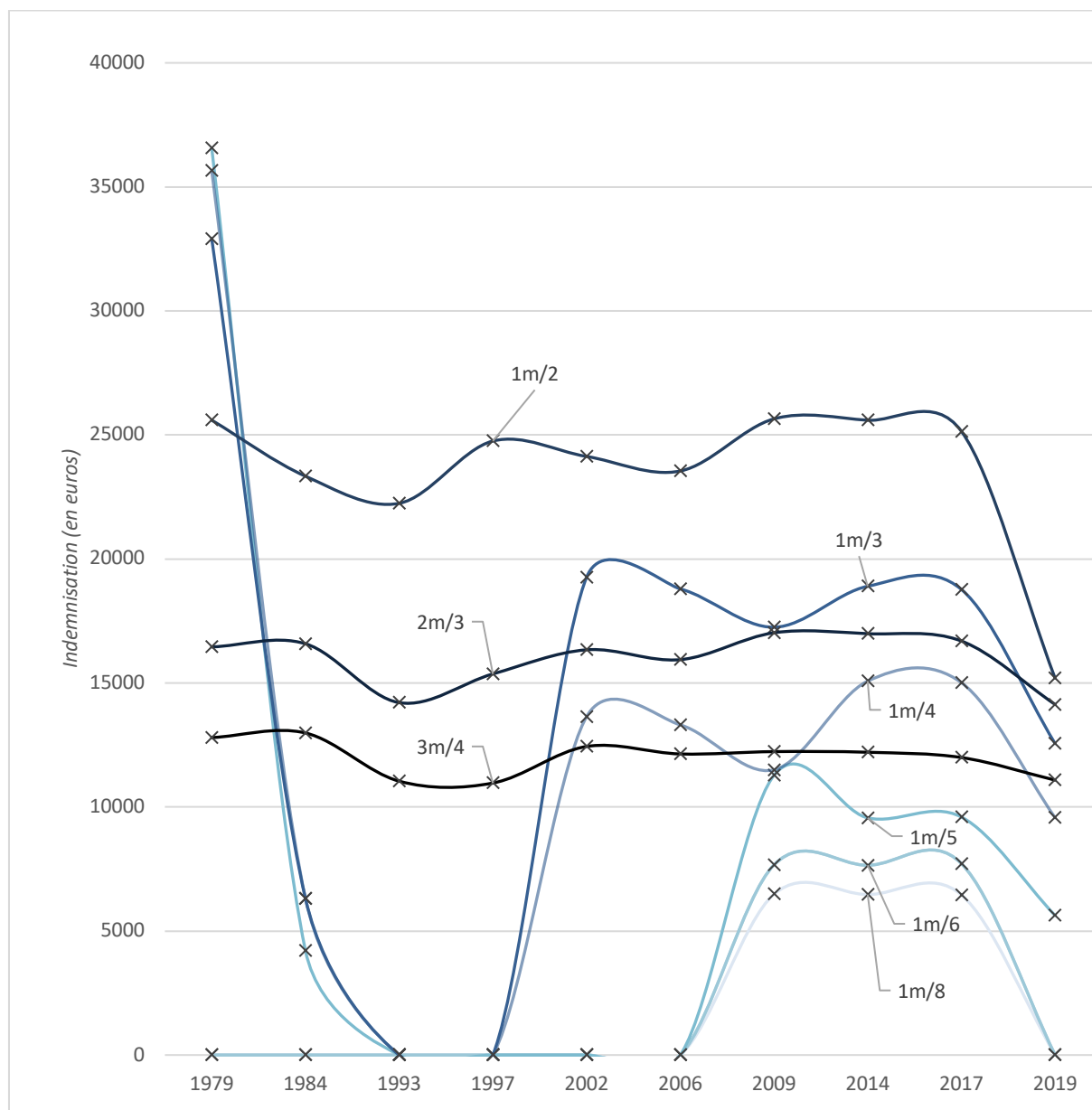
Dans quelle mesure peut-on généraliser (ou non) ces conclusions à l'ensemble de ceux que nous avons catégorisés comme « précaires » ? Pour le déterminer nous procédons de la même manière que précédemment en comparant les principaux indicateurs d'évolution de l'indemnisation pour plusieurs autres cas-type en faisant varier la fréquence et la durée des emplois courts qu'occupent ces salariés dans leur période de chômage.

Formellement, nous étudions ici les mêmes types de trajectoire intermittentes que précédemment : nous leur ôtons simplement la période d'emploi stable (ainsi qu'une période de 5 mois de chômage). Les salariés considérés ici ont donc les mêmes alternances emploi / chômage que précédemment si ce n'est qu'ils commencent leur trajectoire par du chômage. Les emplois sont des emplois à temps complet au SMIC de durée variable.

---

<sup>82</sup> On notera au passage qu'à ce rythme d'alternance d'un mois payé au SMIC et deux mois indemnisés à hauteur de 400 euros, le revenu total moyen tourne autour de 650 euros soit une petite centaine d'euros de plus seulement que le RSA pour une personne seule.

**Graphique 21 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC en emploi intermittent supra-mensuel avec des fréquences d'emploi variables en base 100 -1979**



On peut distinguer, en première approche, trois groupes de cas.

Le premier groupe rassemble ceux dont l'emploi est le plus fréquent et le plus long. Sur le graphique 21, il s'agit, en particulier, des salariés qui travaillent 1 mois sur 2, 2 mois sur 3 et 3 mois sur 4. Ce sont ceux dont l'indemnisation connaît le moins de variations. Plus leur emploi est long et fréquent, plus ils s'approchent du cas des salariés stables à temps plein du point de vue de la variation de leur indemnisation sur 40 ans. Ainsi, les salariés qui travaillent 3 mois sur 4 bénéficient d'une indemnisation très stable à l'image

par exemple des salariés connaissant seulement un épisode de chômage à durée limitée étudiée dans le chapitre précédent. Par ailleurs, ces salariés travaillent, et donc moins ils sont au chômage, moins ils sont indemnisés conformément à une logique assurantielle classique d'indemnisation du risque.

Le second groupe, des salariés qui travaillent 1 mois sur 3 et 1 mois sur 4, bénéficie d'une indemnisation élevée en 1979 qui chute fortement en 1984, puis se stabilise globalement à un niveau intermédiaire de 2002 à 2017.

Le troisième groupe, des salariés qui travaillent 1 mois sur 6 et 1 mois sur 8, n'est pas du tout indemnisé de 1979 à 2006. Ces salariés très précaires franchissent le seuil d'éligibilité en 2009 (car c'est le moment où la période de référence pour l'affiliation – de 28 mois – est la plus longue), mais cette éligibilité ne leur apporte qu'un droit très faible de l'ordre de 7 000 euros en tout, du fait d'une durée de couverture extrêmement réduite.

Entre le deuxième et le troisième groupe, le salarié qui travaille 1 mois sur 5 a un profil très similaire à ceci près qu'il est très bien indemnisé en 1979.

Pour tous ces salariés, quel que soit leur groupe, le décret de 2019 est synonyme de baisse voire pour la plupart d'effondrement des droits. Les moins atteints sont ceux qui ressemblent le plus à des salariés stables (en travaillant 2 mois sur 3 ou 3 mois sur 4). La plus forte baisse en montant absolu concerne le salarié en emploi 1 mois sur 2 dont l'indemnisation chute de 40 % environ. Mais le groupe des plus précaires perd de son côté toute allocation faut d'y être éligible. Au final, l'ampleur de cette dégradation est liée à la durée des périodes chômées / travaillées. Moins l'allocataire travaille, plus le montant de son indemnisation diminue, conformément à l'objectif gouvernemental.

Premier commentaire général, au terme de l'analyse de quelques cas de trajectoires dans lesquelles les salariés alternent emploi et chômage à l'échelle supra-mensuelle, c'est la distinction couramment opérée entre indemnisation comme revenu de remplacement ou revenu de complément qui est mise en question. À l'échelle d'un mois, lorsque l'allocataire ne travaille pas du tout, on considère couramment que l'indemnisation est un revenu de remplacement. Cependant, à l'échelle de plusieurs mois ou d'une année, on pourrait considérer que l'indemnisation, lorsqu'elle est récurrente, joue la fonction de



revenu de complément (cf. *infra* pour la discussion autour de la distinction revenu de remplacement / revenu de complément). Ici, comme nous l'avons mentionné dans la sous-partie précédente, on observe un reversement total de logique entre 1979 et 2019. Alors que ceux qui sont le plus confrontés à des épisodes de chômage étaient les mieux couverts dans une logique de remplacement de leur revenu en 1979, ils deviennent en 2019 les moins bien couverts. L'indemnisation du chômage dans cette logique n'a guère plus d'indemnisation du chômage que le nom : il fonctionne en réalité comme une prime pour l'emploi, dans une logique de revenu de complément, pour une large frange des salariés les plus précaires (avant de reprendre un fonctionnement plus « normal » d'assurance chômage pour les moins précaires).

Deuxième commentaire, il ressort d'une simple observation de ce graphique que le calendrier ne correspond guère à l'interprétation dominante selon laquelle des droits nouveaux pour ces salariés à l'emploi intermittent auraient été créés en 2009 puis en 2014, droits qui auraient été profondément mis en cause par le décret de 2019. Ce n'est pas ce qu'on observe ici : effectivement, le décret de 2019 représente une baisse considérable des droits des profils représentés. Mais on n'observe pas de dynamique générale de progrès de l'indemnisation pour ces précaires en 2009 ou en 2014. Pour le deuxième groupe, 2009 est même un point bas, et 2014 ne fait que permettre un rattrapage par rapport à l'indemnisation en vigueur au début des années 2000. Pour le troisième groupe 2014 est moins favorable que 2019 est l'ensemble témoigne de toute façon d'une indemnisation fort basse. En réalité, ce que montre ce graphique, c'est que l'élément central pour les précaires demeure le seuil d'éligibilité dont on voit qu'il permet d'inclure, en 2002 puis en 2009 de nouveaux profils de salariés. Toutefois le principe de contributivité implique que cette éligibilité des salariés les plus précaires signifie un accès à des droits extrêmement réduits.

C'est le troisième commentaire plus général : au fil des réformes, le lien entre cotisations versées et prestations reçues est devenu de plus en plus étroit. Autrement dit, le système est de plus en plus contributif. Cette caractéristique, au-delà de tous les discours sur la volonté d'apporter une meilleure couverture des salariés précaires, a eu pour effet d'accentuer les mécanismes de reproduction des inégalités de carrière dans l'indemnisation. On peut toujours mettre en avant dans la négociation l'idée qu'on souhaite apporter une meilleure couverture aux salariés précaires. Si, dans le même

temps, on accentue la dimension ultra contributive du dispositif, on renforce par ailleurs le mécanisme qui associe de petits droits à de petits emplois, et de gros droits aux gros emplois (ce qu'a illustré le précédent graphique). La performance d'emploi demeure avec toujours plus de force la ligne de partage qui opère entre les salariés qui ont connu une période d'emploi stable et les autres.

En 2019, la logique de contributivité s'étend au revenu perçu et non plus seulement à la durée d'indemnisation. Le décret du 26 juillet 2019 transforme le calcul du revenu de référence qui sert de base au calcul de l'allocation. Jusqu'en 2017, le salaire journalier de référence est la base du calcul. Il est obtenu en additionnant l'ensemble des salaires perçus et en le divisant par le nombre de jours couverts par des contrats. Le changement de 2019 consiste à changer le dénominateur. La somme des salaires est désormais divisée par le nombre de jours ouvrés de la période, peu importe qu'ils soient ou pas travaillés. La période de référence commence le premier jour du premier contrat (sur une durée maximale de 24 mois) et s'achève le dernier jour du dernier contrat qui précède l'inscription. Ce changement conduit à passer d'un salaire de référence à un revenu de référence (la référence au salaire n'a plus lieu d'être). Dans la formule précédente, l'élément déterminant était le salaire perçu : ce qui déterminait le niveau de l'allocation, c'était le salaire. Si un salarié était payé au SMIC, il était indemnisé sur la base d'un SMIC. Peu importe le temps mis pour atteindre le seuil d'éligibilité. Avec la nouvelle réglementation, le salarié est indemnisé sur la base d'une moyenne de ses revenus, sans aucune considération pour son niveau de salaire lorsqu'il travaille. En faisant baisser mécaniquement le revenu de référence, cela a pour effet pour les précaires de leur distribuer de petites allocations pour les « petits » emplois qu'ils ont eus alors que la référence au salaire journalier constituait jusque-là une protection. Ils subissaient la contributivité sur le nombre de jours cotisés / indemnisés mais pas sur le montant de l'allocation.

## **6 La couverture de l'emploi discontinu infra-mensuel**

Dans ce dernier chapitre, nous introduisons, dans une démarche de complexification croissante des cas étudiés, un dernier ensemble de cas-types que nous avons appelés les « précaires infra-mensuels ». Ceux-ci se caractérisent par des alternances entre emploi et chômage structurées par des contrats de travail dont la durée est inférieure à un mois. Autrement dit, nous introduisons à ce stade une dimension importante de la prise en compte de l'intermittence dans le régime d'assurance chômage : les règles dites de l'activité réduite (qui concernent notamment mais pas seulement les périodes d'emploi infra-mensuelles).

Nous procédons en deux temps. Dans un premier temps nous étudions en détail le cas d'un salarié en emploi systématiquement une vingtaine de jours par mois puis nous tentons de généraliser l'analyse en nous intéressant à des salariés qui, tout en demeurant réguliers mois après mois, occupent des emplois plus ou moins longs. Dans un second temps, nous introduisons un degré de complexité supplémentaire en faisant varier, dans la même trajectoire, le nombre de jours d'emploi chaque mois. Puis nous généralisons le cas en comparant des trajectoires irrégulières dont l'intensité en emploi est plus ou moins importante.

## 6.1 Intermittences infra-mensuelles régulières

### *Travailler 20 jours par mois : quelle protection ?*

Nous débutons l'analyse de l'évolution des droits des salariés dont le rythme d'alternance des périodes d'emploi et de chômage est infra-mensuel par le cas un salarié qui travaille 20 jours par mois<sup>83</sup>.

L'objectif de cette démarche était essentiellement d'introduire les règles d'activité réduite qui établissent les modalités de cumul entre salaire et indemnisation du chômage au sein d'un même mois. Le premier intérêt de cette simulation est de montrer que les choses sont beaucoup moins simples que ne le laisse anticiper un schéma causal simple selon lequel les changements de règles de l'activité réduite expliqueraient les évolutions de l'indemnisation des salariés en activité réduite.

Ce qui est frappant dans l'analyse fine de la Planche n°6 est que les modifications des règles de l'activité réduite n'expliquent qu'une petite partie des évolutions constatées. Or ces évolutions sont importantes. Comme le montre le graphique 22, l'évolution l'indemnisation prend la forme d'une cloche. Inexistante dans les années 1980, l'indemnisation augmente en 1993 puis se stabilise au niveau le plus élevé de 1997 à 2009. Elle chute ensuite par trois fois, en 2014, en 2017 et en 2019. Or l'analyse de l'évolution des règles de l'activité réduite ne laisse en aucun cas anticiper cette évolution. Les leviers qui sont mobilisés pour réformer l'activité réduite sont essentiellement les seuils d'éligibilité à ce dispositif qui passent de 44% du salaire mensuel de référence en 1984, à 80% en 1993 puis 70% dans les années 2000 avant d'être fixé à 100% à partir de 2014. Pour le salarié considéré dans notre cas-type ces évolutions ne sont d'aucun effet à une exception près (en 1984, il est au-dessus du seuil en rémunération et ne peut bénéficier du dispositif). Ce sont en réalité l'ensemble des autres règles, non explicitement destinées à réguler l'activité réduite, qui déterminent cette évolution selon deux logiques à distinguer. Parfois, ces règles interviennent parce que les salariés en activité réduite ne sont pas que des salariés à l'activité réduite. En particulier, les règles d'éligibilité à

