L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ?

Mathieu GRÉGOIRE et Claire VIVÈS [1]

Cet article porte sur les évolutions des droits des salariés à l'assurance chômage de 1979 à 2021 étudiée au moyen d'un simulateur déterminant les droits générés, pour toute trajectoire d'emploi, par les différentes réglementations successives.

Il montre que les droits des salariés à l'emploi discontinu ont beaucoup varié alors que ceux des salariés à l'emploi stable ont connu une remarquable constance et que l'idée d'une amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu s'avère constituer un mythe.

En revanche, en 40 ans, la logique de l'indemnisation a été profondément bouleversée en passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne. Il convient ainsi de distinguer deux catégories de salariés à l'emploi discontinu souvent confondues : les « précaires » (en intermittence permanente) et les « chômeurs activés » (au passé d'emploi stable) dont les droits ont évolué différemment.

L'assurance chômage est régulièrement accusée d'être responsable de l'augmentation de la précarité de l'emploi. Ainsi, au début des années 2000, Pierre-Michel Menger mettait-il en avant, à propos des intermittents du spectacle, l'idée selon laquelle l'indemnisation « chômage » de périodes interstitielles entre des emplois très courts et fragmentés pouvait donner lieu à une dynamique auto-entretenue de fragmentation croissante de l'emploi et d'augmentation de la part de l'indemnisation chômage dans les revenus de ces salariés (Menger, 1997, 2005). Vingt ans plus tard, la même thèse est défendue à l'échelle de l'ensemble du salariat par certains économistes (Cahuc, Prost, 2015 ; Cahuc *et al.*, 2021 ; Cette, 2021) : l'assurance chômage

1. Maître de conférences, Université Paris Nanterre, IDHES – CNRS ; ingénieure de recherche en sociologie au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam), Lise et CEET.

serait devenue une machine à fabriquer de la précarité et serait responsable d'une « explosion » des contrats courts.

Cette thèse s'appuie sur une représentation et un récit de l'histoire de l'indemnisation chômage selon lesquels les droits des salariés à l'emploi discontinu auraient évolué dans le sens d'une amélioration continue. Dans le détail, les modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR) supposément introduites en 1979 rendraient plus intéressant de travailler seulement la moitié du temps plutôt qu'à mi-temps ; les réformes de 2009 et 2014 introduisant le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » et les « droits rechargeables » ainsi qu'un seuil d'éligibilité à 4 mois au lieu de 6 mois seraient favorables aux salariés reprenant des emplois courts ; l'évolution des règles de l'activité réduite est censée élargir les possibilités de rendre plus aisé le « cumul » entre emploi et indemnisation. Cette évolution aurait été à tel point favorable qu'elle poserait aujourd'hui un problème « d'équité » avec les salariés à l'emploi continu : les salariés seraient même désormais incités à préférer une alternance emploi fragmenté-chômage qu'un temps partiel continu.

Cette représentation de l'histoire et du rôle supposé néfaste de l'assurance chômage sur les contrats courts constitue explicitement le fondement intellectuel de la réforme de l'assurance chômage de 2019-2021 portée par les gouvernements Philippe puis Castex. Comme de nombreuses analyses l'ont montré, celle-ci modifie avant tout les droits de salariés à l'emploi discontinu en modulant leurs droits en fonction de leurs antécédents de chômage (Camaji, 2020 ; Grégoire, 2021a, 2021b). Elle serait conçue pour mettre un point d'arrêt à une tendance continue d'amélioration des droits des salariés à l'emploi discontinu (voire un retour à l'origine supposée [2]).

Quelle valeur attribuer à ce récit ? La couverture des salariés à l'emploi discontinu s'améliore-t-elle continûment depuis 1979 ? Les salariés à l'emploi discontinu sont-ils aujourd'hui mieux couverts que les salariés à l'emploi stable ? L'évolution des droits se réduit-elle à cette tendance supposée ? Peut-on opposer aussi simplement salariés à l'emploi stable et

2. Techniquement, la réforme de 2019-2021 consiste à introduire au diviseur du « salaire journalier de référence », à côté des jours afférents aux emplois et aux salaires pris en compte au numérateur, les jours de chômage intercalés entre les emplois. Cela revient à diminuer le SJR en appliquant une règle d'*experience rating* simple : les droits sont, globalement, diminués de la proportion de chômage observée durant la période de référence. Dans leur *Note* du CAE, Cahuc et Prost affirment ainsi que « jusqu'en 1979, l'allocation journalière était calculée sur la base des rémunérations perçues pendant les trois mois précédant le dernier jour de travail payé » et que « c'est la convention du 27 mars 1979 qui a introduit le principe selon lequel les jours non couverts par un contrat de travail ne sont pas pris en compte. En ce sens, [leur] recommandation consiste simplement à revenir au système prévalant avant 1979. » En réalité, c'est une erreur factuelle : depuis « l'avenant L » du 4 juillet 1962, c'est-à-dire dès les débuts de l'assurance chômage, le salaire est calculé sur les 3 mois de travail retenus pour l'éligibilité. Il s'agit donc bien, dès 1962, de diviser 3 mois de salaire par 3 mois de travail sans jamais prendre en compte, au diviseur du SJR, de jours de chômage (Unédic, 1983). La réforme de 2019-2021 est donc totalement inédite de ce point de vue et ne correspond en rien à un retour à l'origine.

salariés à l'emploi discontinu ou convient-il de mettre en avant d'autres catégories plus distinctives et plus pertinentes ?

Cet article a pour objet de rendre compte d'une recherche [3] dont l'ambition a été de produire une mesure objective de l'évolution des droits à l'assurance chômage sur 40 ans en se donnant en particulier les moyens d'analyser des trajectoires complexes et diverses de salariés à l'emploi continu et/ou discontinu (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020) [4].

D'un point de vue méthodologique, le cœur de ce travail a résidé dans la réalisation d'*un simulateur* de droits capable de mesurer, pour chacune des principales conventions depuis 1979, les droits générés, mois par mois, pour un parcours particulier d'emploi-chômage donné. Ce dispositif permet ainsi de caractériser l'évolution des droits de 1979 à 2019-2021 [5] pour n'importe quelle trajectoire d'emploi, de la plus simple à la plus complexe.

Précisons les limites du sujet traité ici : ce travail se réduit à décrire l'évolution des droits garantis par l'assurance chômage. Il ne s'agit pas de traiter des facteurs expliquant ces variations (comme la situation politique ou la situation économique du marché du travail à telle ou telle date). Il ne s'agit pas non plus de s'intéresser à l'ensemble des ressources et dispositifs qu'un demandeur d'emploi peut mobiliser par ailleurs (prime pour l'emploi, allocations de fin de droits, RMI-RSA…).

Tenter d'objectiver cette évolution des droits pose un certain nombre de difficultés méthodologiques. Il s'agira donc, d'abord, de mettre en perspective la méthode choisie au regard de deux autres approches, l'histoire politico-institutionnelle et l'analyse des principaux paramètres en montrant en quoi elle permet d'en dépasser certaines limites (I). Cette simulation permet ainsi ensuite de comparer à « chômage égal » comment les formes de continuités et de discontinuités (chômage plein, intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle), déterminent des droits dont les évolutions ont été très diverses et qui ne correspondent guère au récit d'une amélioration continue des droits des salariés à l'emploi discontinu (II). Enfin, la

3. M. Grégoire, C. Vivès, J. Deyris, *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, IDHE.S, Université Paris Nanterre, CNRS, mai 2020, https://bit.ly/3AZcBdj.
4. Nous avons, ailleurs, discuté cette thèse en mettant en question la causalité établie entre assurance chômage et précarisation de l'emploi, et en nuançant le « constat » même d'« explosion » des contrats courts (Grégoire *et al*., 2021 ; Vivès, Grégoire, 2021). Notons simplement que l'évolution des contrats courts ne correspond pas à la chronologie de ces réformes. Les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) montrent par exemple que la part des contrats de moins d'un mois dans les embauches a surtout augmenté dans la décennie 2000, c'est-à-dire au moment où le seuil d'éligibilité est le plus élevé (6 mois). Cette augmentation se produit donc avant les réformes de 2009 et 2014 que Pierre Cahuc désigne comme responsables de l'explosion des contrats courts. Cette part s'est presque stabilisée au début des années 2010 et a même commencé à refluer à partir de 2015.
5. Les conventions de 1979 et 1984 ont été choisies comme point de départ de l'analyse car elles structurent l'architecture contemporaine de l'assurance chômage. Avant 1979, l'assurance chômage ne constitue qu'une allocation « complémentaire » de l'indemnisation chômage assurée par l'État.

simulation permet de s'interroger plus profondément sur trois dynamiques à l'œuvre depuis 40 ans :

- le salarié à temps partiel – que la réforme de 2019-2021 prend pour référence sur laquelle il conviendrait d'aligner les salariés à l'emploi discontinu – correspond, au sein de l'emploi stable, à une figure marginale dont les droits sont en déclin ;

- la profonde transformation, pour les salariés à l'emploi discontinu, de la logique qui sous-tend l'assurance chômage, passant d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne qui inverse littéralement la hiérarchie des niveaux d'indemnisation entre eux ;

- l'amélioration des droits d'une catégorie spécifique de salariés à l'emploi discontinu que sont les « chômeurs activés » – c'est-à-dire des salariés stables qui, durant un épisode de chômage, reprennent de façon intermittente des emplois. Cette dynamique positive n'a pas concerné les « intermittents de l'emploi » à proprement parler – c'est-à-dire des salariés qui alternent plus ou moins durablement emploi et chômage (III).

I. 40 ans d'évolution des droits : trois approches

Comment analyser 40 ans d'évolution des droits à l'indemnisation du chômage ? Afin de présenter la méthodologie de « simulation des droits » développée dans cette recherche, son originalité, ses partis pris et ses enjeux, il convient, préalablement, de rappeler les lignes de force de cette évolution analysées selon deux autres prismes possibles : celui de l'histoire politique et institutionnelle et celui de l'analyse des paramètres de l'indemnisation.

I.1. L'approche par l'histoire politique

L'histoire politique ou institutionnelle de l'assurance chômage (Unédic, 1983 ; Daniel, Tuchszirer, 1998 ; Domergue, 2019), fondée sur les archives de l'institution ou sur l'analyse de la presse, a pour intérêt mais aussi pour limite de mettre en avant les thématiques et les dispositions qui, politiquement, ont constitué le cœur des négociations et des débats autour des réformes successives de l'assurance chômage.

On peut résumer à très grands traits les 40 années qui séparent la mise en place de l'assurance chômage contemporaine dans les années 1979-1984 de la réforme de 2019-2021 en cinq grandes phases.

La première phase correspond à la séquence fondatrice de 1979-1984. En 1979, l'assurance chômage devient un régime de base alors qu'elle était jusqu'alors un régime complémentaire. La formule de calcul de l'indemnité journalière hérite d'une partie fixe correspondant à l'ancienne aide forfaitaire, à côté de la partie proportionnelle pilier de la logique assurantielle. La réforme de 1979 correspond, en termes de droits, à une disparition

de la logique d'assistance (encadré). L'allocation de base [6] est servie pour 12 mois (renouvelable jusqu'à 36 mois) pour les salariés au chômage ayant cotisé 3 mois durant les 12 derniers mois sans distinction de filière. La simple appartenance au salariat, déterminée par une condition de cotisation préalable très faiblement restrictive, ouvre un droit plein et entier à une allocation sans qu'aucun lien entre durée de cotisation et durée d'indemnisation ne soit établi. Dès le début des années 1980 néanmoins, cette architecture est remise en cause par le patronat qui obtient, par le décret de 1982 puis la convention de 1984, d'une part la séparation entre régime conventionnel financé par la cotisation et un régime de solidarité financé par l'impôt et, d'autre part, l'introduction d'un lien fort entre durée de cotisation et durée des prestations par le biais de « filières » (Guitton, 1992).

La deuxième période, celle des années 1990, se caractérise par la montée en puissance d'une logique d'activation qui se traduit, à ce moment-là, par l'introduction de mécanismes de dégressivité de l'allocation chômage. À l'issue d'une séquence 1992-1993 durant laquelle les négociations sont nombreuses et la réglementation instable, le principe des filières est réaffirmé, les montants revus à la baisse et, à partir de 1992, l'allocation est soumise à un principe de dégressivité qui vient amputer les droits à intervalles réguliers (Freyssinet, 2010).

La troisième période, celle des années 2001-2009, correspond à une logique d'activation moins punitive. La convention de 2001 met fin à la dégressivité des allocations et introduit l'idée d'engagement réciproque entre l'allocataire et l'Assédic qui s'incarne dans la signature d'un projet d'action personnalisé (PAP) lors de l'inscription de l'allocataire. Le corolaire de cette nouvelle philosophie est, néanmoins, la baisse de la durée des allocations.

Dans la quatrième période, de la convention de 2009 à celle de 2014, la fonction de l'assurance chômage s'infléchit dans une logique de « flexicurité » visant à sécuriser les parcours discontinus mais aussi à inciter à la reprise d'emploi avec l'idée qu'un petit emploi, par sa fonction de « tremplin », est préférable à pas d'emploi du tout. Le lien entre durée d'emploi et durée du droit est mis en avant comme principe fondamental. En 2009, les filières sont abandonnées au profit d'une relation entre cotisations et prestations plus linéaire : un jour d'emploi donne droit à un jour d'indemnisation. Ce principe est approfondi en 2014 avec les « droits rechargeables » qui permettent aux allocataires d'obtenir une « recharge » de leurs droits d'une durée équivalente à la durée des emplois repris (dès un mois d'emploi repris).

6. En 1979, le dispositif d'indemnisation est aussi composé de quatre autres allocations : *l'allocation spéciale* pour les licenciés pour motif économique ; *l'allocation forfaitaire* qui permet d'indemniser des profils n'ayant pas cotisé préalablement ; *l'allocation de garantie de ressources* pour les salariés licenciés économiques de plus de 60 ans ; *l'allocation de fin de droits* qui prend le relai de l'allocation de base ou spéciale lorsque les droits sont épuisés.

Encadré

Pourquoi débuter l'analyse en 1979 ?

La convention de 1979 est aussi importante que particulière dans l'histoire de l'assurance chômage. Elle est importante car elle marque une rupture avec la période 1958-1979 en fusionnant l'aide publique assurée par l'État et le régime complémentaire conventionnel financé par les cotisations des salariés et des entreprises. Elle est singulière car pendant un laps de temps très court (jusqu'en 1982), l'assurance chômage, financée à la fois par l'État et par les cotisations, assure à la fois des prestations liées à une logique assurantielle et des prestations forfaitaires associées généralement à une logique assistancielle. Ces deux logiques sont à nouveau distinguées institutionnellement à partir de 1982. Contrairement à ce qui a cours durant la période 1958-1979, ces deux logiques ne se cumulent pas mais se succèdent dans le parcours du chômeur, qui dépend d'abord d'une allocation assurantielle servie par l'assurance chômage puis, éventuellement, des prestations de fin de droits ou des allocations forfaitaires soumises à condition de ressources servies par l'État.

Peut-on considérer comme homogènes des séries qui débutent en 1979 quand les deux logiques sont fusionnées et se poursuivent ensuite avec la seule logique assurantielle ?

L'intégration de la convention de 1979 à notre étude se justifie au regard de l'approche que nous avons choisie. Celle-ci consiste à étudier les droits des chômeurs à une indemnisation par l'assurance chômage en fonction de leur passé d'emploi. On étudie, lorsqu'un salarié devient demandeur d'emploi, s'il est éligible ou non à l'assurance chômage et quels sont ses droits. Notre travail est délibérément centré sur l'indemnisation du point de vue du demandeur d'emploi et non de la source de financement de la ressource qu'il perçoit. Par ailleurs, afin d'assurer la plus grande homogénéité possible dans le temps, nous n'avons pris en considération, au sein de la convention de 1979, que la seule allocation d'assurance servie aux salariés en fonction de leur emploi passé (dite « allocation de base ») et avons écarté l'ensemble des prestations forfaitaires relevant d'une logique assistancielle présentes dans le dispositif en 1979 (allocation forfaitaire, allocation de fins de droits).