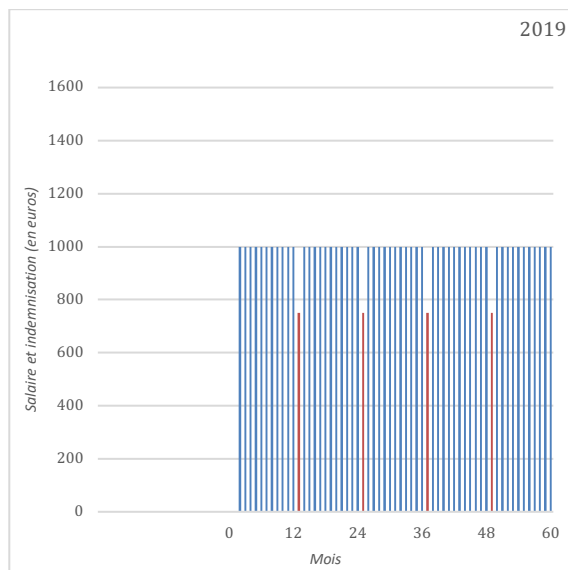
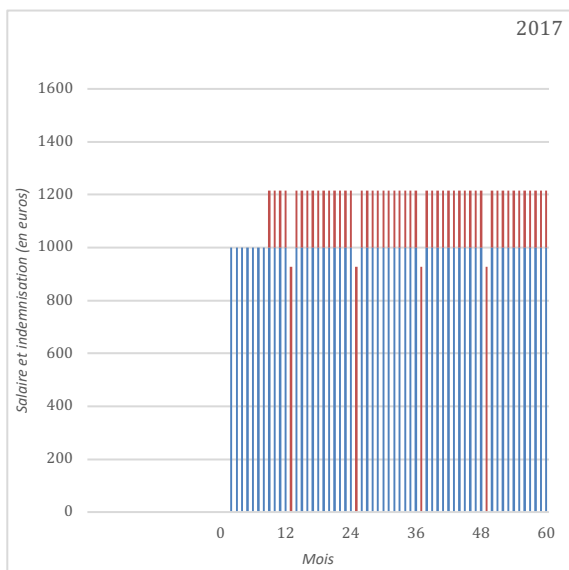
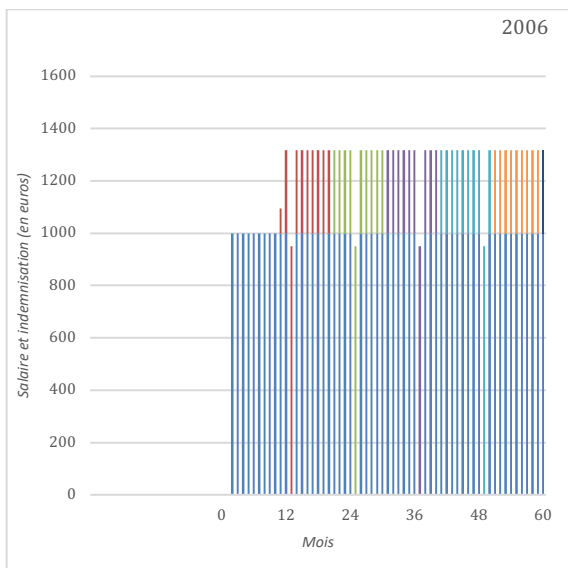
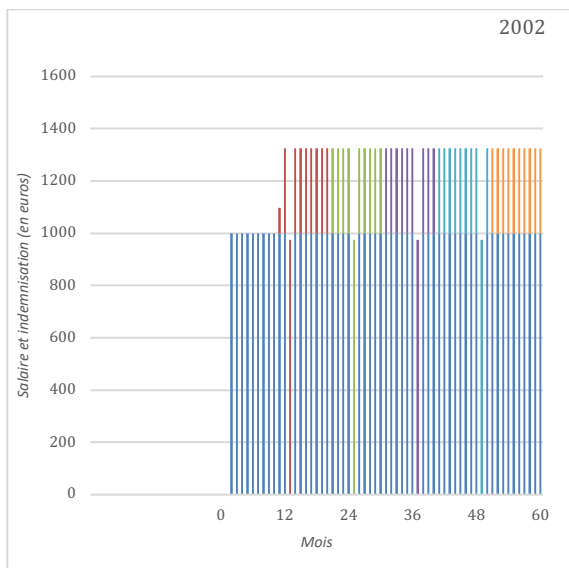
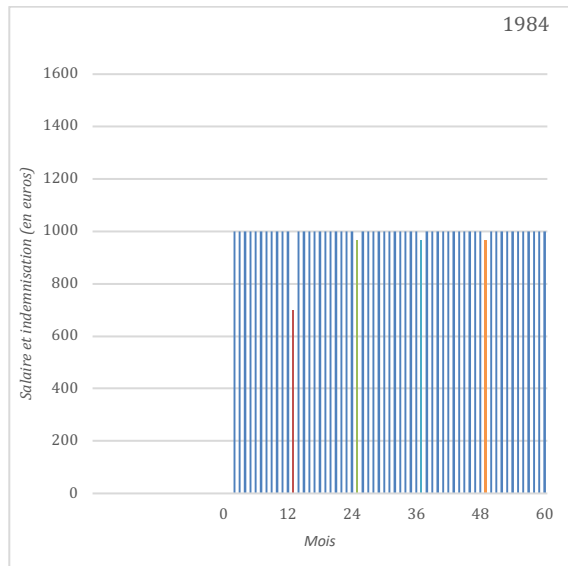
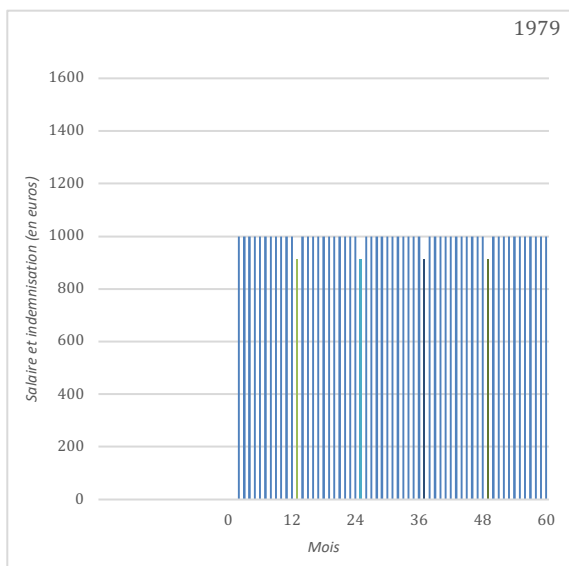
---

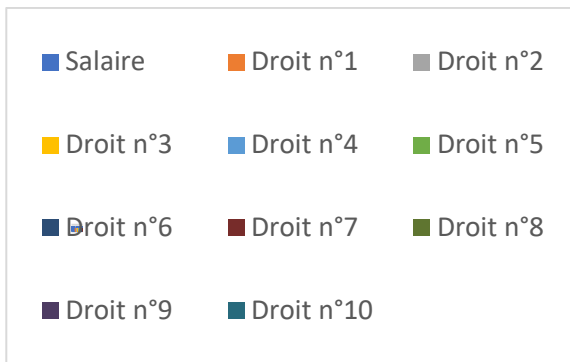
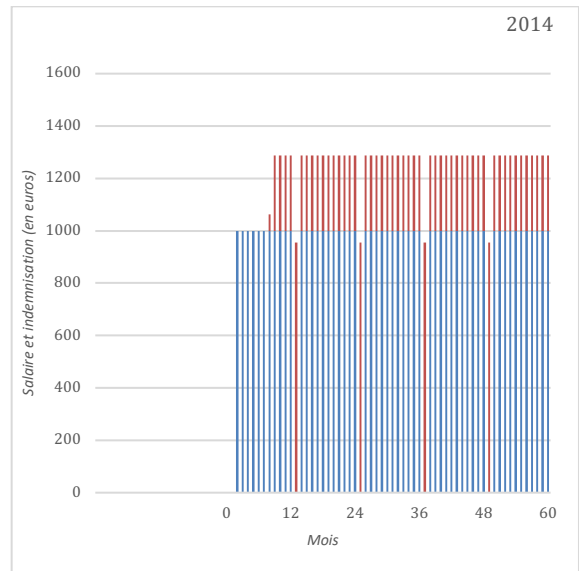
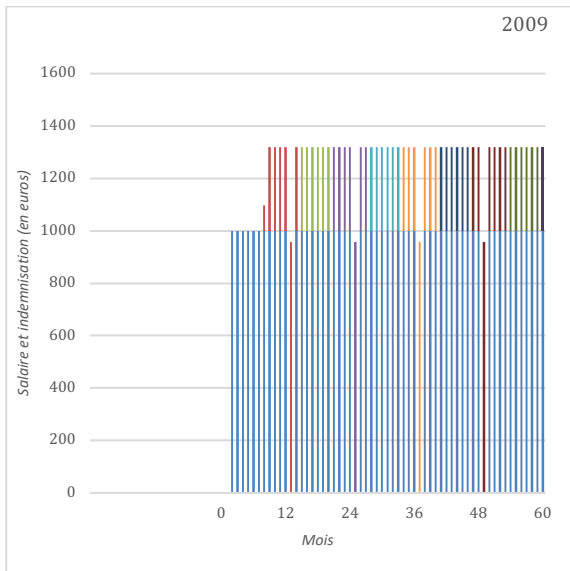
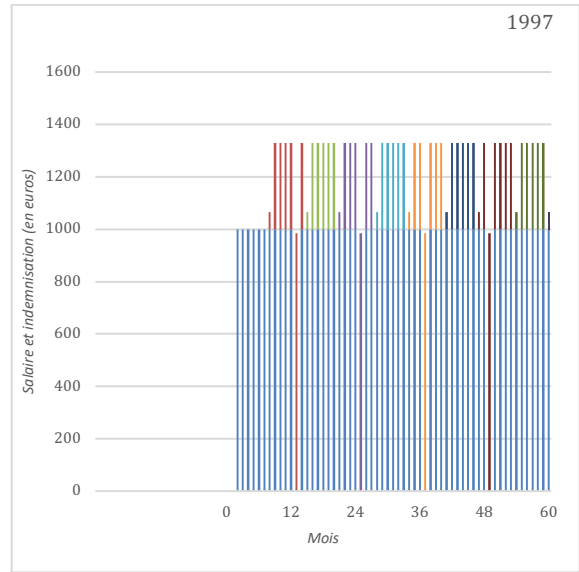
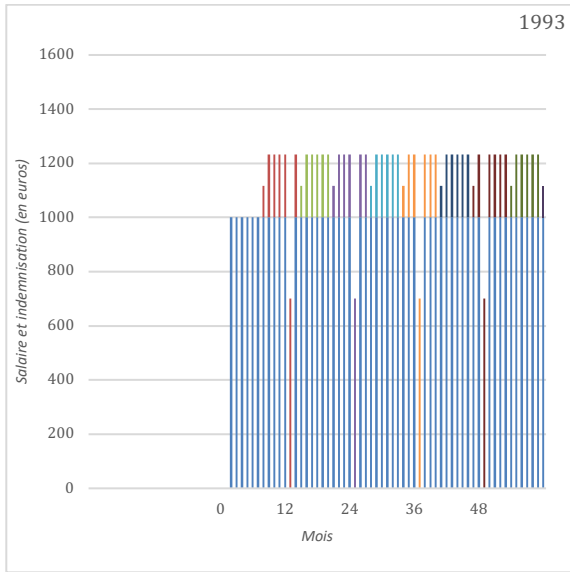
<sup>83</sup> Pour des raisons techniques, nous avons aussi ajouté à cette trajectoire un mois de chômage complet tous les 12 mois.

l'assurance chômage peuvent être importantes pour ces salariés dont le fait qu'ils travaillent leur permet de se reconstituer des droits sans que leur rythme soit toujours assez élevé pour qu'ils soient éligibles en permanence. D'autres fois, les règles de l'activité, en particulier le calcul du nombre de jours d'indemnisation sont affectés par les réformes qui modifient les paramètres que la formule comprend. Ainsi, les réformes qui modifient par exemple le salaire journalier de référence ou le calcul de l'indemnité journalière peuvent avoir un effet indirect très important. Enfin, il faut aussi prendre en considération des réformes discrètes qui ne touchent pas aux grands leviers de l'activité réduite – comme le fait de modifier des règles d'arrondi – qui ne sont pas sans effet sur l'indemnisation.

Ainsi, la stabilité dans les années 1990-2000 puis la dégradation de l'indemnisation totale de ce salarié à partir de 2014 ne s'explique que par des effets indirects d'autres dispositifs que l'activité réduite. Grâce à la règle de réadmission, il échappe par exemple à la limitation de la durée de cumul qui a existé jusqu'en 2014 et se trouve donc éligible à l'activité réduite chaque mois travaillé. En 2014, son indemnisation n'est en rien améliorée par l'introduction des droits rechargeables. Elle commence même à se dégrader : il passe de 10 à 9 jours indemnisés par mois du fait de la réécriture de la formule du décalage. Surtout, cette dégradation s'accroît très fortement en 2017, date à laquelle il passe de 9 à 7 jours indemnisés du fait de la réforme du mode de calcul du salaire de référence qui affecte le nombre de jours indemnisés à plusieurs endroits de son calcul. Enfin, son indemnisation s'effondre en 2019 (de 7 jours à 0) sans rapport avec la moindre modification des règles de l'activité réduite : c'est la baisse radicale dans les modalités de calcul de son salaire de référence qui le rend inéligible. Le graphique 23, qui représente en base 100- 1997 l'indemnisation totale et la durée d'indemnisation, illustre bien cette dynamique : avant l'effondrement de 2019 qui provient de l'annihilation de toute possibilité d'indemnisation dans le cadre de l'activité réduite, les baisses de 2014 et de 2017 proviennent non du nombre de mois couverts (qui demeure constant) mais de la baisse de l'indemnisation mensuelle.

**Planche 5 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours pendant 11 mois puis avec 1 mois de chômage total**





**Lecture et explication de la planche 5 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours par mois**

**Description de la trajectoire d'emploi :**

*Le salarié est sans passé d'emploi jusqu'au début de la période considérée. Il est toujours payé sur la base du SMIC. Sa trajectoire est ensuite constituée de séquences de 12 mois composées de la manière suivante : un mois non travaillé puis onze mois avec 20 jours d'emploi. Il perçoit ainsi, les mois travaillés, un salaire brut de 1 000 euros.*

**Description des droits à indemnisation par convention**

*En 1979, il n'existe pas de dispositif d'activité réduite dans le droit commun mais seulement des mesures dérogatoires. Dès lors, notre simulateur n'indemnise que les mois pleinement chômés qui sont ici au nombre de quatre. Ce salarié est indemnisé 914 euros, montant calculé sur la base du SMIC. Autrement dit, son rythme de travail n'intervenant pas dans la détermination du montant de l'allocation journalière, il perçoit presque autant durant les mois chômés que durant les mois en emploi.*

*Pour 1984, contrairement à 1979, il existe un dispositif d'activité réduite de droit commun. Néanmoins celui-ci est relativement restrictif en termes de cumul de salaire et d'indemnité : le salaire perçu lors du mois considéré ne peut dépasser 78/169<sup>ème</sup> soit environ 44 % du salaire mensuel de référence. Dans le cas présent, les 1 000 euros perçus dépassent 44 % de 1 500 euros c'est-à-dire 660 euros. Le seuil horaire de 78 heures est aussi dépassé.*

*Note : le premier montant versé lors d'un mois de chômage plein est égal à 701 euros car dans le simulateur, il ouvre un droit 6 mois avant, dès qu'il franchit le seuil de l'allocation de base exceptionnelle dont le montant est inférieur à l'allocation de base standard. Pour le deuxième droit, c'est en revanche par la filière d'allocation standard que le droit est ouvert. Son allocation est alors de 965 euros.*

*En 1993, les seuils de cumul ont été relevés à 80 % du salaire de référence. Autrement dit, ce salarié est éligible au cumul puisqu'il gagne moins de 80 % de 1 500 euros soit 1 200 euros brut. Selon les règles alors en vigueur, il peut toucher 10 jours d'indemnisation soit 287 euros. Il parvient à franchir le seuil d'éligibilité de 4 mois après 6 mois travaillés (à raison de 20 jours par mois). Il relève alors de la première filière qui prévoit, dès le 1<sup>er</sup> jour, l'application d'un coefficient de dégressivité de 75 %. Son allocation mensuelle complète, pour les mois entièrement chômés, est ainsi de 867 euros. Il ouvre successivement plusieurs droits mais toujours dans la première filière. Le montant de son allocation est donc toujours affecté par un coefficient de dégressivité. Notons que le seuil limitant dans le temps les possibilités de cumul au titre de l'activité réduite (fixé en 1993 à 12 mois maximum) n'intervient pas dans ce cas car ce salarié bénéficie régulièrement de réadmission (car le reliquat de droits est inférieur aux nouveaux droits acquis) et passe ainsi du droit 1 au droit 2, puis du 2 au 3... sans buter sur cette limitation.*

*En 1997, la structure des droits acquis par ce salarié reste identique. Ce salarié n'est pas touché par la baisse du seuil en rémunération à 70% dans la mesure où avec 1 000 euros de salaire mensuel il*



demeure en dessous des 70% de son salaire mensuel de référence de 1 500 euros (soit 1 050 euros). Par contre le montant de l'allocation est modifié à la hausse en raison de la disparition du coefficient de dégressivité de 0,75 qui s'appliquait dès le premier jour d'indemnisation en 1993. De plus, en 1997, les parties fixes sont revalorisées davantage que l'inflation.

En 2002, l'indemnisation est plus tardive dans la mesure où le seuil d'éligibilité est passé de 4 à 6 mois. Ce salarié met 9 mois pour cotiser 6 mois. Le reste de son profil d'indemnisation reste similaire dans la mesure où, en particulier, les règles de l'indemnisation de l'activité réduite n'ont pas évolué.

En 2006, de même son indemnisation n'évolue pas. Même si le seuil horaire a baissé de 136 à 110 heures pour l'activité réduite, ce salarié qui effectue 100 heures par mois n'est pas concerné.

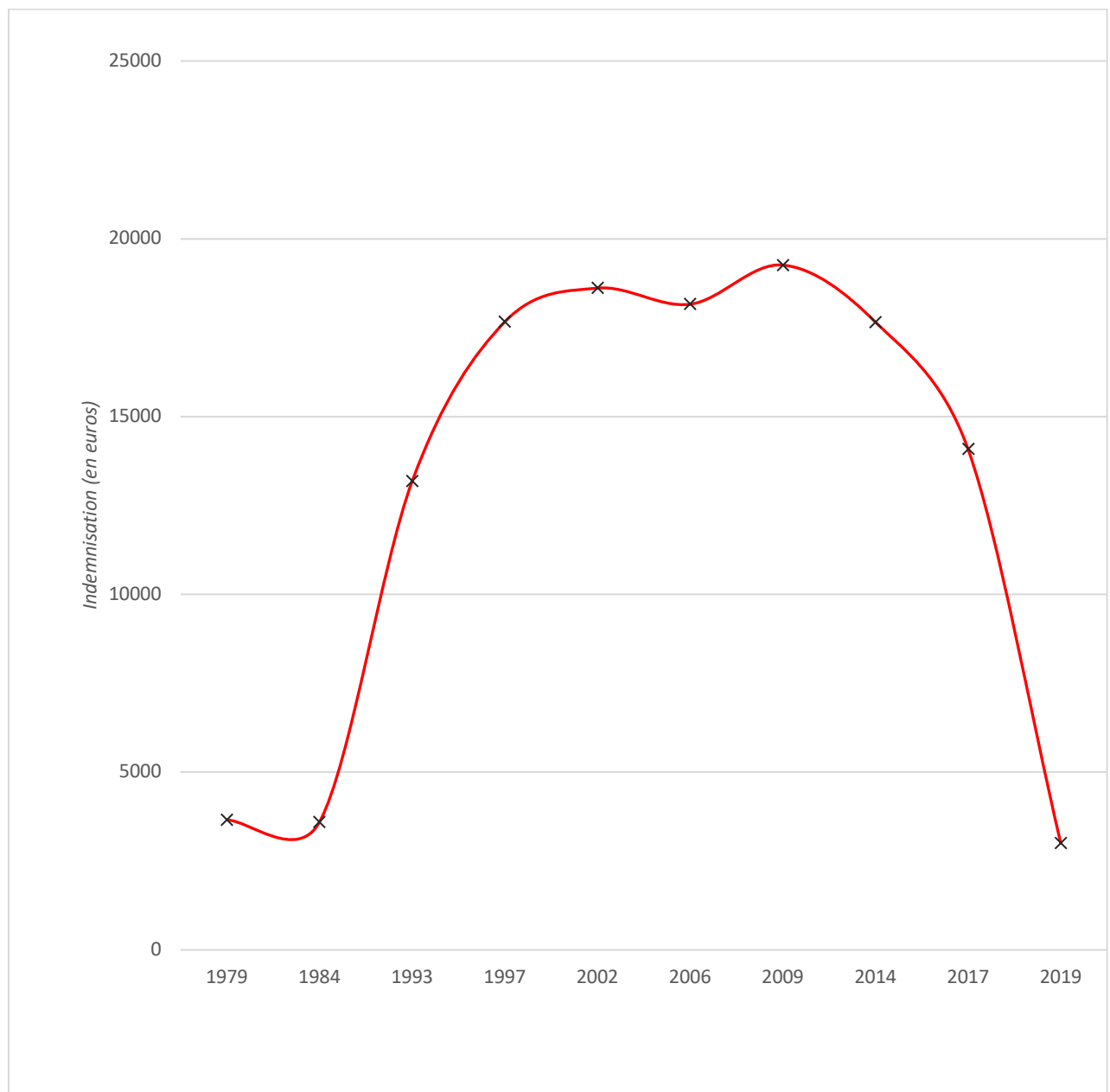
En 2009, le seuil d'éligibilité baisse à nouveau à 4 mois ce qui explique qu'il soit indemnisé à partir du 7<sup>ème</sup> mois, plus tôt donc qu'en 2006. Notons que la succession accélérée de 7 droits (il ouvre un nouveau droit tous les 9 mois i.e. tous les 6 mois travaillés) s'explique par les mécanismes de réadmission : comme son rythme d'emploi est important, son reliquat de droit devient inférieur au droit acquis. Dans ce cas, il est systématiquement éligible à un nouveau droit, ce qui lui permet à nouveau d'échapper au seuil limitant le cumul dans le temps.