Enfin, de 2017 à 2021, dans un apparent virage à 180 degrés correspondant aux thèses défendues par Pierre Cahuc dès 2015 (Cahuc, Prost, 2015), le dispositif est accusé d'entretenir et de solvabiliser des situations d'intermittence de l'emploi et les droits des salariés à l'emploi discontinu sont mis en cause. En 2017, les gestionnaires de l'Unédic ouvrent cette séquence en durcissant les modalités de comptabilisation des jours travaillés des salariés à l'emploi discontinu. En 2019 (puis en 2021, à la suite d'une première censure du Conseil d'État [7]), le gouvernement prend lui-même par décret des

7. Au moment où nous écrivons (à l'été 2021), le décret de 2021, dont la mise en œuvre était prévue pour le 1er juillet 2021, a été suspendu dans le cadre d'un second recours des organisations syndicales de salariés en référé au Conseil d'État dans l'attente d'un jugement sur le fond.

dispositions visant à diminuer le salaire journalier de référence des salariés ayant connu un ou plusieurs épisodes de chômage durant la période précédant l'ouverture de droits. En intégrant au diviseur les jours de chômage et non plus seulement les jours d'emploi auxquels les salaires considérés sont afférents, il entend ainsi diminuer les droits des salariés à la mesure de leur « quotité de chômage » observée dans la période précédente (Camaji, 2020 ; Grégoire 2021a, 2021b).

I.2. L'approche par l'analyse de l'évolution des dispositifs

Comment les droits des chômeurs ont-ils évolué durant ces 40 ans ? L'histoire institutionnelle, qui met l'accent sur les intentions affichées des réformateurs ainsi que sur les points considérés comme les plus pertinents à chaque époque, ne permet qu'un aperçu relativement imprécis de cette évolution. Pour approfondir l'analyse, nous avons sélectionné une dizaine d'états de la réglementation entre 1979 et 2019-2021 et nous avons compilé l'ensemble des règles de façon exhaustive [8]. Nous présentons ici une synthèse de l'évolution des droits fondée sur l'évolution des modalités de détermination de ses trois principaux paramètres : 1) *le montant de l'indemnisation journalière* ; 2) *la durée de l'indemnisation* et les seuils d'éligibilité correspondants en termes d'emploi ; 3) *le nombre d'indemnités journalières* servies mensuellement (règles dites de « l'activité réduite »).

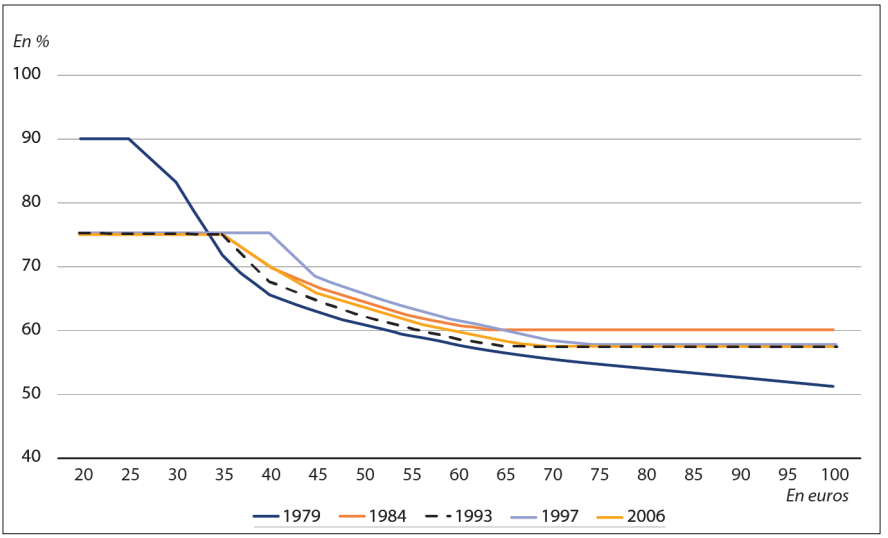
Globalement, sur 40 ans, la formule de calcul du *montant de l'allocation journalière* n'a pas beaucoup évolué. Comme le montre le graphique 1 sur lequel sont représentées cinq conventions ayant introduit des changements significatifs de ce point de vue, certaines inflexions méritent toutefois d'être soulignées.

Pour les salaires les moins élevés (en dessous d'un SJR de 35 euros environ), seule la convention de 1979 se distingue : elle ouvre droit à 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 plafond devient l'élément déterminant de l'indemnité journalière et prend le pas sur la formule centrale de l'indemnisation [9] qui conduirait à un taux de remplacement considéré comme trop élevé.

Dans la partie centrale des rémunérations, correspondant approximativement à l'intervalle 35-75 euros de SJR, les évolutions sont relativement faibles. Certes, le taux de remplacement correspondant à la partie assurantielle est plus important en 1979 et 1984 (42 % du SJR contre 40,4 %

8. Le résultat de ce travail est présenté dans les annexes du rapport auquel a donné lieu cette recherche (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020).
9. La formule centrale est constituée d'une partie proportionnelle au salaire et d'une partie forfaitaire d'environ une douzaine d'euros en 2021 (soit environ 11 euros de 2016), héritée de l'ancienne aide d'État.

Graphique 1. Taux de remplacement de l'indemnité journalière par rapport au salaire journalier de référence (SJR)



* Euros constants 2016.

Lecture : en 1997, le taux de remplacement (axe des ordonnées) est de 75,0 % pour les allocataires dont le salaire journalier de référence est inférieur à 40 euros (axe des abscisses). Il est situé entre 75,0 et 57,4 % pour les allocataires dont les salaires journaliers sont compris entre 40 et 75 euros. Le taux de remplacement décroît progressivement dans cet intervalle. Au-delà de 75 euros de salaire journalier moyen, le taux de remplacement est plafonné à 57,4 %.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

ensuite) mais les différences entre les conventions dépendent pour l'essentiel de l'évolution de la partie fixe [10].

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 cet intervalle. À l'exception de 1984, qui présentait un plancher supérieur (60,0 % du SJR), toutes les autres conventions des années 1990 à nos jours sont fondées sur le même taux de remplacement minimum (57,4 % du SJR [11]).

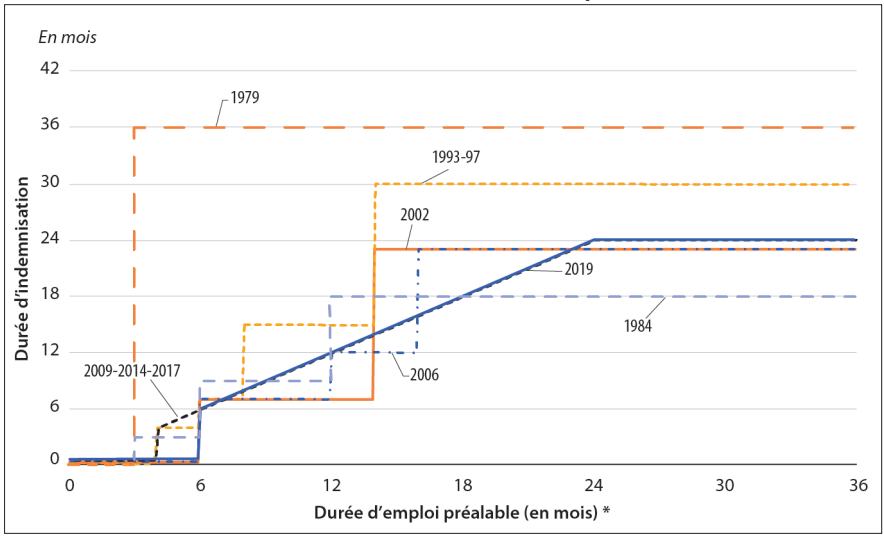
Les évolutions de *la durée d'indemnisation* sont, elles, plus nombreuses dans la mesure où les filières introduites en 1984 ont été souvent réformées puis supprimées au profit d'une généralisation du lien entre durée d'emploi préalable et durée d'indemnisation. Le graphique 2 permet de visualiser de façon synthétique la durée des droits en fonction de la durée préalable

10. De ce point de vue, les conventions de 1979 et de 2006 apparaissent comme les plus basses. Pour permettre la comparabilité de la partie fixe sur les 40 ans de notre période d'étude, nous avons actualisé les montants nominaux dans les simulations en euros de 2016 à l'aide de l'indice d'évolution des prix à la consommation de l'Insee.
11. Puis 57,0 % à partir de la convention de 2014.

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 pas de la durée préalable d'emploi une fois franchi le seuil d'éligibilité fixé à 3 mois d'emploi. La deuxième, celle des filières, implique des paliers dont le rythme et le niveau varient beaucoup selon les conventions. Du point de vue de la durée, ce sont les règles de 1993/1997 qui sont le plus souvent les plus favorables [12]. 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 [13] (2009, 2014, 2017) ou de 6 mois (2019-2021) puis par un maximum de 24 mois.

Ce graphique, en présentant la durée d'indemnisation acquise en fonction de la durée d'emploi, illustre l'évolution des formes prises par la contributivité en matière d'assurance chômage. La notion de contributivité renvoie à deux caractéristiques différentes de l'indemnisation. La première renvoie au fait de conditionner l'accès à l'indemnisation au statut de salarié.

Graphique 2. Durée d'indemnisation possible en fonction de la durée d'emploi



* Ou intervalle entre le 1er jour du 1er emploi et le dernier jour du dernier emploi pour 2019.

Lecture : La durée d'indemnisation (axe des ordonnées) est fonction de la durée d'emploi pendant la période de référence (axe des abscisses). En 2002, le salarié qui a travaillé moins de 6 mois n'est pas éligible. S'il a travaillé de 6 à 14 mois pendant la période de référence, il a droit à 7 mois d'indemnisation. S'il a travaillé plus de 14 mois, il a droit à 23 mois d'indemnisation.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

12. Le montant des allocations y est toutefois affecté au cours de la période de chômage par un coefficient de dégressivité.
13. 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.

Avoir été en emploi salarié (et donc avoir cotisé) est la condition d'ouverture des droits. Cette forme de contributivité est la marque des prestations d'assurance par opposition aux prestations d'assistance qui n'intègrent pas ce type de conditions. La seconde renvoie au fait de déterminer le niveau des droits en fonction de la durée passée en emploi. Dans cette deuxième acception, le « degré » de contributivité varie selon le lien établi entre durée d'emploi et durée des droits. Dans les réformes récentes, en matière d'assurance chômage mais également de retraite, l'idée gagne du terrain qu'une prestation contributive serait « juste » car elle récompenserait les efforts fournis par les travailleurs en leur permettant de « récupérer leur mise ».

Le graphique illustre le fait que dans la plupart des cas, les conditions de 2019 sont de loin les moins favorables et celles de 1979 les plus favorables. C'est en particulier systématiquement le cas en dessous de 7 mois d'emploi avant la survenue du chômage. 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 en 2019 puis plus défavorables de 14 à 23 mois.

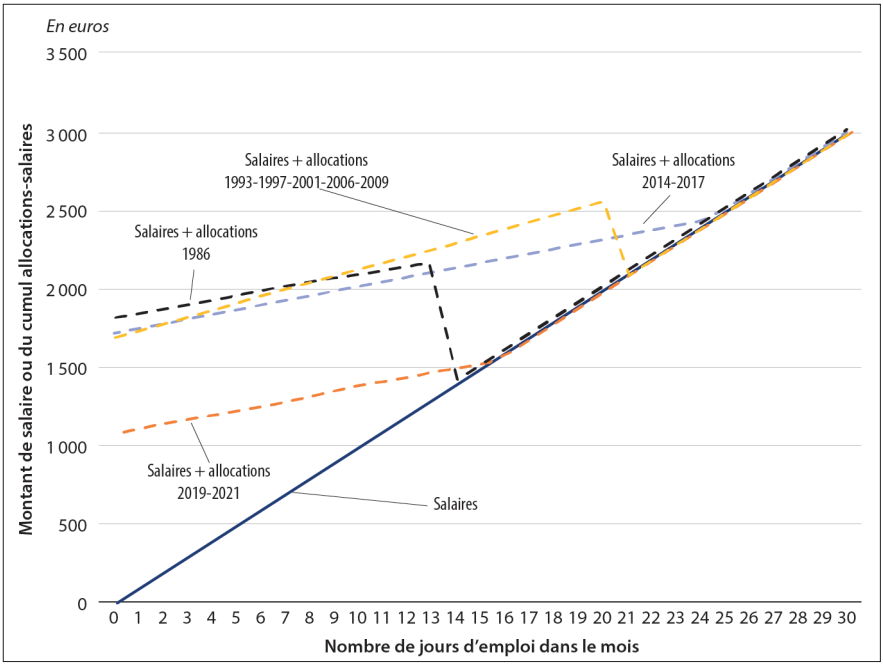
Même si ces effets de seuils ne sont pas à négliger, cette présentation incite à nuancer l'idée d'une introduction récente de la logique de « contributivité stricte », *via* le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé ». Celle-ci ne fait qu'approfondir le fait qu'avec les filières, la durée passée en emploi déterminait la durée des droits. Certes, cette détermination était non linéaire. Le changement consiste à passer d'une logique « discrète » (au sens mathématique) à une logique continue et linéaire mais il n'y a pas de transformation fondamentale de la logique à l'œuvre. Et c'est ainsi davantage politiquement et psychologiquement – dans le discours que l'assurance chômage adresse aux allocataires – que le passage à la linéarité doit être analysé comme un renforcement de la logique de proportionnalité entre cotisation et prestation. En revanche, de ce point de vue, le contraste est saisissant entre 1979 et les autres conventions : les règles de 1979 n'établissent pas de lien entre durée passée en emploi et durée d'indemnisation.

Enfin, les règles déterminant *le nombre d'indemnités journalières servies* chaque mois (dites de « l'activité réduite ») ont peu évolué avant la réforme radicale de 2019 (Vivès, 2018). Le graphique 3 représente le montant de l'indemnisation mensuelle ainsi que le salaire mensuel auquel elle se cumule [14]. Il convient cependant d'insister sur le fait qu'il s'agit seulement d'une façon pratique de présenter l'indemnisation du chômage à l'échelle

14. À des fins de lisibilité, nous avons simplifié légèrement les calculs en égalisant les parties fixes de l'indemnisation qui varient en réalité entre 11 et 12 euros.

infra-mensuelle. Ce qu'on présente aujourd'hui comme une « règle de cumul » entre allocation et salaire n'est, en réalité, ni plus ni moins que la règle de détermination du nombre de jours indemnisés dans le mois [15]. Si le salarié n'a aucune activité reprise durant un mois donné, il bénéficie de 28, 30 ou 31 allocations journalières correspondant très exactement au nombre de jours de chômage [16]. En cas de reprise d'emploi, une formule (qui a changé au cours du temps) détermine conventionnellement le nombre de jours d'emploi payés au salaire journalier de référence auquel correspond la rémunération effectivement perçue [17].

Graphique 3. Le cumul allocations + salaire dans le cadre de l'activité réduite *



* Cas d'un salarié au salaire mensuel moyen de 3000 euros brut, 60 % en emploi durant sa période de référence.

Lecture : la courbe pleine en diagonale figure le montant du salaire (axe des ordonnées) en fonction du nombre de jours d'emploi dans le mois (axe des abscisses) : à 5 jours correspondent 500 euros, à 10 jours correspondent 1000 euros, etc. Les courbes en pointillés représentent le cumul entre ce salaire et les indemnités perçues. Ainsi en 2019, pour 5 jours d'emploi (et donc 25 jours de chômage), l'allocataire perçoit 500 euros de salaire et 709 euros d'allocation, soit un total de 1209 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

15. Cette présentation tend à donner à l'indemnisation du chômage infra-mensuel une connotation de « revenu de complément » alors qu'il s'agit simplement d'une adaptation de la logique du revenu de remplacement à cette échelle.
16. Il n'y a pas de mensualisation de l'indemnisation du chômage : si le paiement est mensuel, le droit, lui, est journalier.
17. On a ainsi recours à une convention d'équivalence entre salaire et emploi pour déterminer le nombre de jours indemnisables – et ce afin, en particulier, d'éviter les pratiques frauduleuses visant à déclarer davantage de salaire sur un nombre réduit de jours.