En 2014, le profil global d'indemnisation est identique voire légèrement inférieur en montant. La différence réside dans le fait qu'au lieu de bénéficier de 5 ou 7 droits (respectivement en 2002-2006 et en 1993, 1997 et 2009) sur la période étudiée de 60 mois, avec les « droits rechargeables », il ne bénéficie plus que d'un seul droit, qui fait l'objet d'une recharge lors du 39<sup>ème</sup> mois. De fait, l'introduction des droits rechargeables ne constitue pas, pour ce salarié, une amélioration de son indemnisation en raison de son rythme relativement important de travail. Le montant versé par mois en activité réduite diminue car la règle de calcul du nombre de jours indemnissables a été modifiée. Alors que le nombre de jours non indemnissables correspondait au quotient de la rémunération mensuelle par l'IJ, la nouvelle règle établit que le nombre de jours indemnissables équivaut au quotient de la différence entre le montant de l'allocation mensuelle théorique et 70 % de revenus bruts perçus par l'IJ (arrondi à l'entier supérieur). Pour le salarié considéré ce changement de formule se traduit par une baisse de 10 à 9 jours indemnisés tous les mois en activité réduite.

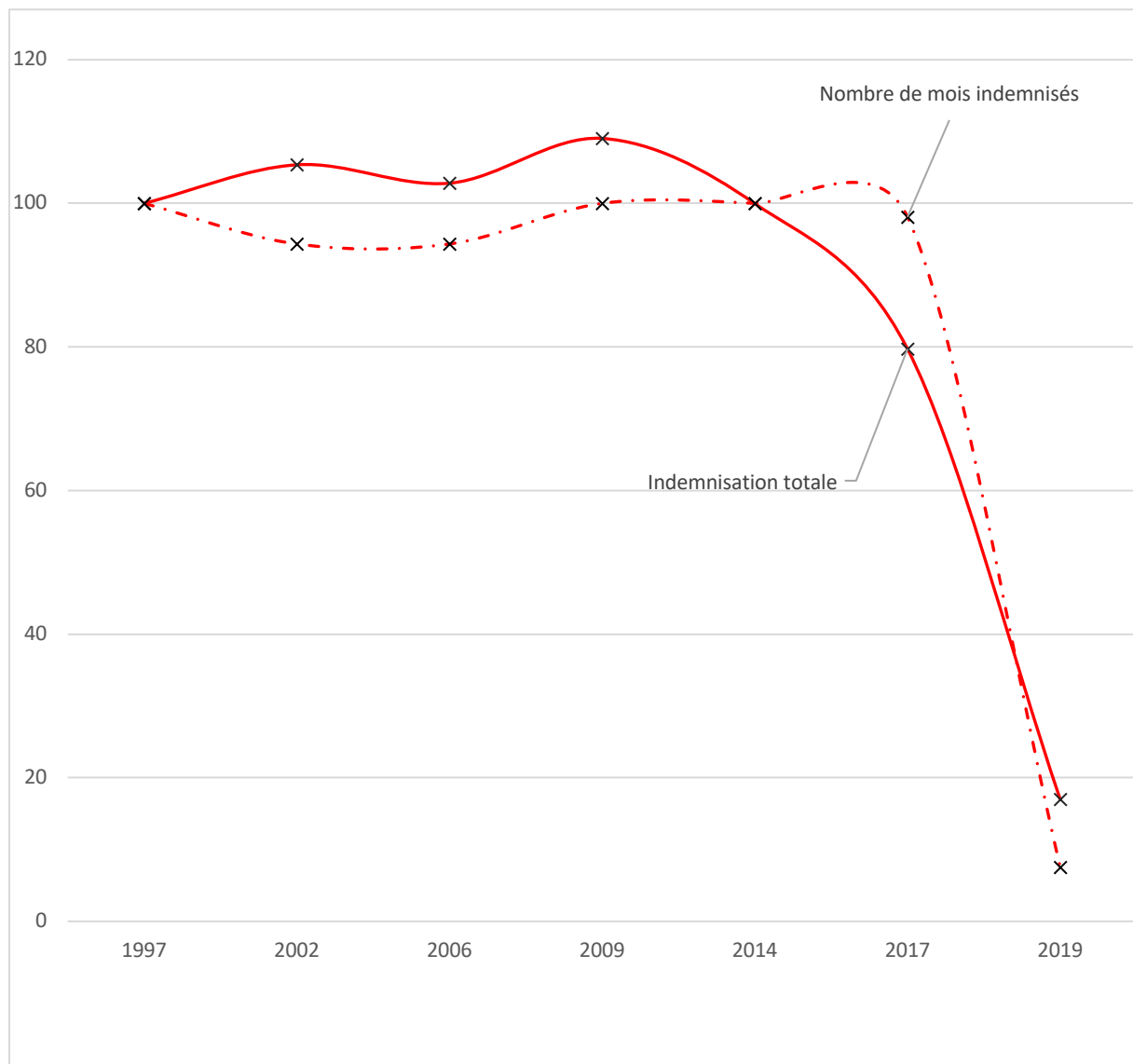
En 2017, la date de la première ouverture de droit intervient après 7 mois travaillés et non plus six mois. Ceci s'explique par le fait qu'il a droit à 7 jours indemnisés le mois lors duquel il est éligible et donc, en raison du délai d'attente, il n'a finalement aucun jour indemnisé. Les montants d'indemnisation varient entre 2014 et 2017 en raison de la modification du décompte des jours travaillés (sont pris en compte les jours effectivement travaillés et non les jours couverts par un contrat) qui se répercute également sur le calcul du SJR. Désormais, la nouvelle formule de calcul du SJR applique un coefficient de 1,4 au nombre de jours travaillés au lieu de considérer, comme auparavant, le nombre de jours d'emploi (cf. annexe – Graphique 27). Autrement dit, son SJR qui était jusqu'alors fixé à 50 euros (1 000 euros perçus en 20 jours en moyenne) est désormais de 47,6 euros. La formule de l'IJ n'ayant pas changé, cela se traduit par une baisse de son Indemnité Journalière de 31,9 euros à 30,9 euros. À cette première baisse s'en ajoute une seconde dans le décompte des jours indemnisés. Le nombre de jours indemnisés fait d'abord intervenir le montant de l'allocation mensuelle théorique (il dépend précisément de la différence entre l'allocation mensuelle théorique et 70 % des revenus bruts perçus). Or celle-ci a diminué avec la baisse de l'IJ en passant de 956 à 926 euros. À ce second effet s'en ajoute un troisième : le calcul du nombre de jours indemnisés fait aussi intervenir l'IJ au dénominateur. Celle-ci étant passée de 31,9 à 30,9 euros, le nombre de jours non indemnissables est déterminé par la différence entre les 926 - 700 euros = 226 euros qu'il convient de diviser par la nouvelle IJ de 30,9 euros c'est-à-dire 7 jours (7,31 arrondi à l'entier le plus proche).

*En 2019, ce salarié ne perçoit aucun revenu de complément au titre de l'activité réduite en raison de la règle selon laquelle le cumul des allocations et du salaire ne peut excéder le salaire mensuel de référence qui est désormais de 1 000 euros. Son revenu ne peut jamais excéder cette somme. Il est donc indemnisable non indemnisé et n'est jamais éligible à l'activité réduite. Son allocation mensuelle a diminué (elle est passée de 926 euros à 750 euros) en raison du nouveau mode de calcul du revenu journalier de référence qui est passé de 47,60 euros à 33,30 euros, le nombre de jours comptabilisés étant systématiquement de 30 alors qu'il était en 2017 de 28 pour ce cas. Son IJ est désormais de 25 euros.*

**Graphique 22 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié à l'emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours pendant 11 mois puis avec 1 mois de chômage total**



**Graphique 23 : Évolution de l'indemnisation (durée, et indemnisation totale) d'un salarié avec un emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours par mois, en base 100 – 1997**



Il est particulièrement intéressant, du point de vue de la compréhension de ce qu'est une négociation d'assurance chômage, de constater que la réforme de l'activité réduite produit des effets strictement inverses à ceux qui sont mis en avant dans la négociation. Ainsi par exemple la réforme de 2014 est supposée constituer un moment favorable aux droits des salariés à l'emploi discontinu, non seulement par l'introduction des « droits rechargeables » mais aussi par une mesure explicitement conçue pour renforcer les possibilités de cumul dans le cadre de l'activité réduite à savoir la fin des seuils en rémunération ou des seuils horaires pour avoir accès à cette possibilité. C'est pourtant

précisément au moment où le dispositif semble s'ouvrir au maximum que, dans le cas étudié, les droits commencent à décliner.

*L'évolution de l'indemnisation des intermittents infra-mensuels réguliers : quelle généralisation ?*

Peut-on généraliser ces constats tirés d'un cas-type à un ensemble plus large de situations d'activité réduite ? Dans cette sous-partie nous commençons à examiner cette question en faisant varier le nombre de jours travaillés par mois.

Le graphique 24 présente ainsi l'évolution des droits pour des salariés qui travaillent entre 5 et 25 jours par mois de manière continue<sup>84</sup>.

Le premier constat issu d'une lecture générale de ce graphique est la grande variabilité des évolutions en fonction des trajectoires étudiées. Les droits diminuent et augmentent pour des conventions différentes selon les trajectoires. Cela renforce notre affirmation précédente selon laquelle il n'est pas possible d'avoir une lecture univoque de l'évolution des droits reposant sur la thèse selon laquelle les « précaires » auraient été de mieux en mieux protégés à partir de 2009 et encore davantage en 2014. L'effondrement des droits en 2019 pour l'ensemble des cas est confirmé.

Le constat établi précédemment selon lequel les règles de l'activité réduite sont pour très peu dans l'évolution des droits des salariés à l'activité réduite est confirmée par l'analyse de l'ensemble de ces cas.

SI l'on fait abstraction des années 1980, un seul de ces cas est affecté par les modifications des règles d'accès à l'activité réduite : le salarié qui travaille 25 jours par mois (qui a donc une intensité mensuelle d'emploi importante) qui dépasse les seuils de cumul jusqu'en 2009<sup>85</sup>. En 2014, les seuils étant supprimés, il perçoit 3 indemnités journalières au titre de l'activité réduite (soit 95,61 euros) puis en 2017, il en perçoit une seulement suite à une légère baisse de son indemnité journalière et donc de son allocation mensuelle théorique. Au final, les réformes affectant l'activité réduite sont doublement

---

<sup>84</sup> Et qui, pour des raisons techniques liés au simulateur, alternent 11 mois travaillés et 1 mois de chômage total.

<sup>85</sup> Avec 1 250 euros de salaire mensuel, il dépasse notamment le seuil de 80 % des rémunérations moyennes (1 200 euros) en vigueur en 1993 et a fortiori le seuil de 70 % (1 050 euros). Il est donc indemnisable non indemnisé.

peu significatives. D'une part, comme on l'a dit, elles ne concernent qu'un nombre restreint de cas. Et d'autre part, les droits qu'elles génèrent sont relativement insignifiants dans la mesure où elles concernent des salariés qui travaillent beaucoup et, par conséquent, ne perçoivent, le cas échéant, qu'un nombre très réduit d'allocations journalières.

Pour tous les autres cas-type étudiés, les réformes de l'activité réduite (la montée, la baisse ou la suppression des seuils d'accès au cumul) n'ont aucun effet. Pourtant, comme pour le cas analysé dans la sous-partie précédente, les variations des droits sont importantes et résultent de la combinaison de dispositions qui n'ont pas trait à l'activité réduite.

Pour le salarié qui travaille 15 jours par exemple, ce sont les règles d'éligibilité qui expliquent l'évolution des droits à indemnisation dans la période qui va jusqu'en 2002. Il commence à être indemnisé en activité réduite à partir de 1993 dans la mesure où, jusqu'en 1984, il dépassait encore le seuil en rémunération de 44 %. Cependant, cette ouverture se fait, en 1993 et 1997, au titre de la filière 1 (4 mois de cotisation dans les 12 derniers mois qui ouvrent 4 mois d'indemnisation). De plus, en 1993, l'indemnisation dans cette filière était immédiatement réduite de 25 %. En matière d'éligibilité, cela se traduit pour ce salarié par une couverture très intermittente des périodes de chômage : il alterne ainsi des épisodes de 8 mois d'indemnisation et des périodes de 4 mois durant lesquelles il est inéligible. En 2002 et 2006, les règles d'éligibilité ayant changé (la première filière nécessite d'avoir cotisé 6 mois pour être indemnisé 7 mois), il peut ouvrir des droits et les renouveler systématiquement. On a ainsi ici un bon exemple de « trappe à petits droits » : c'est la disparition de la filière 1 de 1993-1997 qui explique que ce salarié ouvre finalement des droits certes plus tardivement mais de façon continue à partir de 2002. Son indemnisation globale est donc supérieure. En 2009, le retour à de petits droits de 4 mois (associé à une éligibilité de 4 mois) entraîne à nouveau une couverture intermittente de ce salarié qui connaît des épisodes de non-éligibilité. Néanmoins, son ouverture plus précoce contrebalance cet effet négatif et explique au final le maintien, sur 60 mois, de l'indemnisation totale. En 2014 et 2017, l'effet d'intermittence de la couverture disparaît du fait des « droits rechargeables ». Ce salarié, pour ces deux conventions, une fois qu'il a franchi le seuil d'éligibilité, est couvert chaque mois. L'indemnisation de 2017 est légèrement plus basse que celle de 2014 à cause de la légère baisse de son IJ. En revanche, 2019 constitue pour lui une baisse radicale dans la mesure

où il n'est plus, de fait sinon de droit, éligible à l'activité réduite : la moindre allocation à ce titre entrainerait en effet un cumul supérieur à son revenu mensuel de référence de 750 euros.

Au-delà de la confirmation du constat du caractère peu significatif des reformes des règles de l'activité réduite sur l'évolution des droits des salariés à l'activité réduite, la comparaison de ces cas amène une question assez existentielle sur la nature de l'assurance chômage : est-on vraiment d'autant plus indemnisé qu'on est au chômage comme le voudrait une logique d'assurance contre ce risque et l'idée de revenu de remplacement ? Est-on au contraire dans une logique de prime à l'emploi fonctionnant dans le sens inverse, c'est-à-dire indemnisant d'autant moins qu'on se trouve au chômage et d'autant plus qu'on se trouve en emploi ?

La hiérarchie des courbes du graphique 24 montre bien que les deux logiques coexistent : pour ceux qui travaillent plus de 15 jours c'est une logique d'assurance chômage qui domine ; pour ceux qui travaillent moins de 15 jours c'est la logique de prime à l'emploi qui prévaut.

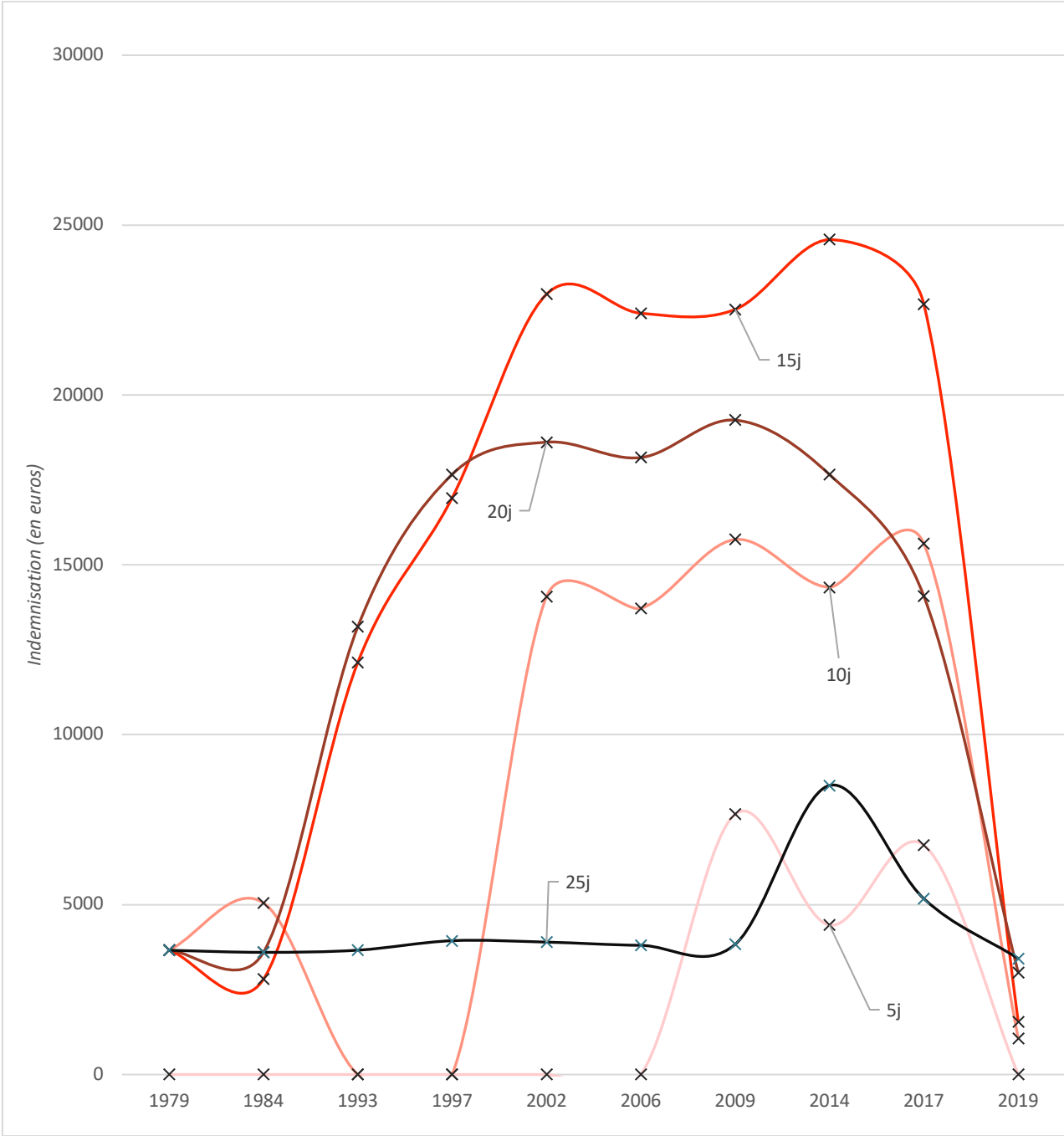
Ainsi, l'indemnisation totale du salarié qui travaille 15 jours est supérieure à celle de celui qui travaille 20 jours dans la mesure où le nombre de jours indemnisés lors des mois d'activité réduite est supérieur (plus on est au chômage plus on perçoit d'allocation). De même celui qui travaille 25 jours perçoit moins d'indemnisation que celui qui travaille 20 jours.