Globalement, on peut identifier quatre états de la réglementation de l'activité réduite.

Dans la période la plus longue, de 1993 à 2014, le nombre de jours indemnisables correspond parfaitement au nombre de jours de chômage pour un salarié dont la rémunération n'a pas changé. Le principe est très simple : un jour de chômage correspond à un jour indemnisé. Pour un salarié dont la rémunération journalière moyenne a varié, on comptabilise le nombre de jours d'emploi (jours non indemnisables) qui correspondrait à sa rémunération totale s'il avait été payé à son salaire habituel. Il y a toutefois une limite : une fois atteint 80 % (en 1993) ou 70 % (à partir de 1997) de la rémunération mensuelle habituelle, les jours de chômage ne sont plus indemnisés.

En 1986, c'est le même principe, mais chaque jour d'emploi diminue non pas d'une allocation journalière le montant de l'allocation mensuelle mais de 1,2 et le seuil d'emploi à partir duquel on considère que le chômage n'est plus indemnisable est établi à 46,15 %.

À partir de 2014, une formule plus abstraite est mise en place. Sans s'éloigner fondamentalement de la logique un jour de chômage = un jour indemnisé, la nouvelle formule s'en départit légèrement en revenant à une pente moins favorable (proche de celle de 1984) tout en supprimant les seuils supposés décourager la reprise d'emploi à partir d'un certain niveau d'emploi. Implicitement, elle permet aussi un glissement dans la présentation des règles qui sont désormais plus abstraites et moins directement interprétables en termes de revenu de remplacement des jours de chômage.

En revanche, si les règles de l'activité réduite n'ont pas formellement changé en 2019-2021, la baisse potentielle du SJR liée à la prise en compte des jours non travaillés peut avoir des conséquences très importantes : si la pente n'a pas changé, le niveau de départ – pour un mois pleinement au chômage – est beaucoup plus bas et, de ce fait, le nombre de jours à partir duquel l'allocation est nulle, beaucoup plus vite atteint.

L'analyse de ces trois paramètres permet de tirer des conclusions claires sur quelques dynamiques très marquées comme l'absence de lien entre durée d'emploi et durée des droits à indemnisation dans la convention de 1979 qui contraste avec les réglementations suivantes puisque dès 1984, ce lien est introduit et connaît des renforcements successifs.

Mais l'exercice de comparaison des conventions demeure toutefois très grossier lorsqu'on s'en tient à ces trois grands paramètres de l'assurance chômage. Il incite d'ailleurs plutôt à nuancer les tendances induites par l'analyse politico-institutionnelle dans la mesure où il permet de donner un ordre d'idée de l'importance ou de la faiblesse des effets mis en avant dans les discours accompagnant les réformes.

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 de 40 ans.

I.3. La construction d'un simulateur : intérêt méthodologique

Les enjeux méthodologiques de la construction d'un simulateur

Les deux approches précédentes, quoique complémentaires, ne permettent qu'une représentation assez sommaire et imprécise de l'évolution des droits. En systématisant l'approche par cas-type de Daniel (1999), nous proposons de dépasser les limites de ces deux approches par la construction d'un simulateur de droits susceptible de mesurer, pour chacune des principales conventions depuis 1979, les droits générés, mois par mois, pour un profil type de parcours emploi-chômage.

Quelles sont les limites des approches précédentes qu'une simulation de droits permet de dépasser ?

En mettant l'accent sur le taux de remplacement et sur la durée – c'est-à-dire en partant de la façon dont le droit est formulé dans les conventions –, on privilégie d'abord une approche implicitement limitée à un cas-type très particulier : celui d'un salarié stable qui remplit les conditions d'éligibilité puis « consomme » ses droits jusqu'au bout. En insistant sur la durée et sur le montant ou encore sur la synthèse entre ces deux valeurs que constitue le « capital de droits », on met en avant un droit « maximum » qui est très théorique : d'une part, une grande partie des allocataires ne vont pas jusqu'à épuisement de leurs droits (parce qu'ils retrouvent un emploi avant) ; d'autre part, parmi ceux qui consomment l'intégralité de leurs droits, un grand nombre bénéficient d'une réouverture immédiate d'un nouvel épisode de droits. Ainsi, par exemple, alors que la réforme de 2019-2021 préserve voire augmente le « capital de droits » en diminuant le montant des allocations tout en augmentant les durées d'indemnisation des allocataires dont l'emploi est discontinu, l'Unédic a pu montrer que pour 66 % d'entre eux cela correspondait à une baisse de droits (Unédic, 2021). Dans le cadre d'une simulation de droits, inversement, on peut étudier les droits sur une période toujours identique et prendre en compte l'enchaînement des droits (qui se renouvellent ou pas, qui se renouvellent plus ou moins régulièrement…) et les périodes non indemnisées (qui sont systématiquement occultées dans les cas-types *ad hoc* qui réduisent implicitement les possibles à deux états : éligible ou non).

Ces approches ont aussi pour limite de mettre l'accent sur ce qui fait sens à un moment donné pour des acteurs donnés en laissant dans l'ombre les non-dits et les impensés de ces négociations. On valorise par exemple ce qui change en omettant ce qui ne change pas et ce, généralement, sur

l'horizon temporel court d'une comparaison avant/après d'une réforme donnée. La stabilité du traitement des salariés stables présentée en deuxième partie en est un exemple frappant. Parmi les impensés, il faut aussi mentionner les effets émergents concernant en particulier des salariés qui ne sont pas explicitement considérés comme la population d'intérêt de telle ou telle réforme. Ces salariés « marginaux » constituent souvent un point relativement aveugle des négociations et ce sont souvent des effets induits de dispositifs n'ayant pas explicitement vocation à affecter positivement ou négativement leur indemnisation qui jouent un rôle déterminant. L'évolution des droits des salariés à mi-temps (voir *infra*, III.1) entre 1997 et 2002 illustre bien ce type de mécanisme.

Enfin, les approches précédentes ne permettent pas, contrairement au simulateur, de prendre en considération la façon dont les différents paramètres de l'indemnisation interagissent ensemble. À chaque négociation, des cas-types *ad hoc* mettent en valeur chacune des dispositions défendues ou étudiées explicitement par les négociateurs. On en isole explicitement les effets propres en neutralisant l'effet des autres dispositions pouvant exercer une influence. En procédant par simulation, on fait tout l'inverse : on objective la façon dont s'articulent ou pas les différentes dispositions (effets cumulatifs, effets induits, effets non explicites). *A posteriori* on mesure l'importance des effets induits de certains dispositifs. Inversement, on réalise que des dispositions explicitement conçues pour réguler certaines situations sont en réalité moins importantes que d'autres dispositions qui ne concernent pas explicitement ces situations. Par exemple, un des principaux résultats de notre étude est de montrer que l'activité « réduite » est moins influencée par les règles relatives à l'« activité réduite » (qui ont une influence peu fréquente et peu significative) que par d'autres éléments du dispositif d'indemnisation (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020:132 et s.).

Construire un simulateur de droits : quelques partis pris méthodologiques

Si la construction d'un simulateur permet de dépasser les apories de l'histoire politico-institutionnelle et celle de l'analyse de l'évolution des paramètres, elle n'en répond pas moins à des partis pris et des choix méthodologiques qu'il convient de justifier.

L'objectif de cette recherche est d'objectiver sur le long terme les évolutions des droits des salariés. Il ne s'agit pas de s'intéresser aux pratiques mais aux droits. C'est une première « limite » : par exemple, la convention de 1979 apparaît à bien des égards comme la plus favorable à des profils caractérisés par une forte intermittence de l'emploi alors même qu'on peut se demander si ces profils étaient aussi nombreux à cette époque que 40 ans plus tard.

Pour construire cette simulation, il convient de caractériser deux types d'éléments : des réglementations simulées d'une part, des trajectoires emploi-chômage étudiées d'autre part.

Concernant les réglementations, nous avons choisi de modéliser les droits pour les conventions de 1979, 1984, 1993, 1997, 2002, 2006, 2009, 2014, 2017 ainsi que les décrets de 2019-2021 [18]. Pour faire ce choix, nous avons arbitré entre deux types de considérations parfois contradictoires : la durée au cours de laquelle ces conventions ont été en vigueur qui devait être significative et l'introduction de changements importants qu'elles opèrent. Il s'agissait ainsi de donner à voir l'évolution des droits en simplifiant le moins possible la réalité historique de leur succession.

Autre limite : nous nous sommes intéressés seulement à 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, qui ne bénéficie pas d'une mesure d'âge [19] et qui n'est pas indemnisé au titre d'une inscription en formation. De même, nous avons écarté les allocations ou dispositions auxquelles tous les salariés n'ont pas automatiquement droit. L'Allocation de solidarité spécifique (ASS), également sous condition de ressources, n'a pas été modélisée. De même, le droit d'option introduit en 2015 après la réforme dite des « droits rechargeables » – qui implique un choix de l'allocataire en fonction de sa préférence pour la durée d'indemnisation ou pour son niveau – n'a pas été intégré au simulateur [20].

Nous en avons retenu les éléments suivants : les conditions d'éligibilité dont la durée minimale de cotisation ; 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 [21]), 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) (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020:170 et s.).

Concernant les allocataires, le simulateur permet de calculer les droits associés à une trajectoire donnée. Concrètement, chaque trajectoire est composée

18. 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 ces décrets.
19. 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.
20. On touche là aux limites méthodologiques de l'exercice qui suppose parfois d'arbitrer entre deux possibilités toutes les deux critiquables. Faire comme si le droit d'option n'existait pas revient à postuler arbitrairement que l'allocataire choisit de ne pas l'exercer. Écarter l'ASS conduit à se priver d'une nuance possible pour comprendre l'évolution des droits des chômeurs de longue durée (même si ce profil n'est pas au cœur de notre problématique). La retenir aurait conduit à ajouter des droits qui n'en sont pas pour une partie des salariés (sur un critère totalement exogène au simulateur : les ressources du ménage).
21. Le cas échéant, les valeurs monétaires – en particulier pour la partie forfaitaire de l'allocation – ont été actualisées c'est-à-dire converties en euros de 2016.

de 120 mois et les droits commencent à être calculés sur 60 mois, c'est-à-dire à partir du 61e mois (afin d'éviter d'avoir des salariés systématiquement sans passé). Pour chaque mois, nous décrivons l'emploi des salariés en leur attribuant un salaire, une quotité, des contrats dont les durées de travail et d'emploi sont variables. Pour chaque trajectoire, le calcul des droits est automatisé pour les dix états de la réglementation retenus. Pour chaque trajectoire, sont ainsi disponibles à l'issue de la simulation, des graphiques permettant de visualiser mois par mois les données d'emploi et les données d'indemnisation, leur enchaînement sur 60 mois dans les 10 conventions successives. Est aussi systématiquement calculée une série d'indicateurs relatifs à l'indemnisation (par exemple, le montant total d'indemnisation sur les 60 mois considérés) dont il est dès lors possible d'étudier l'évolution sur 40 ans.

II. Quelle évolution des droits pour les salariés stables et les salariés à l'emploi discontinu ?

Comment les droits associés aux différents profils de salariés – à l'emploi stable ou discontinu – ont-ils évolué en 40 ans ?

La mise en place d'un simulateur a permis de tester de très nombreux cas des plus simples aux plus complexes. Pour embrasser largement le spectre des possibles, nous avons, dans le rapport issu de cette recherche, pris le parti de la plus grande exhaustivité. Cette approche systématique a pour défaut de donner autant d'importance – au moins visuellement dans les graphiques présentés dans le rapport – à des cas qu'on peut considérer comme centraux qu'à des cas qu'on peut considérer comme moins significatifs. Dans cet article, une approche plus synthétique centrée sur les cas les plus significatifs est privilégiée.

Dans cette partie, nous caractérisons les trajectoires de deux manières. À un premier niveau, nous retenons trois types de trajectoires de salariés. Le salarié stable, après avoir été à temps plein au Smic [22], est au chômage total pendant une période puis reprend un emploi à temps plein au Smic. Le deuxième, dit salarié « intermittent supra-mensuel », alterne des périodes travaillées et non travaillées à l'échelle mensuelle. Par exemple, il est au chômage un mois sur deux. Le troisième, dit salarié « intermittent infra-mensuel », alterne des périodes travaillées et non travaillées à l'échelle infra-mensuelle. Par exemple, il est au chômage 15 jours et en emploi 15 jours.

À un second niveau, nous faisons varier le *quantum* d'emploi, c'est-à-dire les volumes respectifs d'emploi et de chômage sur la période observée. Nous travaillons sur des périodes de 120 mois. Les 60 premiers mois constituent

22. Précisons que nous ne considérons ici que des salariés ayant des salaires journaliers identiquement fixés au niveau du Smic. Ce choix peut avoir une influence sur les résultats observés en particulier pour les hauts salaires en 2019-2021. Pour une analyse de l'effet des différences de salaire, voir Grégoire, Vivès, Deyris (2020:95 et s.).

le passé d'emploi. Nous simulons les droits au 61e mois. Dans notre comparaison des droits, nous comparons toujours les trois trajectoires précitées entre elles. Pour la comparaison, nous faisons varier les *quanta* d'emploi. Pour chaque *quantum* d'emploi retenu, nous comparons les droits du salarié stable, du salarié intermittent supra-mensuel et du salarié intermittent infra-mensuel.

II.1. Stabilité des droits des salariés stables et variabilités des droits des salariés à l'emploi discontinu

Le résultat le plus frappant de la simulation des droits des chômeurs sur 40 ans est le contraste très important entre l'évolution quasi-inexistante des droits des salariés à l'emploi stable et la variabilité des droits des salariés dont l'emploi est discontinu.

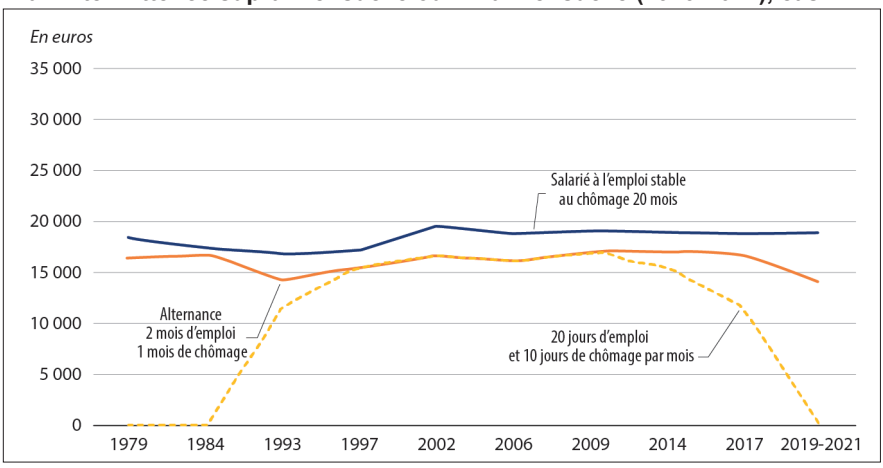
Les salariés stables qui connaissent un épisode de chômage d'une durée limitée comme, par exemple dans le graphique 4, de 20 mois, n'ont, en 40 ans, guère connu d'évolution de leurs droits. Pour des périodes de chômage plus courtes, de 15 mois ou de 10 mois par exemple, la courbe est d'ailleurs encore plus plate.

Même lorsqu'on considère des salariés aux durées de chômage plus longues et qui, par conséquent finissent par épuiser leurs droits et par connaître un épisode de chômage non indemnisé, c'est encore le constat de stabilité qui domine. Le graphique 7 illustre ainsi le cas d'un salarié resté 45 mois au chômage : alors qu'il était mieux indemnisé en 1979 compte tenu de la possibilité de renouvellement de l'indemnisation pendant 36 mois, il a connu une baisse de son indemnisation totale en 1984 qui s'est lentement améliorée durant les années 1990 puis n'a plus connu aucune variation depuis.