Cependant un deuxième effet joue dans le sens contraire et l'emporte pour ceux qui travaillent moins de 15 jours dont la hiérarchie est inversée par rapport au premier groupe : celui qui travaille seulement 10 jours est moins bien indemnisé que celui qui travaille 15 jours. Et celui qui travaille 5 jours l'est moins bien que celui qui en travaille 10. Pour eux c'est la contributivité du droit qui, génère de petits droits et donc une intermittence de la couverture, qui est à l'origine de cette inversion de logique. Par exemple, le salarié qui travaille 15 jours connaît des périodes sans droit parce qu'il est indemnisable non indemnisé alors que celui qui travaille 20 jours enchaine les droits sans discontinuité à partir de sa première éligibilité. Ce deuxième effet joue à plein pour expliquer le niveau beaucoup plus bas de l'indemnisation totale pour le salarié qui travaille 10 jours. Malgré un nombre de jours indemnisés plus important lors des mois

d'activité réduite couverts, ce salarié connaît beaucoup plus de périodes de non-éligibilité et, par voie de conséquence, de jours sans indemnisation.

Pour ces salariés précaires, l'assurance fonctionne moins comme une assurance chômage que comme un compte épargne emploi qui les récompense de leur performance d'emploi au lieu de leur assurer une couverture du risque chômage.

**Graphique 24 : Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi intermittent avec des fréquences d'emploi variables**



Troisième élément de commentaire important amené par l'analyse de l'évolution des droits de cet ensemble de salariés en activité réduite : le décret de 2019 constitue une réduction des droits sans précédent pour salariés à l'emploi discontinu.

Le décret du 26 juillet 2019 marque une rupture majeure dans l'évolution des droits. Si la logique amorcée en 2017 qui consiste à renforcer la contributivité pour les plus précaires se poursuit, les baisses de droit connaissent une ampleur sans précédent.

Un changement majeur concerne l'abandon du salaire de référence qui a pour effet une chute drastique du montant des droits. Une autre conséquence de ce changement se manifeste fortement pour les allocataires en activité réduite. L'analyse de ces cas confirme ce qu'on avait analysé pour le cas précédent : le dispositif d'activité réduite est rendu caduc pour l'ensemble des cas analysés du fait du nouveau calcul du salaire journalier de référence. C'est d'ailleurs la philosophie qui a présidé à la réforme de ce salaire de référence : le slogan « ne pas gagner plus au chômage qu'en travaillant » se traduit par l'impossibilité, dans les cas que nous analysons qui sont tous réguliers, de cumuler une quelconque allocation au salaire moyen perçu.

## **6.2 Intermittences infra-mensuelles irrégulières**

*Travailler successivement 30, 25, 20, 15, 10, 5 jours par mois : quelle protection ?*

Un dernier ensemble de cas-types analysés est constitué de salariés à l'activité réduite irrégulière. Ce choix est, en particulier, motivé par que l'idée selon laquelle l'effondrement de 2019 pourrait s'expliquer par le caractère régulier des cas envisagés. Nous considérons ainsi, dans un premier temps, un premier salarié qui travaille successivement 30, 25, 20, 15 et 5 jours par an. Dans un second temps, nous tentons de généraliser l'analyse en considérant des cas qui présentent moins de jours de travail en faisant varier le spectre de 30-25-20-15-10-5 jours à 15-10-5-0-0-0 jours.



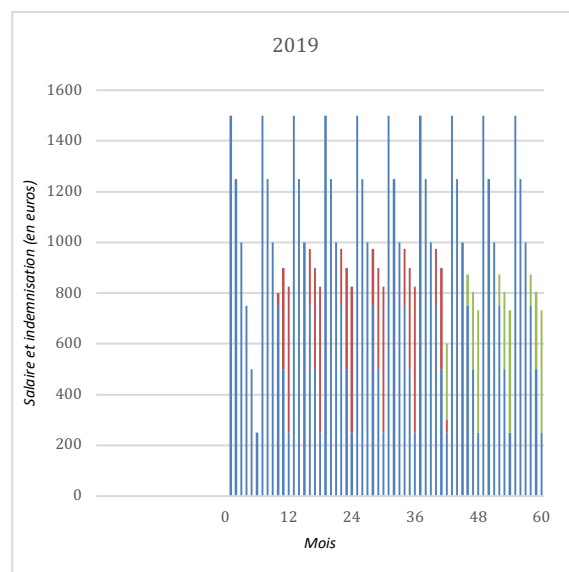
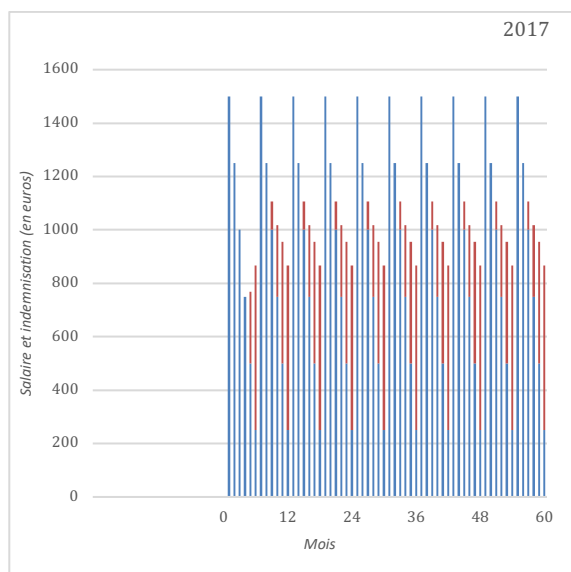
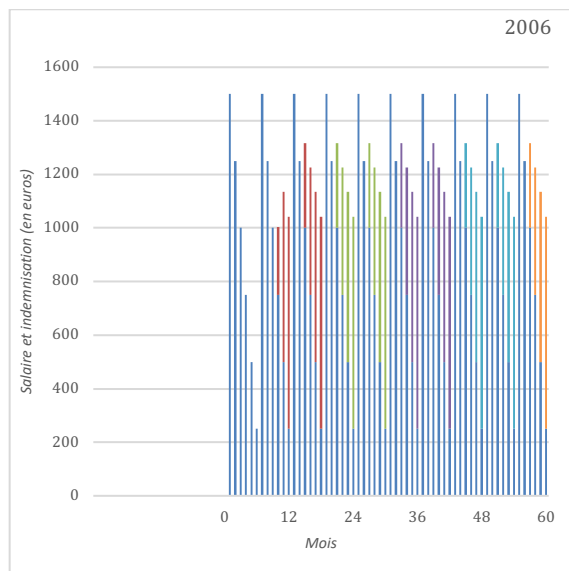
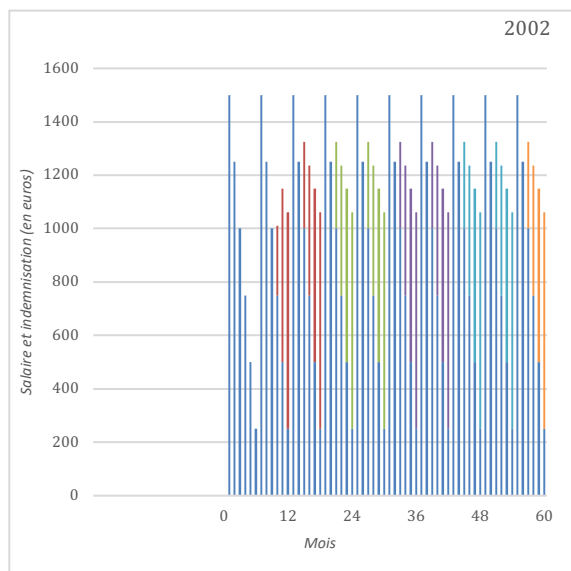
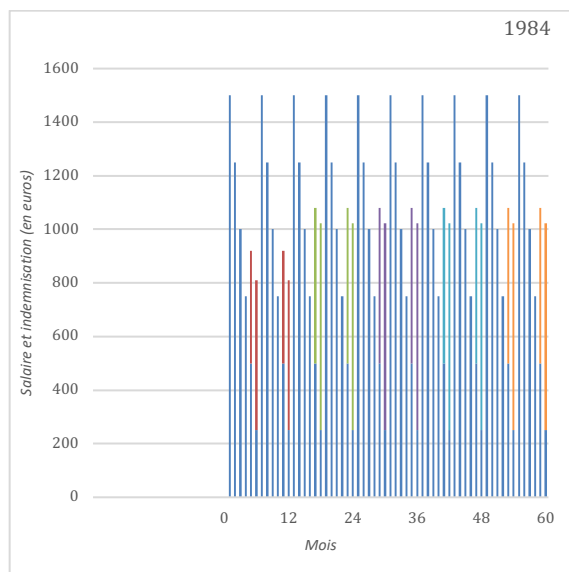
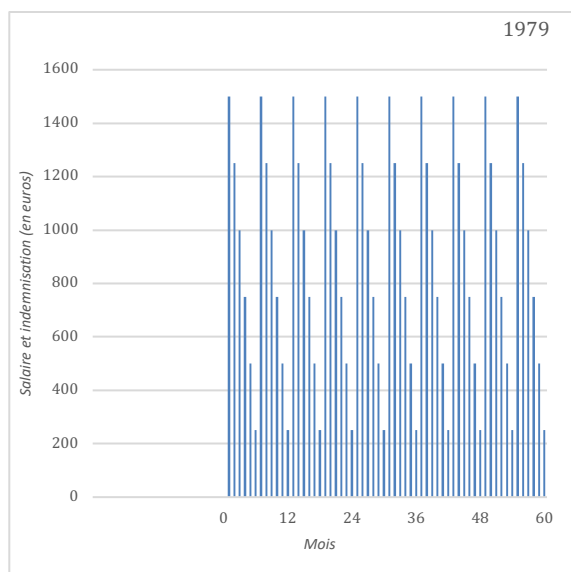
L'analyse de ce cas-type permet d'apporter quelques nuances par rapport aux constats effectués dans la partie précédente consacrée à des cas-types de salariés réguliers.

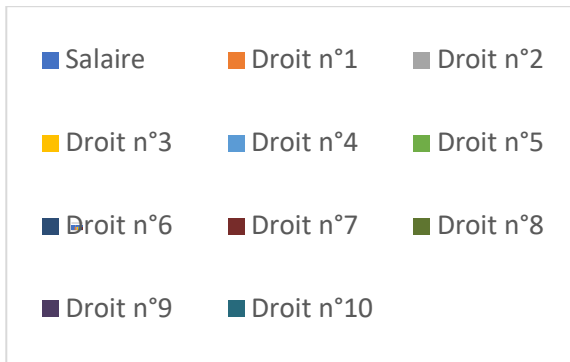
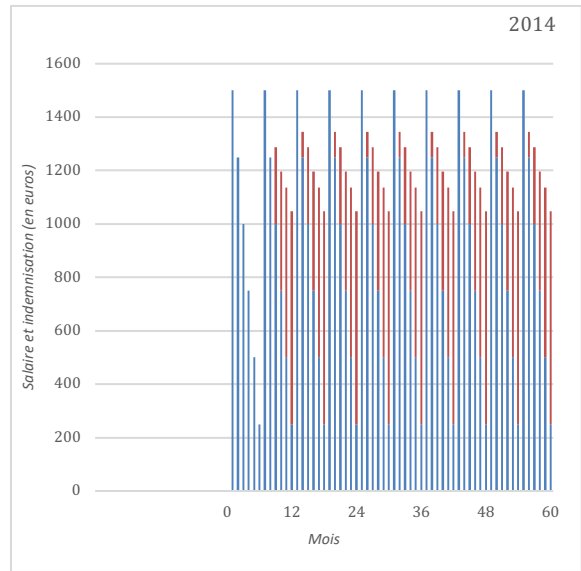
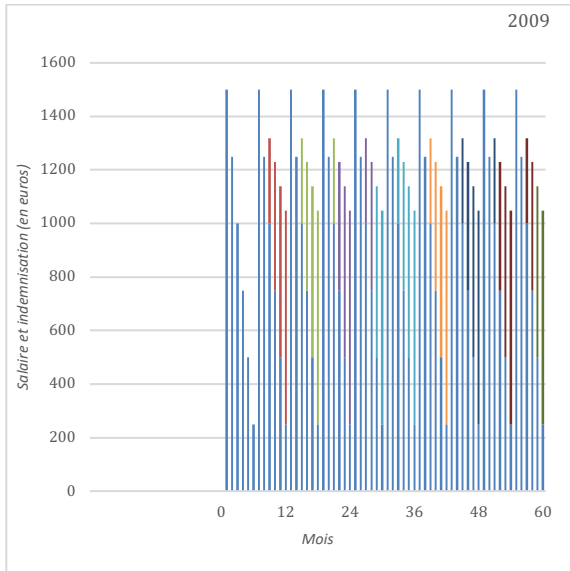
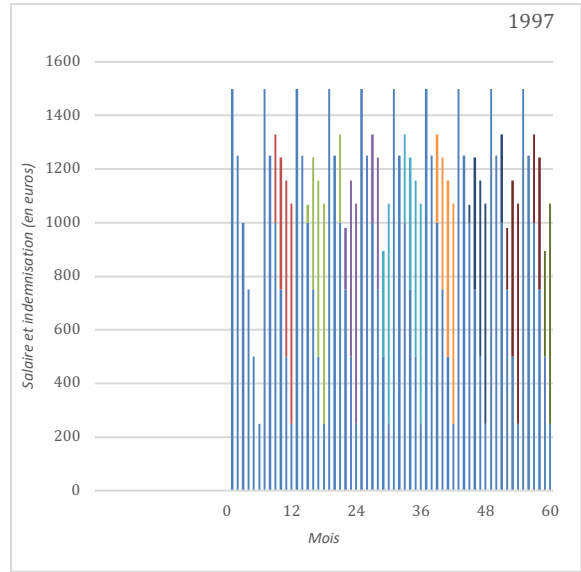
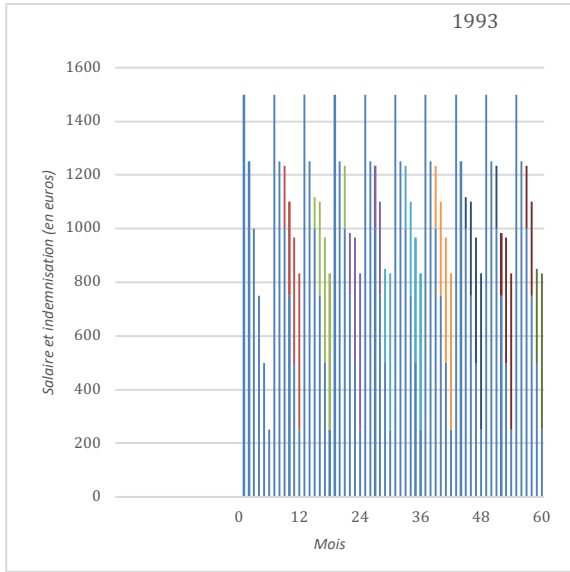
Première nuance, dans ce cas les seuils fixés pour l'activité réduite jouent de façon plus importante. Quand le seuil en rémunération est fixé à 80 ou 70 %, il ne peut percevoir d'allocation les mois durant lesquels il travaille 25 jours (et les mois de 30 jours de travail même si, pour ces derniers la question ne se pose pas puisqu'il n'est pas au chômage du tout). En 2014, l'absence de seuil fait qu'il peut percevoir une indemnisation les mois durant lesquels il travaille 25 jours. Mais la différence n'est pas déterminante dans la mesure où elle ne concerne qu'un nombre limité d'indemnité journalière. Elle permet toutefois de constater que pour cette configuration la réforme de 2014 ne se traduit pas par une baisse de l'indemnisation mais plutôt par une stagnation.

Deuxième nuance importante, l'accès à une indemnisation dans le cadre de l'activité réduite est rendu possible en 2019 par l'irrégularité des salaires. En effet, cette irrégularité implique que certains mois se caractérisent par un salaire plus bas que la moyenne des salaires et ouvre donc la possibilité d'une indemnisation. Néanmoins, le nouveau calcul du salaire de référence ainsi que celui de l'indemnité journalière qui en est issu ont un effet très négatif sur le nombre de jours indemnifiables. Aussi, malgré la possibilité de cumul, le constat demeure relativement inchangé : celui d'un effondrement de l'indemnisation.

Au-delà de ces deux nuances, le constat demeure globalement le même que dans la partie précédente. Le graphique 25 illustrant l'évolution de l'indemnisation totale de ce cas-type présente d'ailleurs globalement la même physionomie « en cloche » que celui du salarié travaillant régulièrement 20 jours.

**Planche 6 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent avec rythme infra-mensuel : en emploi 30-25-20-15-10-5 jours**





## **Lecture et explication de la planche 6 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent avec rythme infra-mensuel : en emploi 30-25-20-15-10-5 jours**

### **Description de la trajectoire d'emploi**

Le salarié n'a pas de passé d'emploi. Il commence à travailler au mois 1. Il enchaine les séquences de six mois composées de mois travaillés sur des durées variables : 30, 25, 20, 15, 10 et 5 jours. Il est rémunéré au SMIC pour chaque période travaillée.

### **Description des droits à indemnisation par convention.**

En 1979, il ne perçoit aucune indemnisation car il n'a aucun mois de chômage total. Dans la mesure où l'activité réduite est accordée de manière dérogatoire après examen par une commission paritaire, le simulateur ne permet pas d'intégrer cette modalité d'attribution des droits.

En 1984, sur l'ensemble de la période, il est éligible à l'activité réduite pour les deux derniers mois de la séquence de six mois, à savoir ceux pour lesquels il travaille 10 et 5 jours. Ceci s'explique par le fait que d'une part, il a franchi grâce au travail effectué les 4 premiers mois le seuil d'éligibilité (fixé à 91 jours) et il ne dépasse pas les seuils, notamment horaire (fixé à 78 heures) et en rémunération (établi à 660 euros). Il ouvre un premier droit dans la première filière puis un second dans la deuxième, d'où la variation des montants d'indemnisation entre le premier et le deuxième droit. Par rapport au cas précédent où le salarié en activité réduite étudié dépassait tout le temps les seuils, dans celui-ci, le salarié qui travaille de manière irrégulière est indemnisé deux mois sur six. S'il avait les mêmes revenus répartis de manière homogène sur l'ensemble des mois, il dépasserait continuellement les seuils et ne serait jamais indemnisé.