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.

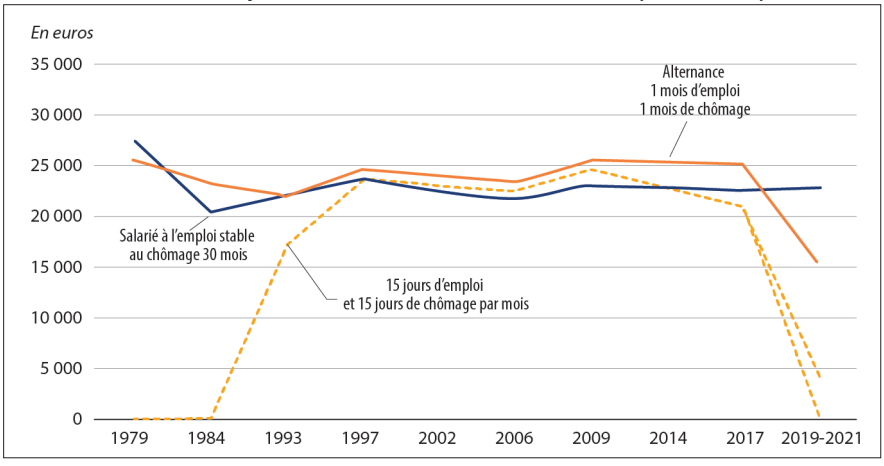
Pourtant, cette stabilité, en réalité, ne résulte pas d'absence de changement mais de choix dont les effets se compensent en termes de droit total. Il y a un chassé-croisé initié en 1997 et amplifié en 2002 entre une durée d'indemnisation en baisse et une allocation mensuelle moyenne en hausse. On peut ainsi opposer deux périodes dont la bascule s'opère avec les réformes du début des années 2000. Dans la première période, la durée d'indemnisation est plus longue alors que dans la deuxième, elle diminue mais le montant de l'indemnisation mensuelle augmente. C'est ce qui explique que pour les salariés au chômage pour de plus courtes durées (20 mois par exemple dans le graphique 4), on constate une légère amélioration dans les années 2000 par rapport aux années 1980 et surtout 1990.

Graphique 4. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 1 *



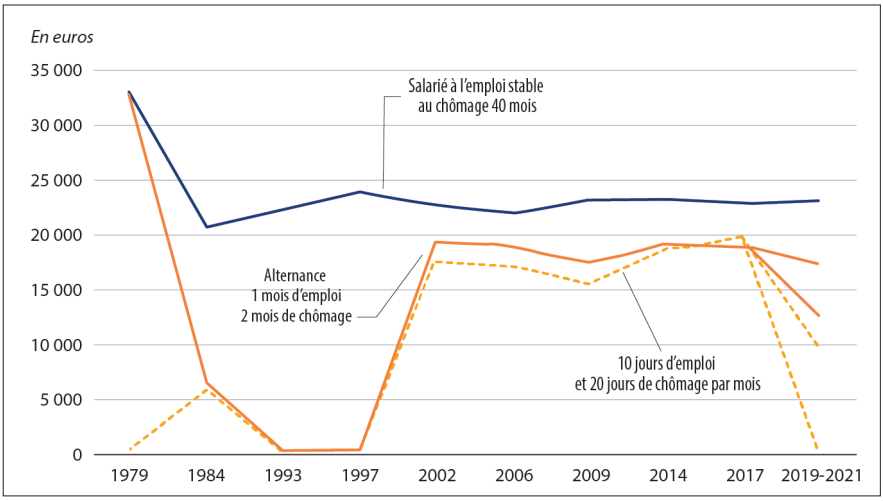
* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 2/3. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est présenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.
Lecture : un salarié au chômage plein pendant 20 mois et en emploi à temps plein au Smic les 40 mois restants perçoit 16 980 euros d'indemnisation totale au cours de sa période d'indemnisation dans le cadre de la convention de 1997. Ce montant s'élève à 18 899 euros dans le cadre de la convention de 2014.
Un salarié qui alterne deux mois d'emploi et un mois de chômage pendant les 60 mois d'observation, dans le cadre de la convention de 1997, perçoit 15 364 euros d'indemnisation sur les 20 mois au cours desquels il est indemnisé. Ce montant s'élève à 16 987 euros dans le cadre de la convention de 2014.
Un salarié qui alterne 20 jours d'emploi et 10 jours de chômage pendant les 60 mois d'observation, dans le cadre de la convention de 1997, perçoit 15 364 euros d'indemnisation sur les 20 mois au cours desquels il est indemnisé. Ce montant s'élève à 15 266 euros dans le cadre de la convention de 2014.
Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Graphique 5. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 2 *



* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/2. Salaire = Smic 2021 (euros constants).
Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure.
Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Graphique 6. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 3 *

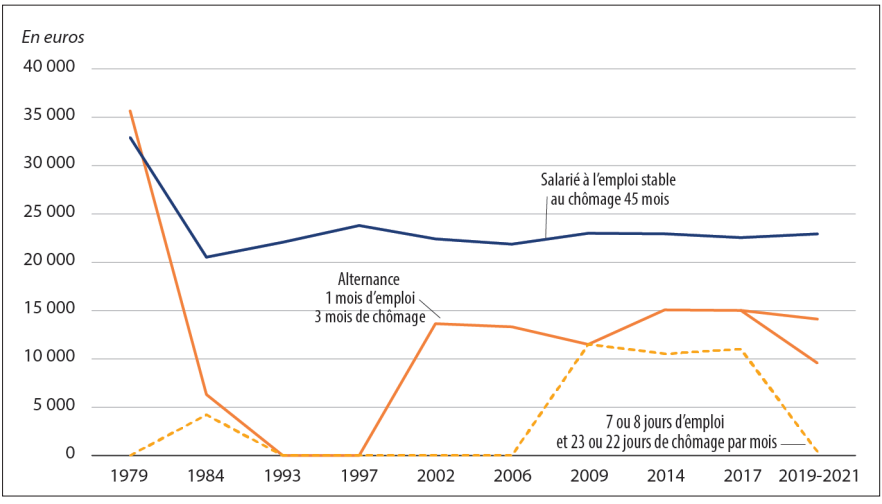


* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/3. Salaire = Smic 2021 (euros constants).

Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019, qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

Graphique 7. Évolution des droits pour des salariés stables, à l'intermittence supra-mensuelle ou infra-mensuelle (1979-2021), cas 4 *



* Indemnisation totale sur 60 mois avec un *quantum* d'emploi de 1/4. Salaire = Smic 2021 (euros constants).

Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

II.2. L'amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu est un mythe

L'analyse de l'évolution des droits des salariés à l'emploi discontinu montre que l'amélioration linéaire des droits des salariés à l'emploi discontinu est un mythe.

Quelles que soient les quotités d'emploi et de chômage retenues dans les graphiques 4 à 7, le premier constat général est que les droits des salariés à l'emploi discontinu varient beaucoup au cours des 40 années considérées et sont très divers entre eux. Ils contrastent de ce point de vue avec les droits des salariés à l'emploi stable qui sont constants et relativement homogènes dans leur tendance.

Le deuxième constat à mettre en avant sur les quatre graphiques est que le niveau d'indemnisation globale des salariés à l'emploi discontinu est toujours inférieur ou (presque) égal à celui des salariés à l'emploi stable. Rappelons que la durée de chômage est systématiquement égale dans chacun des cas étudiés mais répartie différemment. Le type d'intermittence – infra-mensuelle ou supra-mensuelle – ne change rien à ce constat : l'idée d'un privilège des salariés à l'emploi discontinu est ainsi battue en brèche dès lors qu'on se départit des comparaisons *ad hoc* et qu'on prend en considération l'ensemble des paramètres.