En 1993, ce salarié est éligible à l'activité réduite pour les mois de la séquence où il travaille 20, 15, 10 et 5 jours. Lorsqu'il travaille 30 et 25 jours, il n'est pas éligible en raison du seuil en rémunération (établi à 0,8). Dès qu'il gagne plus de 1 200 euros, il n'est pas indemnisé. Au cours d'une séquence de six mois, ce salarié cotise 105 jours. Il est donc éligible au huitième mois après le mois zéro. Cependant ce mois étant un mois avec 25 jours travaillés, il ouvre pour la première fois un droit au mois 9 qui est un mois avec 20 jours travaillés. Il ouvre des droits au titre de la première filière, ce qui se répercute sur son IJ de 31,1 euros qui est diminuée de 25 % et s'élève donc à 23,33 euros.

En 1997, la structure de l'indemnisation est identique. La différence réside dans les montants d'indemnisation perçus. En raison de la disparition de la dégressivité sur la première filière, les montants d'indemnisation perçus sont plus élevés (avec une IJ à 32,83 euros).

En 2002, une fois franchi le premier seuil d'éligibilité, ce salarié est indemnisé en continu en ouvrant régulièrement un nouveau droit grâce à la règle de réadmission. Il est indemnisable non indemnisé les mois où il travaille 30 et 25 jours pour lesquels il dépasse les seuils de l'activité réduite. Dans cette convention, le seuil d'éligibilité est à six mois, il le franchit donc après 10 mois de travail.

En 2006, mises à part des différences paramétriques de montant, l'indemnisation de ce salarié est identique.

En 2009, le seuil d'éligibilité est passé à quatre mois. L'indemnisation dans sa structure est identique à celle de 1997, ce qui s'explique par le fait que les règles d'activité réduite sont identiques à ces deux

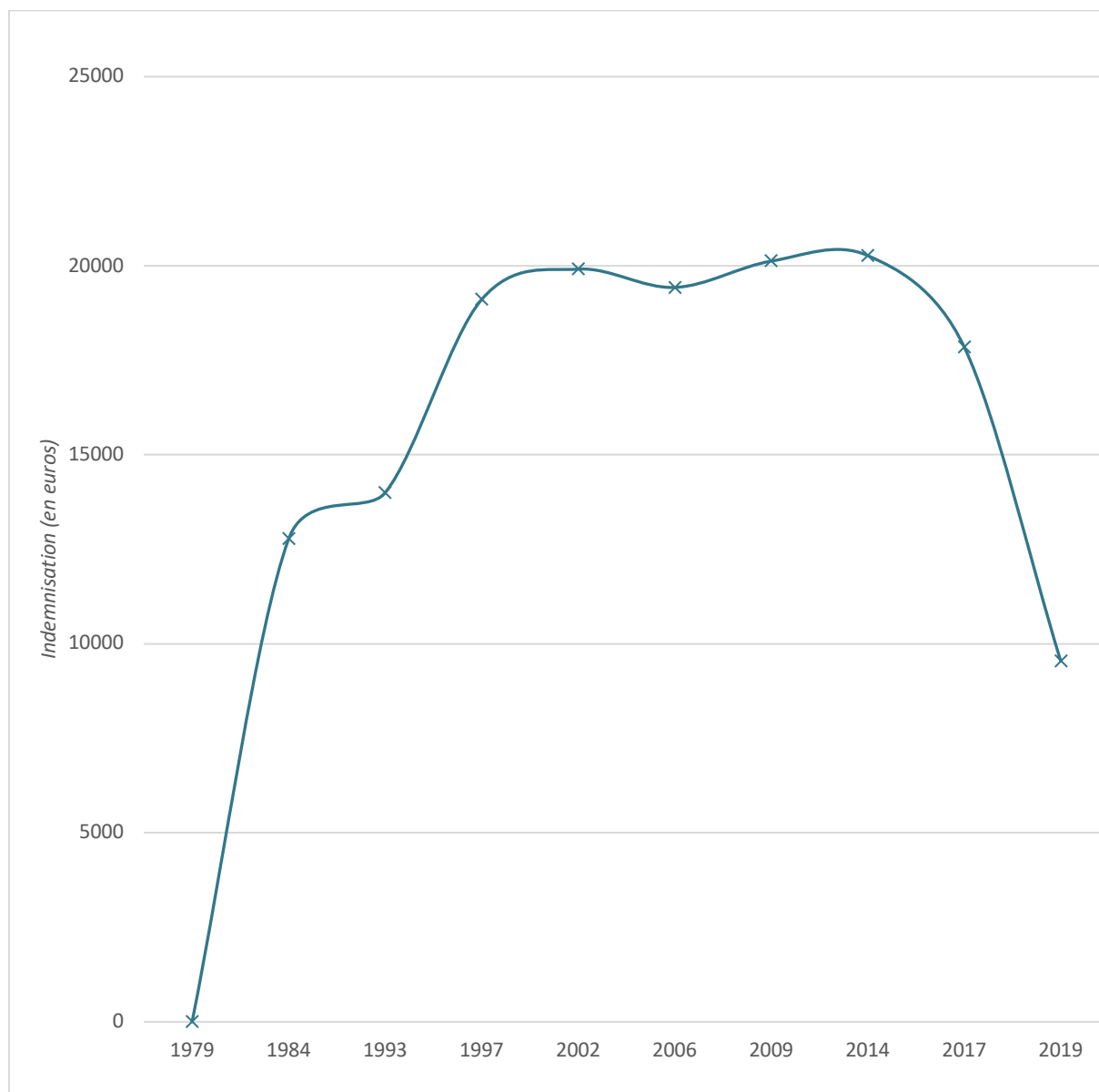
dates (à l'exception d'un seuil horaire à 136 heures en 1997 qui est abaissé à 110 en 2009 mais qui ne joue pas ici). Les variations de montant sont paramétriques.

En 2014, le seuil d'éligibilité demeure à 4 mois, il reste éligible au mois 9. En revanche, la suppression des seuils dans l'activité réduite conduit à ce que ce salarié soit indemnisé également lorsqu'il travaille 25 jours dans le mois. Il reste indemnisable non indemnisé les mois où il travaille 30 jours. Il ouvre un seul droit qu'il recharge et qui, au regard de son rythme de travail, serait sans cesse rechargé.

En 2017, les changements relatifs au décompte des jours travaillés n'ont pas d'incidence sur le franchissement du seuil d'éligibilité pour ce cas. Avec cette convention, il est, comme en 2014, indemnisable non indemnisé seulement les mois où il travaille 30 jours. Par contre, le nombre de jours indemnisés au cours des différents mois est inférieur au nombre de jours indemnisés en 2014. Par exemple les mois où il travaille 25 jours il perçoit trois IJ en 2014 et une seule en 2017. Cette différence s'explique par deux changements de règles. D'une part, le nouveau décompte des jours travaillés conduit à une baisse du SJR et de l'IJ qui se répercutent sur le nombre de jours indemnisés. D'autre part, la règle qui consistait à arrondir le nombre de jours indemnisés à l'entier supérieur est remplacée par un arrondi à l'entier le plus proche. Pour les mois à 25 jours travaillés, la différence entre l'allocation mensuelle théorique et 70 % du revenu brut perçu est de 81 euros en 2014 qui est arrondi à 3 IJ (95 euros). En 2017, la baisse du SJR fait que cette différence n'est plus que de 46 euros. 46 euros qui sont arrondis à une IJ soit 30,70 euros.

En 2019, le seuil d'éligibilité étant repassé à 6 mois, il est éligible au mois 10. Dans cette convention, il est indemnisable non indemnisé les mois où il travaille 30, 25 et 20 jours. Ceci s'explique par le fait qu'il ne peut pas dépasser le revenu mensuel moyen dont le mode de calcul a été modifié en 2019. Le montant de l'indemnisation dans le deuxième droit est inférieur à celui du premier droit. Ceci s'explique par le fait que dans la nouvelle période de référence, le revenu mensuel moyen est inférieur au premier revenu mensuel moyen. Pour le premier droit, le revenu mensuel moyen est de 1 000 euros (9000/9). Pour le deuxième droit, le revenu mensuel moyen n'est plus que de 875 euros (21000/24). Cette situation s'explique par le hasard dans la mesure où dans la deuxième période de référence, il a davantage de mois avec peu de jours de travail (compris entre 5 et 15) qu'avec beaucoup de jours de travail (entre 20 et 30 jours travaillés).

**Graphique 25 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié avec un emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 30-25-20-15-10-5 jours**



Ses droits, nuls en 1979, augmentent de 1984 à 1997 / 2002 grâce à une augmentation du nombre de jours indemnisés. Ils sont stables ensuite et diminuent à partir de 2017 avec une accélération de cette baisse en 2019. La représentation de l'indemnisation totale sur les différentes conventions met en lumière le mouvement d'augmentation des droits, de stabilisation puis de diminution déjà commenté sur les précédents cas d'intermittents de l'emploi infra-mensuels.

Dernière remarque, ce cas-type illustre la nécessité d'interroger les notions de « revenu de remplacement » et de « revenu de complément ».

Le complément est d'autant plus fort que le niveau d'emploi est bas mais que néanmoins il y a une incitation forte à l'emploi. Chaque emploi supplémentaire se traduisant par un cumul salaire / allocation plus favorable. Cette logique s'exprime sur l'ensemble des mois en 2014. Concernant les conventions pour lesquelles des seuils s'appliquent, il arrive qu'un emploi supplémentaire se traduise par une légère baisse du revenu total.

Deux fonctions de l'allocation chômage sont couramment distinguées : elle ferait parfois office de revenu de remplacement et parfois de revenu de complément. Elle serait un revenu de remplacement lorsqu'elle indemnise le chômage total sur un mois et un revenu de complément lorsqu'elle ajoute un supplément de revenu à un travailleur employé quelques jours dans le mois et indemnisé au titre de l'activité réduite. Le cas-type que nous venons d'étudier conduit à mettre en question cette distinction pour plusieurs raisons. Premièrement, la distinction entre ces deux fonctions dépend fortement de l'échelle temporelle à laquelle on se place. Pour un salarié qui alterne emploi plein et chômage plein à l'échelle supra-mensuelle sur une base régulière, s'agit-il d'un revenu de remplacement ou de complément. Pour le salarié dont la trajectoire est étudiée dans la planche 5, il apparaît que les deux fonctions sont étroitement mêlées puisqu'il est parfois au chômage total, parfois en activité réduite. Deuxièmement, la logique de complément est indissociable du remplacement. Si le salarié reçoit un complément, c'est au titre du remplacement d'une situation auparavant plus avantageuse qui a été perdue. Ce qui détermine le revenu perçu, ce n'est pas d'abord l'emploi occupé au moment où l'allocation est perçue mais les caractéristiques des emplois qui ont permis de générer les droits. Plus l'écart est important entre la situation perdue et la situation reprise, plus le complément va être important. Pour un même emploi occupé, une personne peut être indemnisable non indemnisé si l'emploi via lequel elle a généré des droits n'étaient pas un meilleur emploi que celui repris. Ces deux logiques sont donc étroitement entremêlées et cette distinction paraît finalement peu opérante pour qualifier les droits.

*L'évolution de l'indemnisation des intermittents infra-mensuels irréguliers : quelle généralisation ?*

Pour finir l'exploration de ces cas-types, il convient, selon la même logique que dans les parties précédentes, de saturer le spectre des possibles en multipliant les variantes du cas-type étudié.

Le graphique 26 permet de représenter l'évolution des droits de salariés en emploi infra-mensuel avec des séquences d'emploi allant de 30-25-20-15-10-5 jours à 15-10-5-0-0-0 jours.

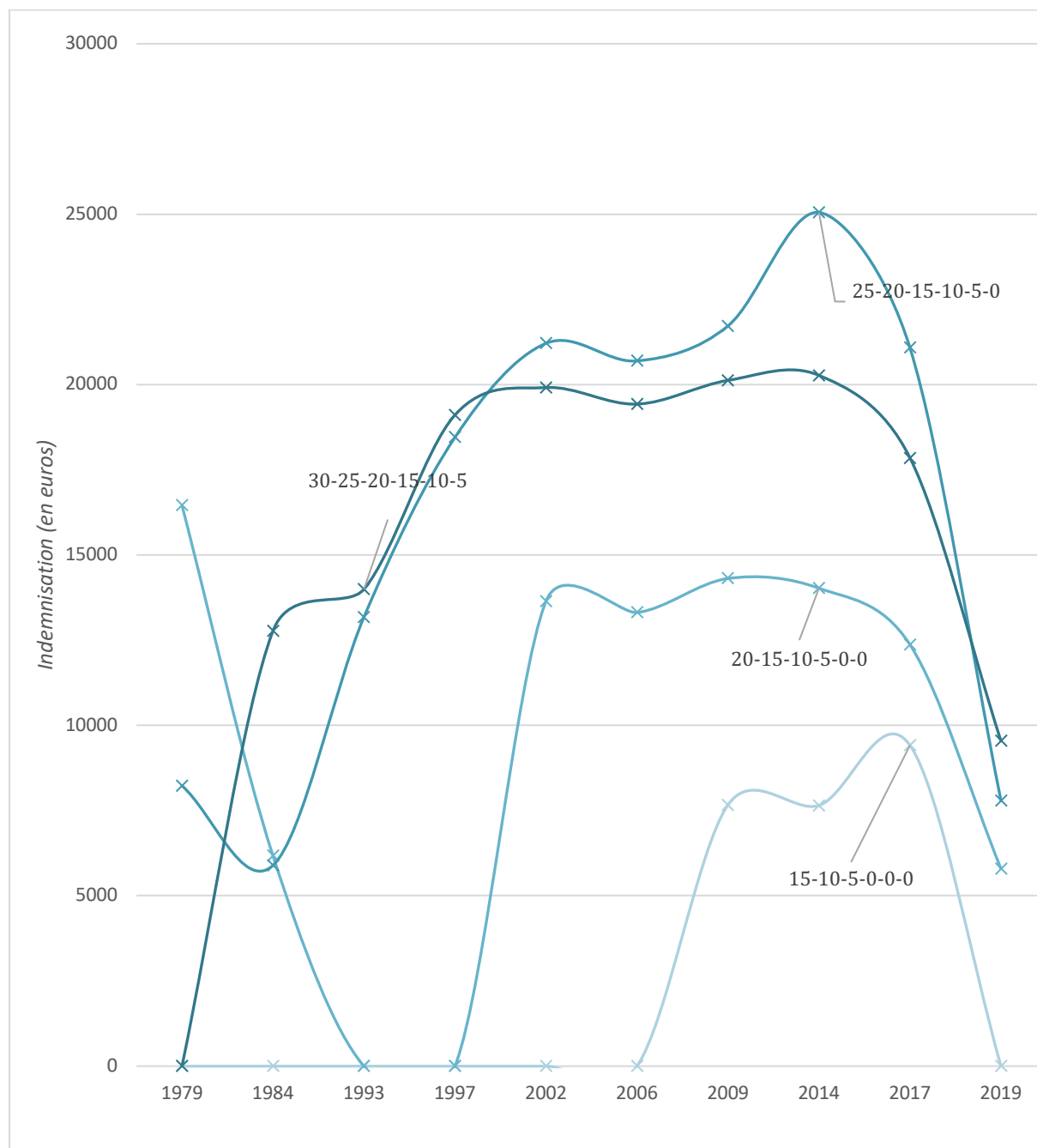
Le plus marquant ici est l'immense variabilité des droits. Alors que pour les profils stables étudiés précédemment on n'observait pas ou peu de variations de droit, celles-ci peuvent devenir très importantes dès lors qu'on introduit des dimensions d'activité réduite. Le deuxième fait marquant est le fait que selon les trajectoires, les variations ne sont pas identiques et même ne vont pas dans le même sens en fonction des différentes conventions. Cependant, en dépit de cette variabilité, on observe qu'une fois que le seuil de l'éligibilité est franchi, les variations d'indemnisation pour un même cas sont limitées (ceci est vrai à partir de 1997 pour les deux cas qui travaillent le plus et franchissent plus tôt le seuil d'éligibilité).

Un fait est commun toutefois à partir de 1993 : moins l'individu travaille, moins il est indemnisé (à l'exception du cas 25-20-25-10-5-0 qui passe au-dessus du cas 30-25-15-10-5).

Pour les trois trajectoires pour lesquelles l'intensité de travail est la plus forte, on observe à partir de 2017 une baisse du montant de l'allocation pour les périodes d'emploi précaire qui s'accroît encore en 2019. Cela reflète les transformations dans la manière de comptabiliser les périodes travaillées qui pour ces deux conventions ont été modifiées pour être moins favorables aux précaires accusés de faire des calculs pour optimiser le « rendement » de leurs jours travaillés.



**Graphique 26 : Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi infra-mensuel avec des fréquences d'emploi variables : de 30-25-20-15-10-5 jours à 15-10-5-0-0-0 jours**



Ce graphique confirme l'absence de tendance claire en matière d'évolutions des droits des travailleurs précaires. Les caractéristiques de l'indemnisation ont connu une variabilité forte en fonction des profils de carrière d'emploi discontinu. Les différents cas étudiés avec le simulateur mettent en évidence le fait que selon les trajectoires, les conventions les plus protectrices n'étaient pas les mêmes. Ce constat permet donc de battre en brèche le constat selon lequel il y aurait une adaptation progressive de la

réglementation particulièrement à partir de 2009 / 2014 qui aurait permis une amélioration de la couverture des précaires.

Parallèlement au discours – pas nécessairement suivi d'effet (cf. *supra*) sur la nécessité d'adapter les règles pour mieux couvrir les précaires, l'indemnisation s'est vue confier une deuxième mission depuis les années 1990 : être un levier des politiques d'activation. Les outils mobilisés pour rendre les règles incitatives varient dans le temps et donc les caractéristiques de la couverture également, ce qui peut contribuer à expliquer la variabilité des évolutions. Les règles d'activité réduite sont un des leviers de l'activation. Elles ont évolué à de très nombreuses reprises mais on note cependant une forme de stabilité dans ces règles. Deux références perdurent : la référence au chômage total et au revenu de remplacement. À partir de 2017 (et la tendance s'accroît en 2019), il y a un basculement dans la manière d'appréhender l'activité réduite comme un outil d'activation. Alors que jusqu'en 2014, les possibilités de cumul sont devenues de plus en plus nombreuses, à partir de 2017 apparaît l'idée que des allocataires pourraient adopter des comportements jugés trop « stratégiques » et s'inscrire durablement dans des trajectoires de cumul entre revenus du travail et allocations grâce à des calculs d'optimisation. Il faudrait donc modifier les règles pour ne pas rendre ce cumul trop avantageux. Ceci a été fait en 2017 à partir de la modification de la manière de décompter les jours travaillés qui s'est répercutée indirectement sur le montant de l'indemnisation et sur le nombre de jours en activité réduite. Le décret du 26 juillet 2019 a encore approfondi ce mouvement. En rendant les situations d'intermittence « moins intéressantes », les précaires sont encore davantage poussés à accepter n'importe quel emploi. En mettant en place un salaire moyen mensuel, et non plus journalier, la réforme « récompense » toute prise d'emploi par un surcroît de droit et « pénalise » le salarié pour toute période de chômage. C'était déjà le cas depuis les réformes dites d'activation des chômeurs qui récompensaient chaque journée d'emploi supplémentaire par une journée supplémentaire d'indemnité chômage. Mais cette logique était réduite à l'augmentation de la durée d'indemnisation. Elle sera désormais étendue au montant même de l'indemnité : chaque emploi, aussi minable fut-il, améliorera la couverture future. Cette réforme parachève la logique d'activation des chômeurs. Jusqu'à présent, les demandeurs d'emploi étaient incités à reprendre un emploi court. Demain, les salariés en contrats

courts seront pénalisés en cas de refus. Elle fait ainsi de l'assurance chômage une béquille du marché du travail enjoignant les salariés à accepter des emplois à tout prix.



## Conclusion<sup>86</sup>

L'histoire des droits à l'assurance chômage est une matière aride et difficile à appréhender. La connaissance de l'histoire des règles et de leur négociation s'avère souvent insuffisante pour en saisir les dynamiques. L'exercice d'objectivation des droits par la construction d'un simulateur a permis de mettre au jour ces dynamiques qui souvent échappent à l'analyse historique des négociations. *In fine*, les conclusions auxquelles nous parvenons illustrent l'intérêt de la démarche. Elles montrent en particulier des tendances lourdes qui s'inscrivent dans un très long terme et échappent, par nature, à l'horizon court du commentaire ou de l'analyse de telle ou telle réforme et

---

<sup>86</sup> Nous concluons ce rapport à ce stade de la recherche mais celle-ci pourrait bien entendu connaître de nombreux approfondissements. Nous avons cherché à couvrir les principaux cas de figure en matière de trajectoires d'emploi. Cependant, ce travail pourra faire l'objet de différents prolongements. Premièrement, nous pourrions approfondir davantage les variations de salaire et les variations infra-mensuelles dans les trajectoires d'emploi. Deuxièmement, nous n'avons pour l'instant pas traité les très nombreuses mesures d'âge instaurées par le régime d'assurance chômage depuis 1979. Il y a eu quelques rares dispositions à destination des moins de 25, par contre, les mesures à destination des « seniors » ont été récurrentes. Troisièmement, nous pourrions également intégrer dans le simulateur les règles de l'annexe IV qui a établi des dispositions spécifiques pour les salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire jusqu'à la disparition de cette annexe en 2017. Enfin, ce simulateur pourrait également être utilisé pour tester en amont des négociations de nouvelles règles et des changements de paramètres proposés par les organisations.

même, certainement, à la conscience qu'en ont les acteurs. Elles montrent aussi que les discours et les intentions affichées qui accompagnent les réformes ne sont pas toujours totalement en ligne avec les tendances objectivables. Elles montrent enfin que les leviers qui sont ceux des négociateurs sur telle ou telle question, telle ou telle sous-population des chômeurs, n'ont pas toujours l'efficacité qu'on pourrait imaginer sur ces questions et ces sous-populations, et qu'elles peuvent, au contraire, avoir des effets indirects (et peut-être non voulus) sur d'autres questions et d'autres sous-parties de la population tant les effets émergents sont nombreux dans des dispositifs complexes et imbriqués les uns aux autres.

Pour finir ce rapport nous souhaiterions, plutôt que d'en résumer le contenu, insister dans un premier temps sur les enseignements qui nous semblent les plus saillants au regard de 40 ans d'histoire des droits à l'indemnisation du chômage. Dans un second temps, il nous semble important d'insister sur le présent en rappelant le caractère inédit dans son ampleur de la réforme de l'assurance chômage de 2019 qui signifie un effondrement des droits pour les salariés à l'emploi discontinu, même si cette remise en cause était déjà à l'œuvre, dans une moindre mesure, dans les réformes précédentes.

## **Les principaux enseignements de l'analyse de quarante ans d'évolution des droits**

### *L'immense stabilité de la couverture des stables*

Notre travail a permis de montrer la très grande stabilité, sur les 40 années considérées, des droits à indemnisation pour ceux qu'on a désignés comme des « salariés stables » c'est-à-dire des salariés qui, après une longue période d'emploi stable, connaissent une période continue de chômage. Malgré 40 années de négociations et de réformes parfois très significatives de leurs modalités d'indemnisation, leur niveau global d'indemnisation n'a pratiquement jamais évolué. Cette invariance semble d'ailleurs

encore plus prononcée pour le salarié qui retrouve un emploi après une période déterminée de chômage que pour le chômeur de longue durée en fin de droits<sup>87</sup>.

Cette stabilité est d'autant plus remarquable qu'elle contraste profondément avec la variabilité des droits de ceux qui se départissent de ce modèle.

*L'évolution importante et inattendue des droits des salariés à l'emploi discontinu*

Contrairement à ceux des salariés à l'emploi stable, les droits des salariés à l'emploi discontinu ont – à caractéristiques d'emploi identiques – souvent fait l'objet de variations très importantes. De plus, l'évolution de leurs droits ne correspond pas nécessairement aux orientations affichées dans les discours durant les négociations. Ainsi la réforme de 2014 supposée être la plus protectrice pour ces salariés précaires n'apparaît pas particulièrement comme un point haut. Dans de nombreuses configurations elle correspond à une dégradation des droits et dans certaines autres à une légère amélioration. Quel qu'en soit le sens, les simulations montrent à chaque fois que le changement est très rarement significatif. Inversement la convention de 1979, si on fait abstraction de l'activité réduite, est la réglementation la plus protectrice pour les profils d'emploi discontinus.

*Chômeurs activés ou précaires : des configurations variables au sein des salariés à l'emploi discontinu*

Un autre intérêt de la simulation est de mettre l'accent sur l'importance de distinguer « chômeurs activés » et « précaires » c'est-à-dire les salariés à l'emploi discontinu qui ont un passé récent d'emploi continu et ceux qui n'en ont pas. Dans un système très contributif, des configurations d'emploi similaires engagent des modalités d'indemnisation très différentes en fonction du passé d'emploi. Aussi les discours sur les

---

<sup>87</sup> Il faut toutefois mentionner une évolution qui concerne l'évolution de l'indemnisation en fonction du niveau de salaire. L'évolution de la réglementation a conduit à une augmentation des inégalités à partir de 1984 qui s'accroît au début des années 1990.

droits des salariés « précaires » sont souvent ambigus dans la mesure où ils confondent ces deux figures dont les modalités de protection sont profondément différentes. S'ils partagent les mêmes modalités de consommation du droit, ils n'en partagent pas du tout les modalités de génération. Les salariés ayant connu des périodes d'emploi stables cumulent pendant celles-ci des droits qui permettent ensuite d'atténuer les effets de la discontinuité. À l'inverse, les allocataires qui connaissent des trajectoires strictement discontinues n'ont pas généré ces droits susceptibles de les protéger et peuvent même parfois se trouver « prisonniers » de petits droits. De fait, l'évolution des droits des « chômeurs activés » est assez similaire à celle des salariés stables et on peut par exemple noter que, pour eux, la réforme de 2014 est plutôt positive alors qu'elle a des effets ambivalents et souvent négatifs pour les salariés précaires en particulier pour ceux qui se trouvent en activité réduite.

*Quels mécanismes ? Les intermittences de la couverture et les paradoxes de la contributivité*

Finalement, ces caractéristiques de l'indemnisation conduisent à interroger le risque que l'assurance chômage couvre et la réponse au risque qu'elle apporte. En 1979, les conditions d'éligibilité permettent seulement de vérifier que le travailleur est salarié. Ensuite, il est indemnisé lorsqu'il est au chômage et ce quelle que soit sa durée d'emploi. Cette absence de contributivité est sans conteste la meilleure garantie pour les salariés à l'emploi discontinu. Le dispositif fonctionne à plein comme une assurance face à un risque : pour le dire simplement, moins il travaille, plus il est au chômage, plus (fréquemment) il est indemnisé. Lorsqu'au contraire la contributivité se renforce, que celle-ci soit stricte (comme depuis 2009) ou qu'elle fonctionne par paliers (comme avant 2009), le fait de proportionner plus ou moins strictement durée d'emploi et durée de couverture génère de fait le plus souvent une couverture intermittente du chômage. Le salarié se trouve engagé dans une course poursuite. L'assurance chômage fonctionne de ce point de vue moins comme une assurance que comme un compte épargne : le salarié cumule des droits à indemnisation lorsqu'il travaille puis les consomme lorsqu'il est au chômage. Comme, par définition emploi et chômage sont entremêlés dans les trajectoires à l'emploi discontinu, les trajectoires d'emploi – même régulières – sont couvertes par



intermittence par l'indemnisation. La distance entre les épisodes d'indemnisation et leur durée dépendent bien sûr des seuils d'éligibilité mais aussi de la « rentabilité » plus ou moins importante en termes de durée de la protection engendrée par chaque épisode d'emploi. La description concrète des parcours d'indemnisation permet ainsi de se départir de la représentation dichotomique à laquelle incite les présentations des droits en termes d'éligibilité : c'est moins sur l'accès ou non à l'indemnisation que jouent ces critères que sur la fréquence à laquelle ces salariés parviennent à être couverts.

Les paradoxes de ces dispositifs très contributifs et de plus fortement axés sur l'activation des chômeurs amènent à s'interroger sur la nature même de l'assurance chômage pour les salariés les plus précaires. Toutes les simulations montrent ainsi une inversion de logique qui s'opère entre les plus précaires et les plus stables. Pour ces derniers, plus de chômage signifie plus d'indemnisation. Pour les premiers, c'est l'inverse : plus de chômage signifie moins d'indemnisation. Pour les plus stables, c'est encore une logique de revenu de remplacement qui domine. Pour les plus précaires, c'est au contraire la fonction de prime à l'emploi qui devient prééminente. L'assurance chômage fonctionne pour eux davantage comme un compte épargne que comme une assurance. Cette inversion de logique trouve son illustration la plus forte dans le contraste saisissant entre la hiérarchie des indemnisations observées en 1979 et dans les simulations du décret de 2019. Les premiers sont devenus les derniers : alors qu'en 1979, les salariés à l'emploi discontinu sont d'autant mieux indemnisés qu'ils sont exposés au risque chômage, en 2019 c'est strictement l'inverse pour une frange très importante de ces salariés. Seuls ceux qui se rapprochent le plus des salariés stables voient à nouveau leur indemnisation augmenter avec leur exposition au chômage. De ce point de vue, le décret de 2019 constitue une accentuation radicale de tendances déjà à l'œuvre et amplifie la chute des droits des salariés à l'emploi discontinu.

## **2019 : L'assurance chômage est-elle encore une assurance chômage pour les salariés à l'emploi discontinu ?**

La convention de 2017 et le décret de 2019 ont en commun d'organiser la réduction des droits à indemnisation des allocataires dont les trajectoires d'emploi sont marquées par la discontinuité. Ces deux réformes reposent sur un approfondissement de la contributivité mais actionnent des leviers différents. La convention de 2017 a réduit les droits des précaires en modifiant les règles de décompte du nombre de jours travaillés. Le décret de 2019 touche lui aux modalités de définition du revenu qui sert de référence au calcul du montant de l'allocation. 2019 modifie en profondeur la philosophie de l'assurance chômage en abandonnant la référence au salaire journalier. Ces deux réformes ont pour effet une chute du montant des droits, nettement plus marquée en 2019.

Le travail de simulation des droits a permis d'illustrer à la fois la tendance commune à ces deux réformes et de documenter l'accentuation très forte des baisses de droit que causerait la réforme décidée en 2019 (dont la mise en œuvre est aujourd'hui partiellement suspendue).

Les baisses de droits n'affectent pas la durée mais le montant des allocations. Plus les trajectoires d'emploi sont discontinues, plus les travailleurs voient le niveau de leur allocation diminuer avec les règles de 2019. Cette évolution s'explique par la modification du mode de calcul du revenu pris en référence pour calculer le montant de l'allocation. 2019 marque l'abandon du salaire de référence qui est remplacé par le revenu de référence. Le calcul ne s'effectue pas uniquement sur les salaires perçus lors des jours travaillés. Cela revient à étendre la logique de contributivité non plus seulement à la durée d'indemnisation mais aussi au montant de l'indemnisation journalière. Le montant de l'indemnisation reflète désormais l'intensité d'emploi pendant la période de référence. Un travailleur qui a peu travaillé aura un revenu de référence bas et une indemnité journalière faible.

Comme ce fut le cas dans d'autres négociations récentes, le gouvernement a avancé, en mobilisant la notion de « capital », l'idée selon laquelle les droits seraient préservés. Selon cette perspective, un même droit assimilé à un capital serait seulement réparti autrement dans le temps dans un simple arbitrage entre durée d'indemnisation (revue à

la hausse) et montant moyen d'indemnisation (revu à la baisse). Cet argument est clairement infirmé par les simulations que nous avons mises en œuvre. Certes, nous observons une plus grande continuité des droits liée à un allongement de la durée d'indemnisation pour certaines configurations supra-mensuelles de trajectoires à l'emploi discontinu mais cette meilleure couverture dans la durée est très loin de compenser l'effondrement des montants perçus.

Par ailleurs, nos simulations illustrent un mécanisme beaucoup moins documenté que l'effet direct de la baisse de l'indemnité journalière : le nouveau calcul du salaire de référence affecte aussi indirectement la possibilité même de cumuler indemnité et salaire dans le cadre du dispositif d'activité réduite. Même si celui-ci perdure, les possibilités de cumul sont de fait très limitées par la réforme de la définition du salaire de référence devenu mécaniquement beaucoup plus bas. Aussi de nombreux allocataires auparavant indemnisés dans le cadre de l'activité réduite pourront ne plus l'être

Au final, ces travailleurs pourraient se trouver enfermés dans des droits d'un montant très faible mais longs dans la mesure où tant qu'un droit n'est pas épuisé, sa consommation perdure. L'abandon de la référence au salaire et la faiblesse des montants conduisent finalement à interroger le caractère « assurantiel » de l'indemnisation. En effet, les montants pourraient fréquemment être inférieurs aux montants perçus par les allocataires du RSA.

C'est un effondrement des droits des salariés à l'emploi discontinu qui s'annonce à l'occasion de l'approfondissement radical de logiques déjà en partie à l'œuvre dans les réformes précédentes et qui mettent en cause la fonction même d'assurance contre le risque chômage pour ces profils.

Ce basculement dans la couverture des précaires doit être mis en perspective avec les évolutions de l'emploi. Alors qu'on constate une réduction de la durée des contrats et une forte augmentation des recrutements en contrat de moins d'un mois, les règles d'indemnisation évoluent dans le sens d'une moindre couverture des salariés qui occupent ces types de contrat.

Ces transformations doivent également être mises en perspective avec les évolutions du taux de couverture de l'indemnisation du chômage dont nous avons montré

qu'il était déjà au plus bas avant cette réforme qui ne manquera pas d'exclure de nouveaux chômeurs et dont on peut aussi anticiper qu'elle augmentera le nombre d'indemnisables non indemnisés.

## Bibliographie

Cahuc P., Prost C., 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre 2015.

Colomb F., 2012, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, PUR, Res Publica.

Conter B., 2009, « Enjeux de la traduction nationale des principes européens de « flexicurité » », in Bernard Conter, Philippe Lemistre et Brigitte Renes (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 28.

Daniel Ch., 1999, « L'indemnisation du chômage depuis 1979. Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IREC*, n° 29, p. 5-28.

Daniel Ch., Tuchsirer C., 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion.

Domergue J.-P., 2019, *Histoire de l'assurance chômage - Tome VIII, La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes* - Grand Format, CHSS, Paris.

Dubois V., 2007, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007/1, p.73-95.

Freyssinet J., 2010, *Négociier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Éditions Liaisons.

Gautié J., 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 46, 1, p. 60-76.

Gonthier P., Vinceneux K., 2017, « Des chômeurs qui travaillent ? Les 7 visages de l'activité réduite », *Document d'études*, N° 112, DARES, Juin 2017.

Grégoire M., 2009, « Attribuer une valeur au hors-emploi : les intermittents du spectacle », in F. Vatin (dir.), *Évaluer et valoriser: du travail au produit. Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, PUM, p.93-114.

Grégoire M., Guergoat-Larivière M. et Vivès C., 2018, « Introduction générale. Discontinuités de l'emploi et indemnisation du chômage », *Socio-économie du Travail*, numéro thématique « Discontinuités de l'emploi et indemnisation du chômage », n° 3, 2018-1, p. 15-30

Grégoire M. (coord.), Baguelin O. , Dulac J., Grégoire M., Higelé J.-P., Kim J., Rémillon D., Vivès C., 2019, « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts », Rapport intermédiaire pour la DARES, APR « Quels usages des contrats courts »

Grégoire M., Vivès C., 2018, « Combien de chômeurs indemnisés ? Un taux de couverture au plus bas occulté par un changement de définition », *Note de l'IES*, n° 42, mars 2018

Havet, N., Joutard, X. & Penot, A., 2019, « Les pratiques d'activité réduite et leurs impacts sur les trajectoires professionnelles : une revue de la littérature ». *Revue d'économie politique*, vol. 129(1), 11-47.

Higelé J.-P., Vivès C., 2018, « Moduler les cotisations d'assurance chômage ? Les revendications syndicales face à l'emploi discontinu et au blocage patronal des

cotisations », *Socio-économie du Travail*, numéro thématique « Discontinuités de l'emploi et indemnisation du chômage », n° 3, 2018-1, p. 69-102.

Issehnane S., Gilles F., Moulin L., Oumeddour L. et Sari F., 2016, « Le recours à l'activité réduite : déterminants et trajectoires des demandeurs d'emploi », *Etudes et recherches*, n°8, Pôle emploi, Juillet.

Ourliac B., 2017, « Comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage : quels enseignements ? », *Document d'études*, DARES, n°209, mai 2017.

Pôle emploi, Unédic, DARES, 2016, « Mesure d'un taux de couverture par l'indemnisation du chômage. Document méthodologique » : [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/taux\\_de\\_couverture\\_note\\_methodologique.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/taux_de_couverture_note_methodologique.pdf)

Pôle emploi, 2017, « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation au 30 juin 2017 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 17.048, novembre.

Pôle Emploi, 2020, « Part des demandeurs d'emploi indemnisables : situation au 30 juin 2019 », *Statistiques et Indicateurs*, n° 20.002, janvier.

Sarfati F., Vivés C., 2016, « Sécuriser des intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IREs*, 2016/1 (n° 88), p. 93-121.

Tuchszirer C., 2000, « Impact de l'assurance chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les « activités réduites » », *Revue de l'IREs*, 2, 33, p. 1-23.

Unédic, 2013, « L'activité réduite : la croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Éclairages*, n°6, Études et Analyses, octobre.

Unédic, 2017, « Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016 ? », *Eclairages*, juillet.

Unédic, 2018, « Cumul allocation-salaire. Diagnostic sur le marché du travail l'assurance chômage », septembre 2018

Unédic, 2019, « Enquête sur les allocataires qui travaillent : qui sont-ils ? quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », *Études*, 29 mars.

Unédic, 2019, « Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019 », *Études*,  
21 novembre.

Vivès C., 2018, « Justifications et règles d'indemnisation de "l'activité réduite" : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*,  
Dossier « Troubles dans la protection sociale », n° 20, p. 61-81.



## **Annexes**

**Annexe 1. : Tableaux synthétiques  
des conventions et des  
dispositions retenues dans le  
simulateur**

**Tableau 3 : Paramètres relatifs à l'éligibilité et à la durée d'indemnisation<sup>88</sup>**

| Année | Période de référence affiliation  | Durée minimale d'affiliation  | Durée d'indemnisation   | Délai d'attente | Réadmission / Droits rechargeables   |
|-------|---|---|---|-----------------|--|
| 1979  | 12 mois civils précédant le dernier jour travaillé  | 3 mois (91 jours ou 520 h.)   | 12 mois (365 jours)<br><br>Prolongations par période de 3 mois (91 jours) avec accord de la commission paritaire.<br><br>Durée max : 36 mois (1095 jours).  | Non             | Possibilité de poursuivre la consommation du premier droit si le SJR du droit n°1 > SJR droit n°2  |
| 1984  | Filière a (Allocation de base exceptionnelle):<br>12 mois civils précédant le dernier jour travaillé<br><br>Filière b ;<br>12 mois civils précédant le dernier jour travaillé<br><br>Filière c-1:<br>24 mois civils précédant le dernier jour travaillé | Filière a (Allocation de base exceptionnelle) :<br>3 mois (91 jours ou 507 h.)*<br><br>Filière b :<br>6 mois (182 jours ou 1014 h.)<br><br>Filière c-1:<br>12 mois (365 jours ou 1820 h.)<br><br><i>*L'allocation de base exceptionnelle ne peut être versée qu'une fois tous les 24 mois</i> | Filière a (Allocation de base exceptionnelle) :<br>3 mois (91 jours)<br>pas de prolongation<br><br>Filière b :<br>- 6 mois (182 jours)<br>- Prolongation max. : 3 mois (91 jours) d'allocation de base exceptionnelle et 3 mois (91 jours) d'allocation de fin de droits<br>- Durée max. : 15 mois (456 jours)<br><br>Filière c-1 :<br>12 mois (365 jours)<br>- Prolongation max. : 6 mois (182 jours) de prolongation d'allocation de base exceptionnelle et 6 mois (182 jours) d'allocation de fin de droits<br>- Durée max : 30 mois (912 jours) | Non             | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |

<sup>88</sup> Nous présentons ici les paramètres d'indemnisation modélisés en nous limitant aux salariés de moins de 50 ans et en excluant la filière de 1984 réservée aux salariés ayant cotisé plus de 15 ans. Pour faciliter la lecture, les paramètres nouveaux par rapport à la précédente convention retenue sont indiqués en gras.

| Année       | Période de référence affiliation  | Durée minimale d'affiliation   | Durée d'indemnisation  | Délai d'attente  | Réadmission / Droits rechargeables   |
|-------------|---|--|--|--|--|
| <b>1993</b> | Filière a : <b>8 mois</b><br><br>Filière b : <b>12 mois</b><br><br>Filière c : <b>12 mois</b><br><br>Filière d : <b>24 mois</b> | Filière a : <b>4 mois (122 jours ou 676 h.)</b><br><br>Filière b : <b>6 mois (182 jours ou 1014 h.)</b><br><br>Filière c : <b>8 mois (243 jours ou 1352 h.)</b><br><br>Filière d : <b>14 mois (426 jours ou 2366 h.)</b> | Filière a : <b>4 mois (122 jours)</b><br><br>Filière b : <b>7 mois (213 jours)</b><br><br>Filière c : <b>15 mois (456 jours)</b><br><br>Filière d : <b>30 mois (912 jours)</b> | <b>5 jours.</b><br><br><b>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois</b> | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |
| <b>1997</b> | Filière a : 8 mois<br><br>Filière b : 12 mois<br><br>Filière c : 12 mois<br><br>Filière d : 24 mois                             | Filière a : 4 mois (122 jours ou 676 h.)<br><br>Filière b : 6 mois (182 jours ou 1014 h.)<br><br>Filière c : 8 mois (243 jours ou 1352 h.)<br><br>Filière d : 14 mois (426 jours ou 2366 h.)                             | Filière a : 4 mois (122 jours)<br><br>Filière b : 7 mois (213 jours)<br><br>Filière c : 15 mois (456 jours)<br><br>Filière d : 30 mois (912 jours)                             | <b>7 jours.</b><br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois        | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |
| <b>2002</b> | Filière a : <b>22 mois</b><br><br>Filière b : <b>24 mois</b>  | Filière a : <b>6 mois (182 jours ou 910 heures)</b><br><br>Filière b : <b>14 mois (426 jours ou 2123 heures)</b>   | Filière a : <b>7 mois (213 jours)</b><br><br>Filière b : <b>23 mois (700 jours)</b>  | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois               | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |
| <b>2006</b> | Filière a : 22 mois<br><br>Filière b : <b>20 mois</b><br><br>Filière c : <b>26 mois</b>   | Filière a : 6 mois (182 jours ou 910 h.)<br><br>Filière b : <b>12 mois (365 jours ou 1820 h.)</b><br><br>Filière c : <b>16 mois (487 jours ou 2426 h.)</b>   | Filière a : 7 mois (213 jours)<br><br>Filière b : <b>12 mois (365 jours)</b><br><br>Filière c : 23 mois (700 jours)  | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois               | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |
| <b>2009</b> | <b>28 mois</b>  | <b>4 mois (122 jours ou 610 heures)</b>  | <b>La durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation</b><br><br><b>&gt; 4 mois (122 jours) et &lt; 24 mois (730 jours)</b>   | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois               | si la durée du reliquat est plus longue que la durée acquise par la nouvelle ouverture de droit, la durée d'indemnisation est la durée du reliquat |

| Année | Période de référence affiliation | Durée minimale d'affiliation   | Durée d'indemnisation  | Délai d'attente  | Réadmission / Droits rechargeables  |
|-------|----------------------------------|--|--|--|---|
| 2014  | 28 mois                          | 4 mois (122 jours ou 610 heures)   | La durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation<br><br>> 4 mois (122 jours) et < 24 mois (730 jours)   | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois | <b>Droits rechargeables :</b><br><b>À l'épuisement du droit, calcul du rechargement. Il faut avoir au moins 30 jours d'affiliation. Mêmes règles de calcul des droits et du montant</b> |
| 2017  | 28 mois                          | 4 mois ( <b>88 jours travaillés</b> ou 610 h.)<br><b>changement important : prise en compte des seuls jours travaillés.</b><br><b>5 jours travaillés max. par semaine civile</b> | <b>Nombre de jours travaillés dans la PRA x 1,4</b>  | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois | <b>Droits rechargeables :</b><br><b>À l'épuisement du droit, calcul du rechargement. Il faut avoir au moins 30 jours d'affiliation. Mêmes règles de calcul des droits et du montant</b> |
| 2019  | 24 mois                          | <b>6 mois (130 jours travaillés ou 910 h.)</b><br><br>(Mêmes modalités de décompte des jours qu'en 2017)   | <b>Entre 6 mois (182 jours) et 24 mois (730 jours). Entre début 1<sup>er</sup> contrat de la période d'affiliation et dernier jours dernier contrat.</b> | 7 jours.<br><br>S'applique à chaque nouveau droit et max une fois tous les 12 mois | <b>Droits rechargeables avec même conditions d'éligibilité que le droit principal</b>   |

**Tableau 4 : Paramètres relatifs au montant de l'indemnisation<sup>89</sup>**

| Convention | Période et calcul du salaire de référence  | Calcul de l'indemnité journalière   | Quotité   | Dégressivité  | Modalités de calcul de l'allocation réadmission ou recharge  |
|------------|--|---|---|---|--|
| 1979       | <b>3 mois</b><br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi   | <b>42 % SJR + 20 fr.*c</b><br><br><i>Montant min. : 53 fr.**</i><br><i>Montant max : 90 % SJR</i><br><br><small>* 9,47 euros 2016 ** 25,10 euros 2016</small>   |   | <b>Non</b>  | Si le SJR du droit n°2 est inférieur au SJR du droit n°1 alors l'allocataire a droit au SJR du droit n°1 jusqu'à épuisement du reliquat. La durée du reliquat est déduite du droit n°2.  |
| 1984       | Filière a (Allocation de base exceptionnelle):<br><b>3 mois</b><br><br>Filière b ;<br><b>6 mois</b><br><br>Filière c-1:<br><b>12 mois</b><br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi | Filière a (Allocation de base exceptionnelle):<br><b>30 % SJR + 30 fr.*</b><br><i>Montant min. : 72 fr.**</i><br><i>Montant max : 56,25 % SJR</i><br><br>Filières b, c:<br>42 % SJR + 40 fr.***<br><i>Montant min. : 60 % SJR</i><br><i>Montant min. : 95 fr.****</i><br><i>Montant max : 75 % SJR</i><br><br>Allocation journalière de fin de droit : <b>40 fr.***</b><br><br><small>*8,38 euros 2016 **20,11 euros 2016 ***11,17 euros 2016 **** 26.33 euros 2016</small> | <b>Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein</b> | <b>Application d'un coef. de 0,85 par période de 6 mois de prolongation, dès la première prolongation</b>   | Si le SJR du droit n°2 est inférieur au SJR du droit n°1 alors l'allocataire a droit au SJR du droit n°1 jusqu'à épuisement du reliquat. La durée du reliquat est déduite du droit n°2.  |
| 1993       | <b>12 derniers mois (période travaillée si &lt; 12 mois)</b><br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi  | <b>40,4 % SJR + 52,73 fr.*</b><br><br><i>Montant min. : 57,4 % SJR</i><br><i>Montant min. : 127,57 fr.**</i><br><i>Montant max. : 75 % SJR</i><br><br><small>* 10,90 euros 2016 ** 26.36 euros 2016</small>   | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein        | <b>Filière a. :<br/>Coef. de 0,75 dès le premier jour<br/>Filière b :<br/>Coef. de 0,85 à partir de 123 jours<br/>Filière c :<br/>Coef. de 0,83 à partir de 153 jours.<br/>Appliqué tous les 122 jours.<br/>Filière d : Coef. de 0,83 à partir de 366 jours. Appliqué tous les 122 jours.</b> | <b>Comparaison entre le montant global du reliquat des droits ouverts au titre de la précédente admission et le montant global des droits ouverts au titre de la nouvelle admission.</b> |

<sup>89</sup> Nous présentons ici les paramètres d'indemnisation modélisés en nous limitant aux salariés de moins de 50 ans. Pour faciliter la lecture, les paramètres nouveaux par rapport à la précédente convention retenue sont indiqués en gras.

| Convention | Période et calcul du salaire de référence   | Calcul de l'indemnité journalière   | Quotité  | Dégressivité  | Modalités de calcul de l'allocation réadmission ou recharge  |
|------------|---|---|--|---|--|
|            |   |   |  | <p><b>Montant min. : 81,30 fr.*</b></p> <p><i>*17,08 euros 2016</i></p>   | <b>Le montant global le plus élevé est accordé.</b>  |
| 1997       | <p>12 derniers mois (période travaillée si &lt; 12 mois)</p> <p>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi</p> | <p>40,4 % SJR + <b>64,24 fr.*</b></p> <p><i>Montant min. : 57,4 % SJR</i><br/><i>Montant min. : 156,61 fr. **</i><br/><i>Montant max. : 75 % SJR</i></p> <p><i>* 12.63 euros 2016 ** 30.78 euros 2016</i></p> | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | <p><b>Filière a : pas de dégressivité</b></p> <p>Filière b : Coef. de 0,85 à partir de 123 jours</p> <p>Filière c : Coef. de 0,83 à partir de 153 jours.</p> <p><b>Appliqué tous les 182 jours.</b></p> <p>Filière d : Coef. de 0,83 à partir de <b>275 jours.</b> Appliqué <b>tous les 182 jours.</b></p> <p><b>Montant min. : 112,21 fr.*</b></p> <p><i>*22.06 euros 2016</i></p> | Comparaison entre le montant global du reliquat des droits ouverts au titre de la précédente admission et le montant global des droits ouverts au titre de la nouvelle admission. Le montant global le plus élevé est accordé. |
| 2002       | <p>12 derniers mois (période travaillée si &lt; 12 mois)</p> <p>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi</p> | <p>40,4 % SJR + <b>10,15€*</b></p> <p><i>Montant min. : 57,4 % SJR</i><br/><i>Montant min. : 24,76 € **</i><br/><i>Montant max. : 75 % SJR</i></p> <p><i>*12.28 euros 2016 ** 29.96 euros 2016</i></p>        | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | <b>Pas de dégressivité</b>  | Comparaison entre le montant global du reliquat des droits ouverts au titre de la précédente admission et le montant global des droits ouverts au titre de la nouvelle admission. Le montant global le plus élevé est accordé. |
| 2006       | <p>12 derniers mois (période travaillée si &lt; 12 mois)</p> <p>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi</p> | <p>40,4 % SJR + <b>10,25€*</b></p> <p><i>Montant min. : 57,4 % SJR`</i><br/><i>Montant min. : 25,01 € **</i><br/><i>Montant max. : 75 % SJR</i></p> <p><i>* 11.49 euros 2016 ** 28.05 euros 2016</i></p>      | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein |   | Comparaison entre le montant global du reliquat des droits ouverts au titre de la précédente admission et le montant global des droits ouverts au titre de la nouvelle admission. Le montant global le plus élevé est accordé. |

| Convention | Période et calcul du salaire de référence  | Calcul de l'indemnité journalière  | Quotité  | Dégressivité  | Modalités de calcul de l'allocation réadmission ou recharge  |
|------------|--|--|--|---|--|
| 2009       | 12 derniers mois (période travaillée si < 12 mois)<br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi  | 40,4 % SJR + <b>10,93€</b><br><br><i>Montant min. : 57,4 % SJR`</i><br><i>Montant min. : 26,66 €</i><br><i>Montant max. : 75 % SJR</i><br><br><i>*11.74 euros 2016 ** 28.63 euros 2016</i> | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | Non   | Comparaison entre le montant global du reliquat des droits ouverts au titre de la précédente admission et le montant global des droits ouverts au titre de la nouvelle admission. Le montant global le plus élevé est accordé. Le montant global le plus élevé est accordé.) |
| 2014       | 12 derniers mois (période travaillée si < 12 mois)<br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / nombre de jours d'emploi  | 40,4 % SJR + 11,64€*<br><br><i>Montant min. : 57 % SJR</i><br><i>Montant min. : 28,38 € **</i><br><i>Montant max. : 75 % SJR</i><br><br><i>*11.67 euros 2016 ** 28,44 euros 2016</i>       | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | Non   | <b>Droits rechargeables : un nouveau SJR est calculé à partir des salaires perçus pendant les périodes travaillées au cours de la consommation du droit.</b>   |
| 2017       | <b>12 derniers mois (période travaillée si &lt; 12 mois)</b><br><br>Salaire journalier de référence (SJR) : somme des salaires / (nombre de jours de travail *1,4)   | 40,4 % SJR + 11,76€*<br><br><i>Montant min. : 57 % SJR</i><br><i>Montant min. : 28,67 € **</i><br><i>Montant max. : 75 % SJR</i><br><br><i>*11.64 euros 2016 ** 28,38 euros 2016</i>       | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | Non   | Droits rechargeables : un nouveau SJR est calculé à partir des salaires perçus pendant les périodes travaillées au cours de la consommation du droit.  |
| 2019       | <b>24 mois max (idem période d'affiliation)</b><br><br>Salaire journalier moyen (SJM) : somme des salaires / nombre de jours entre le 1 <sup>er</sup> jour du premier contrat et le dernier jour du dernier contrat de la période d'affiliation. | 40,4 % SJM + 12€*<br><br><i>Montant min. : 57 % SJM</i><br><i>Montant min. : 29,26 €**</i><br><i>Montant max. : 75 % SJM</i><br><br><i>*11.64 euros 2016 ** 28,38 euros 2016</i>           | Allocation minimale et parties fixes sont réduites proportionnellement lorsque l'allocataire n'a pas travaillé à temps plein | <b>Coef. 0,7 à partir du 183<sup>ème</sup> jour pour les allocataires dont le salaire de référence est supérieur à 4500€ brut mensuel.</b><br><br><i>Montant min. : 84,33€.</i> | Droits rechargeables : un nouveau SJM est calculé à partir des salaires perçus pendant les périodes travaillées au cours de la consommation du droit.  |



**Tableau 5 : Paramètres relatifs à l'activité réduite<sup>90</sup>**

| Année | Seuil en rémunération  | Seuil horaire      | Nombre de jours non indemnisables par mois (= décalage)   | Durée de cumul   |
|-------|--|--------------------|---|--|
| 1979  |  |                    | Pas d'activité réduite : (possibilité de cumul soumise à l'accord de la CPN)  |  |
| 1984  | <b>78/169<sup>ème</sup> des rémunérations mensuelles antérieures</b>                               | <b>78 heures</b>   | <b>Rémunération mensuelle procurée x 1,2/SJR</b>  | <b>Pas de limitation</b>   |
| 1993  | <b>80 % des rémunérations mensuelles prises en considération pour le calcul de l'indemnisation</b> | <b>Aucun seuil</b> | <b>Rémunération mensuelle procurée / SJR</b><br><b>Minoration de 0,8 pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus</b> | <b>12 mois</b><br><b>Exception : Allocataires âgés de 50 ans ou plus</b> |
| 1997  | <b>70 % des rémunérations mensuelles prises en considération pour le calcul de l'indemnisation</b> | <b>136 heures</b>  | Rémunération mensuelle procurée / SJR<br>Minoration de 0,8 pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus               | <b>18 mois</b><br>Exception : Allocataires âgés de 50 ans ou plus        |
| 2001  | 70 % des rémunérations mensuelles prises en considération pour le calcul de l'indemnisation        | 136 heures         | Rémunération mensuelle procurée / SJR<br>Minoration de 0,8 pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus               | 18 mois<br>Exception : Allocataires âgés de 50 ans ou plus               |
| 2006  | 70 % des rémunérations mensuelles prises en considération pour le calcul de l'allocation           | <b>110 heures</b>  | Rémunération mensuelle procurée / SJR<br>Minoration de 0,8 pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus               | <b>15 mois</b><br>Exception : Allocataires âgés de 50 ans ou plus        |

<sup>90</sup> Nous n'avons considéré ici que les paramètres relatifs à l'activité réduite reprise et non à l'activité réduite conservée. Pour faciliter la lecture, les paramètres nouveaux par rapport à la précédente convention retenue sont indiqués en gras.

| Année | Seuil en rémunération  | Seuil horaire       | Nombre de jours non indemnisables par mois (= décalage)  | Durée de cumul   |
|-------|--|---------------------|--|--|
| 2009  | 70 % des rémunérations mensuelles prises en considération pour le calcul de l'allocation                         | 110 heures          | Rémunération mensuelle procurée / SJR<br>Minoration de 0,8 pour les allocataires âgés de 50 ans ou plus                      | 15 mois<br>Exception : Allocataires âgés de 50 ans ou plus |
| 2014  | <b>Le cumul des allocations et des rémunérations ne peut excéder le montant mensuel du salaire de référence.</b> | <b>Pas de seuil</b> | <b>Quotient du montant de l'allocation mensuelle – 70 % des revenus brut perçus, par le SJR arrondi à l'entier supérieur</b> | <b>Pas de limite</b>                                       |
| 2017  | Le cumul des allocations et des rémunérations ne peut excéder le montant mensuel du salaire de référence.        | Pas de seuil        | Montant de l'allocation mensuelle – 70 % des revenus brut perçus, <b>arrondi à l'entier le plus proche</b>                   | Pas de limite  |
| 2019  | Le cumul des allocations et des rémunérations ne peut excéder le montant mensuel du salaire de référence.        | Pas de seuil        | Montant de l'allocation mensuelle – 70 % des revenus brut perçus, arrondi à l'entier le plus proche                          | Pas de limite  |

## **Annexe 2. : Éléments méthodologiques de formalisation des différentes conventions**

La mise en forme des différentes conventions suppose parfois des décisions méthodologiques particulières. La présente annexe, de portée surtout technique, vise à expliciter ces partis pris et choix méthodologiques.

**1979**

### *Prolongations*

Nous choisissons de considérer que l'allocataire était indemnisé pour la durée maximale atteignable même si ce n'est pas le cas général. Nous suivons en cela les mêmes choix méthodologiques que Daniel (Daniel, 1999). Dans notre modèle, un travailleur de moins de 50 ans peut donc percevoir l'allocation de base pendant 3 ans. Ce choix

maximaliste nous semble préférable au choix minimaliste qui consisterait à ne pas retenir un droit bien réel quoique non automatique. Par conséquent, nous n'avons pas modélisé l'allocation de fin de droits dans la mesure où celle-ci n'intervient en 1979 que dès lors que l'allocataire ne perçoit plus l'allocation de base.

#### *Activité réduite*

**L'activité réduite** n'est possible que sur dérogation. Elle n'a pas été intégrée dans le simulateur. D'un point de vue réglementaire, déclarer une heure de travail conduit à perdre l'indemnisation pour le mois en question. C'est donc une autre dimension de notre sous-estimation de la couverture, puisqu'il est possible d'obtenir une dérogation lors de l'examen de la situation par une commission paritaire. Il est également très probable que des allocataires aient fait le choix de ne pas déclarer quelques heures de travail pour ne pas perdre totalement leurs droits au chômage. Ceci était d'autant plus facile que les outils actuels de recouplement des déclarations n'existaient pas.

## **1984**

#### *Prolongations.*

L'accord pour la prolongation semble être quasi automatique tant que la recherche d'emploi est effective (cf. Règlement général p. 61-62). Nous les avons donc systématiquement attribuées. La prolongation n'est plus renouvelable dans la convention de 1984. Nous avons donc intégré l'allocation de fin de droits versée par l'assurance chômage jusqu'à la durée maximale d'indemnisation toutes allocations confondues. Compte tenu du choix méthodologique de retenir la prolongation de l'allocation systématiquement, nous ne prenons pas en compte la possibilité (qui existe) de prolongation de l'allocation de fin de droits. En effet, pour toutes les filières, le maximum de durée correspond à la somme des durées d'allocation, de prolongation de l'allocation et de l'allocation de fin de droits.

### *Réadmission.*

En cas de réadmission, si le droit précédent donnait droit à une indemnité supérieure, ce montant prévaut pendant la durée du reliquat. De même, si la durée du reliquat est supérieure à celle du nouveau droit, celle-ci prévaut. Cette règle n'était pas nécessaire en 1979, les nouveaux droits étant nécessairement plus longs que les anciens.

### *Activité réduite (codage des règles de 1986)*

À partir de 1983, l'activité réduite n'est plus dérogatoire et les règles encadrant le cumul entre salaire et allocation connaissent plusieurs modifications par les représentants des organisations syndicales et patronales et sont stabilisées en 1986. Ce sont ces règles que nous avons codées dans la simulation intitulée 1984 dans la mesure où ce sont ces règles qui ont duré le plus longtemps dans la période concernée.

## **1993**

### *Choix de la convention simulée*

La dégradation de la situation financière du régime consécutive à une dégradation de l'emploi au cours de l'année 1991 a conduit à ouvrir une série de négociations. Des accords sont conclus mais rapidement renégociés au regard de la situation financière du régime. Nous étudions les dispositions inscrites dans le protocole du 23 juillet 1993 qui est le dernier d'une série de textes et qui restent en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1997<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Les dispositions du protocole de juillet 1993 sont inscrites dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1994.

## **1997**

Pas de choix méthodologiques particulier à signaler.

Les changements introduits en 1997 sont moindres par rapport à ceux de 1992/1993. Nous avons toutefois retenu cette convention car, tout en conservant les grandes lignes du fonctionnement antérieur, les conditions d'application de la dégressivité sont modifiées.

## **2002**

### *Choix de la convention simulée*

Comme en 1982-1984 et en 1992-1993, la séquence 1999-2002 est une période de crise pour le régime d'indemnisation pour laquelle plusieurs états de la réglementation vont se succéder avant une certaine stabilisation avec la convention de 2002 qui est celle que nous avons retenue pour la coder dans le simulateur.

La convention de 2001 qui a introduit les principaux changements a été rapidement modifiée en raison de la dégradation de la situation financière du régime. Nous avons codé la convention après l'avenant du 27 décembre 2002. Un premier avenant était intervenu le 19 juin 2002. Les paramètres entrés en vigueur en 2002 intègrent ces changements et sont restés en vigueur plus longtemps.

## **Conventions suivantes : 2006, 2009**

Pas de choix méthodologiques particulier à signaler.

## **Convention 2014**

### *Droit d'option*

Ce choix a déjà été expliqué dans la partie méthodologique p. 77. Nous n'avons pas modélisé de droit d'option (choix de renoncer à son reliquat pour bénéficier d'un nouveau droit) dans la mesure où celui-ci suppose de faire des hypothèses sur les préférences des bénéficiaires dans des circonstances dans lesquelles la hiérarchie des choix n'est pas immédiatement évidente.

## **Convention 2017 et décret 2019**

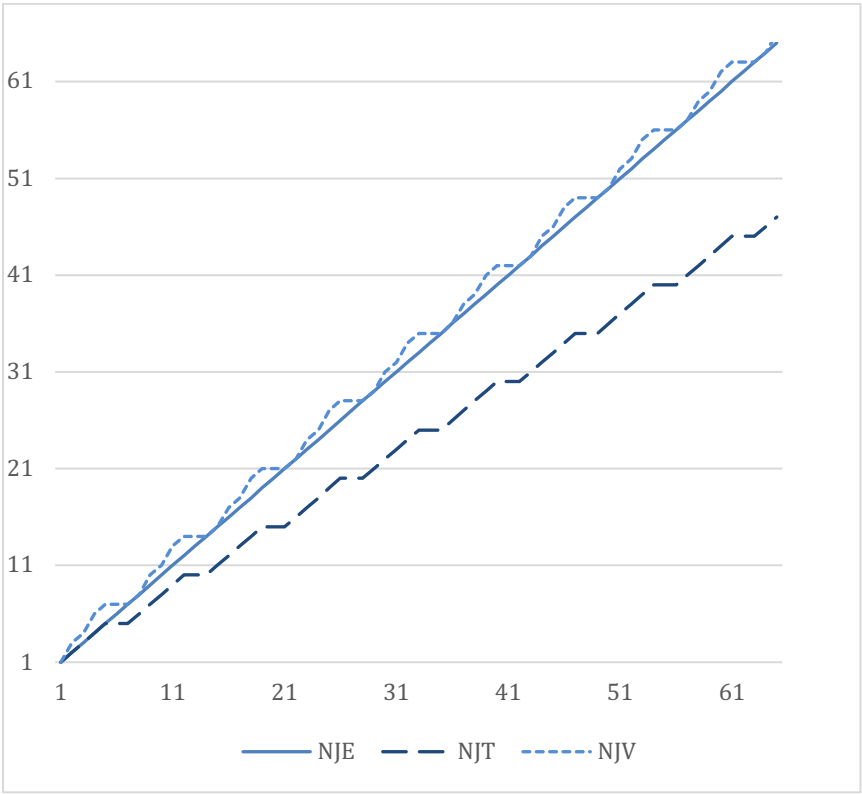
### *Temps de travail*

À partir de 2017, le calcul du salaire de référence ainsi que celui de l'affiliation ne se font plus sur la base des temps d'emplois ou, plus précisément, sur la base des temps d'affiliation mais sur celle du nombre de jours effectifs travaillés. La mesure est présentée comme neutre pour les salariés stables dans la mesure où, si une semaine civile équivaut désormais à 5 jours travaillés et non plus à 7 jours d'affiliation, le diviseur du salaire journalière de référence (SJR) est multiplié par 1,4. De même, la durée d'indemnisation correspond désormais au temps de travail affecté d'un coefficient 1,4.

Pour modéliser ce changement nous avons distingué dans le simulateur temps d'emploi et temps de travail. Néanmoins, nous avons dû, pour les salariés stables en particulier, opérer des choix méthodologiques en termes d'équivalence entre temps de travail et temps d'emploi. Nous avons donc comptabilisé chaque semaine à hauteur de 5 jours travaillés et additionné un éventuel reliquat. Notre modèle a une limite chaque mois ne fait que 30 jours ne fait pas différence entre des contrats successifs d'un mois et un seul contrat de plusieurs mois. Autrement dit, notre fonction introduit, tous les mois une légère erreur dans le calcul du nombre de jours travaillés à décompter (un jour par mois), la cinquième semaine du mois étant toujours comptabilisée en jours totalement travaillés.

Sur le fond, on peut noter que cette réforme n'est pas totalement neutre pour les salariés stables. Le graphique suivant montre que la conversion du nombre de jours d'emploi (NJE) en nombre de jours de travail (NJT) à raison de 5 jours par semaine, puis la conversion de ce nombre de jours de travail (NJT) en nombre de jours validés (NJV) en multipliant ce nombre de jours par 1,4 aboutit nécessairement à un léger décalage chaque semaine, décalage qui se résorbe tous les 7 jours. Cela signifie que pour les contrats les plus courts, ce décalage peut être significatif. Pour les plus longs, ce décalage devient insignifiant.

**Graphique 27 : Conversion du nombre de jours d'emploi en nombre de jours de travail et du nombre de jours de travail en durée validée**





**Annexe 3. : Liste des conventions  
retenues**

Nous présentons dans cette annexe la réglementation retenue pour les différentes conventions codées dans le simulateur.

***Pour le chômage total***

- 1979 :

Loi-cadre du 16 janvier 1979

Accord du 27 mars 1979

- 1984

Convention du 24 février 1984

- 1993

Protocole du 23 juillet 1993

- 1997

Convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997

- 2002

Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 avec avenants des 19 juin 2002 et 27 décembre 2002

- 2006

Convention du 18 janvier 2006

- 2009

Convention du 19 février 2009

- 2014

Convention du 14 mai 2014

- 2017

Convention du 14 avril 2017

- 2019

Décret du 26 juillet 2019

### ***Pour l'activité réduite***

- 1979

L'activité réduite est dérogatoire. Le cumul allocation/salaire est autorisé après passage devant une commission paritaire. Non codée dans le simulateur.

- 1986 à 1997

La réglementation est inscrite dans des délibérations de la commission paritaire nationale à laquelle nous n'avons pas eu accès. Nous avons utilisé la publication suivante comme source : Unédic, 2013, « L'activité réduite. La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Etude de l'Unédic*, octobre 2013

- À partir de 2001

La réglementation est inscrite dans le règlement général annexé à chaque convention. Nous avons utilisé cette source.



## Tables des graphiques, planches et tableaux

### Table des graphiques

|  |           |
|--|-----------|
| <i>Graphique 1 : Demande d'emploi en fin de mois (DEFM) catégories A et BC (1996-2020) en France métropolitaine (données CVS CJO Pôle Emploi-DARES) .....</i>            | <i>11</i> |
| <i>Graphique 2 : Demande d'emploi en fin de mois (DEFM) catégories A et BC (1996-2020) en France métropolitaine en base 100 (données CVS CJO Pôle Emploi-DARES).....</i> | <i>11</i> |
| <i>Graphique 3 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage et l'État 1985 à 2019 (au 31/12) .....</i>                         | <i>24</i> |
| <i>Graphique 4 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'assurance chômage 1985 à 2019 (au 31/12) .....</i>                                   | <i>24</i> |
| <i>Graphique 5 : Taux de couverture (part des demandeurs d'emploi indemnisés) par l'État de 1985 à 2019 (au 31/12) .....</i>   | <i>25</i> |
| <i>Graphique 6 : Part des indemnisés parmi les indemnisables (2010-2019) .....</i>   | <i>28</i> |
| <i>Graphique 7 a &amp; 7b : Montant de l'indemnité journalière en fonction du salaire journalier de référence (SJR) .....</i>  | <i>65</i> |
| <i>Graphique 8 : Taux de remplacement de l'indemnité journalière par rapport au salaire journalier de référence (SJR).....</i>   | <i>67</i> |
| <i>Graphique 9 : Durée d'indemnisation possible en fonction de la durée d'emploi.....</i>  | <i>68</i> |
| <i>Graphique 10 : Durée d'indemnisation en fonction de la durée d'emploi en 2019 par rapport aux autres règlementations.....</i>   | <i>69</i> |

|   |            |
|---|------------|
| <i>Graphique 11 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi stable puis en chômage complet en base 100 - 1979.....</i>               | <i>87</i>  |
| <i>Graphique 12 : Indemnisation annuelle des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> années de chômage pour un salarié au SMIC en emploi stable.....</i>  | <i>89</i>  |
| <i>Graphique 13 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi stable puis chômage pendant 15 mois en base 100 - 1979.....</i>          | <i>94</i>  |
| <i>Graphique 14 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié à 5 SMIC (7 000 euros) en emploi stable puis en chômage complet en base 100 -1979.....</i> | <i>96</i>  |
| <i>Graphique 15 : Évolution de l'indemnisation totale pour des salariés en emploi stable en fonction du salaire et de la quotité en base 100 -1979.....</i>   | <i>97</i>  |
| <i>Graphique 16 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4 (1 500 euros bruts de salaire).....</i>  | <i>111</i> |
| <i>Graphique 17 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4.....</i>                             | <i>113</i> |
| <i>Graphique 18 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi discontinu : fréquences d'emploi variables.....</i>   | <i>116</i> |
| <i>Graphique 19 : Indemnisation totale d'un salarié au SMIC à l'emploi intermittent supra-mensuel : en emploi 1 mois sur 3.....</i>   | <i>124</i> |
| <i>Graphique 20 : Évolution de l'indemnisation (durée, indemnisation moyenne et indemnisation totale) d'un salarié au SMIC en emploi 1 mois sur 3 en base 100 – 1979.....</i>                                 | <i>125</i> |
| <i>Graphique 21 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au SMIC en emploi intermittent supra-mensuel avec des fréquences d'emploi variables en base 100 -1979.....</i>                             | <i>127</i> |
| <i>Graphique 22 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié à l'emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours pendant 11 mois puis avec 1 mois de chômage total.....</i>                      | <i>138</i> |
| <i>Graphique 23 : Évolution de l'indemnisation (durée, et indemnisation totale) d'un salarié avec un emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours par mois, en base 100 – 1997.....</i>             | <i>139</i> |
| <i>Graphique 24 : Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi intermittent avec des fréquences d'emploi variables.....</i>  | <i>143</i> |
| <i>Graphique 25 : Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié avec un emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 30-25-20-15-10-5 jours.....</i>  | <i>150</i> |
| <i>Graphique 26 : Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi infra-mensuel avec des fréquences d'emploi variables : de 30-25-20-15-10-5 jours à 15-10-5-0-0-0 jours.....</i>                   | <i>153</i> |
| <i>Graphique 27 : Conversion du nombre de jours d'emploi en nombre de jours de travail et du nombre de jours de travail en durée validée.....</i>   | <i>184</i> |

## **Table des planches**

|   |            |
|---|------------|
| <i>Planche 1 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet.....</i>   | <i>84</i>  |
| <i>Planche 2 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable en chômage complet pendant une durée de 15 mois.....</i>                                    | <i>92</i>  |
| <i>Planche 3 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi stable puis en emploi 1 mois sur 4.....</i>  | <i>104</i> |
| <i>Planche 4 : Indemnisation mensuelle d'un salarié au SMIC à l'emploi intermittent supra-mensuel : en emploi 1 mois sur 3.....</i>                                       | <i>122</i> |
| <i>Planche 5 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent infra-mensuel : en emploi 20 jours pendant 11 mois puis avec 1 mois de chômage total.....</i> | <i>134</i> |
| <i>Planche 6 : Indemnisation mensuelle d'un salarié à l'emploi intermittent avec rythme infra-mensuel : en emploi 30-25-20-15-10-5 jours.....</i>                         | <i>146</i> |

## **Table des tableaux**

|   |            |
|---|------------|
| <i>Tableau 1 : Taux de couverture (nouvelle et ancienne définition) entre le T2 2003 et le T2 2019.....</i> | <i>29</i>  |
| <i>Tableau 2 : Les filières de la convention de 1984 (présentation simplifiée).....</i>                     | <i>46</i>  |
| <i>Tableau 3 : Paramètres relatifs à l'éligibilité et à la durée d'indemnisation.....</i>                   | <i>171</i> |
| <i>Tableau 4 : Paramètres relatifs au montant de l'indemnisation.....</i>                                   | <i>174</i> |
| <i>Tableau 5 : Paramètres relatifs à l'activité réduite.....</i>  | <i>177</i> |