Troisième constat général : on n'observe pas de dynamique linéaire d'amélioration des droits pour les salariés à l'emploi discontinu. En particulier, les réformes de 2009 et de 2014 qui ont souvent été présentées comme améliorant les droits des salariés à l'emploi précaire ne correspondent pas systématiquement à une amélioration de leurs droits et, dans les rares cas où une amélioration intervient, elle est peu significative. Ainsi, pour les salariés dont le *quantum* d'emploi est de deux tiers (cas 1, graphique 4), la somme des allocations reste inchangée en 2009 comme en 2014 pour le salarié qui alterne deux mois d'emploi et un mois de chômage. Avec la même quotité d'emploi et de chômage, les droits du salarié qui est en emploi 20 jours par mois sont également stables en 2009 et commencent à baisser en 2014 avec la réforme des droits rechargeables. Avec un *quantum* de chômage d'un demi (cas 2), les droits n'évoluent ni en 2009 ni en 2014 (ou très peu) pour les deux rythmes d'alternance infra ou supra-mensuelles (graphique 5). Avec un *quantum* d'emploi d'un tiers (cas 3), les droits baissent en 2009 pour ces deux types d'intermittence également mais augmentent en 2014 (graphique 6). Enfin, avec un *quantum* d'emploi d'un quart (cas 4), on observe exactement la même dynamique (baisse en 2009 et rattrapage en 2014) pour le salarié alternant 1 mois d'emploi et 3 mois de chômage. En revanche, la reforme de 2009 permet au salarié en emploi 7 ou 8 jours par mois d'accéder à l'indemnisation alors qu'il en était exclu auparavant à

cause du seuil d'éligibilité fixé à 6 mois [23] (graphique 7). Finalement, l'analyse des droits sur une période de 60 mois met en évidence, pour les allocataires à l'emploi discontinu, la disjonction importante entre les orientations affichées au moment des négociations et l'évolution réelle des droits. La réforme de 2014 dite des « droits rechargeables » en particulier a été et continue d'être présentée comme la plus protectrice pour ces salariés, alors qu'elle apparaît très rarement comme un point haut dans l'ensemble des cas étudiés et qu'au contraire, elle correspond à une dégradation des droits dans la plupart des configurations correspondant à des rythmes infra-mensuels.

Quatrième constat général, la baisse due aux réformes de 2019-2021 est d'une ampleur souvent inédite et ne peut être mise en symétrie avec les hausses supposées des réformes passées. Nous avons représenté ces deux réformes sur le même point d'abscisse : le point bas correspondant, le cas échéant, au décret de 2019 ; le point haut, au décret de 2021 qui corrige les excès du premier à la suite de la censure de certaines dispositions par le Conseil d'État.

Au-delà de ces quatre remarques générales, il convient, pour poursuivre l'analyse, de distinguer les salariés à l'intermittence supra-mensuelle et les salariés à l'intermittence infra-mensuelle.

Concernant les salariés à l'intermittence supra-mensuelle, les deux cas de *quantum* d'emploi élevé (2/3 et 1/2) se distinguent clairement des deux cas au *quantum* plus faible (1/3 et 1/4). Pour les deux premiers, l'indemnisation globale correspond de très près à celle des salariés stables. Et pour cause : le nombre de mois couverts et le niveau d'indemnisation mensuel sont peu ou prou identiques. La seule exception très notable à ce constat concerne 2019-2021 car, lorsque le salarié est au chômage durant les périodes prises pour référence, cela se traduit par une baisse de son SJR et donc de son indemnisation, baisse qui n'est pas compensée par un nombre de mois couverts supplémentaires.

Pour les deux cas-types au *quantum* d'emploi faible, l'intermittence supra-mensuelle se traduit par une évolution plus heurtée. L'indemnisation est maximale en 1979 lorsque la durée de couverture n'est pas liée à la durée d'emploi. Une baisse radicale intervient en 1984 puis les années 1990 se caractérisent par une exclusion de toute indemnisation. Les années 2000 et 2010 correspondent à un plateau marqué par deux baisses en 2009 et 2019-2021. Notons l'effet correcteur de 2021 pour ces deux cas pour lesquels la

23. La comparaison des deux rythmes infra et supra-mensuel est de ce point de vue instructive : alors qu'en moyenne les deux salariés sont en emploi et au chômage dans les mêmes proportions, l'homogénéité de la répartition des emplois du salarié au rythme infra-mensuel l'empêche de passer le seuil d'éligibilité. En revanche, la répartition moins homogène du salarié au rythme supra-mensuel lui permet d'accéder de façon intermittente à l'indemnisation en alternant phase d'éligibilité et de non-éligibilité.

baisse du nombre de mois indemnisés a moins d'effet que la réévaluation du montant de l'indemnisation mensuelle.

Concernant *les salariés à l'intermittence infra-mensuelle*, l'évolution de l'indemnisation globale dépend beaucoup du *quantum* d'emploi retenu. Pour le plus élevé correspondant à un rythme d'emploi de 20 jours par mois (cas 1), l'évolution correspond à une forme en cloche (graphique 4). L'indemnisation est nulle en 1979 et en 1984, elle progresse dans les années 1990 avant d'atteindre en 1997 un plateau d'un niveau similaire au salarié à l'emploi stable ou à l'intermittence supra-mensuelle. En revanche, la baisse des droits débute dès 2014 et se poursuit en 2017. En 2019-2021, le chômage de ce salarié à l'emploi discontinu n'est plus du tout indemnisé (il demeure éligible mais l'articulation du SJR et de l'activité réduite lui interdit toute indemnisation en pratique). Le salarié en emploi 15 jours par mois (cas 2) connaît une trajectoire à peu près similaire si ce n'est qu'il parvient, en 2021, à préserver une toute petite indemnisation à la suite du correctif apporté à la réforme de 2019 (graphique 5). Les deux autres salariés à l'intermittence infra-mensuelle dont le *quantum* d'emploi est plus faible – respectivement de 1/3 et de 1/4 (graphiques 6 et 7) ne sont indemnisés que de façon très faible en 1984, et ils parviennent à nouveau à bénéficier d'une indemnisation respectivement en 2002 et en 2009, dates à partir desquelles leur indemnisation n'évolue plus de façon significative avant la baisse radicale de 2019-2020 qui exclut le second (avec le *quantum* d'emploi le plus faible), le premier étant lui aussi rattrapé par la correction de 2021 qui évite l'exclusion complète mais pas la chute vertigineuse de l'indemnisation.

Pour ces salariés avec un rythme infra-mensuel « d'activité réduite », il est significatif de noter que l'évolution des droits correspond à chaque fois à des effets induits de dispositifs n'ayant pas explicitement vocation à réguler l'activité réduite : ce sont les règles d'éligibilité ou le calcul du SJR qui sont déterminants et non les règles de l'activité réduite.

III. De l'assurance au compte épargne chômage?

L'affirmation selon laquelle les droits des salariés à l'emploi discontinu a progressé de façon linéaire jusqu'à dépasser les droits des salariés stables apparaît en complet décalage avec les résultats de nos simulations.

Celles-ci permettent au contraire de montrer – plus positivement – un certain nombre de tendances assez claires. Dans cette troisième partie, nous mettons l'accent sur les trois tendances les plus significatives pour comprendre les dynamiques historiques qui éclairent les débats contemporains et pour caractériser les mutations profondes qu'a connues l'assurance chômage sur les quatre dernières décennies :

- le *salarié à temps partiel*, que la réforme de 2019-2021 prend pour référence sur laquelle il conviendrait d'aligner les salariés à l'emploi discontinu, correspond, au sein de l'emploi stable, à *une figure marginale dont les droits sont en déclin* ;

- pour les salariés à l'emploi discontinu, l'assurance chômage s'est profondément transformée, passant *d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne*, ce qui a conduit à inverser la hiérarchie des niveaux d'indemnisation entre eux : alors que les plus exposés au chômage étaient les mieux indemnisés, ils sont désormais les moins bien indemnisés ;

- si les « intermittents de l'emploi » à proprement parler – c'est-à-dire des salariés qui alternent plus ou moins durablement emploi et chômage – n'ont pas bénéficié d'une amélioration des droits, la catégorie hybride qui a connu cette dynamique positive est celle qu'on désignera sous l'intitulé de « chômeurs activés » – c'est-à-dire des salariés stables qui, durant un épisode de chômage, reprennent de façon intermittente des emplois.

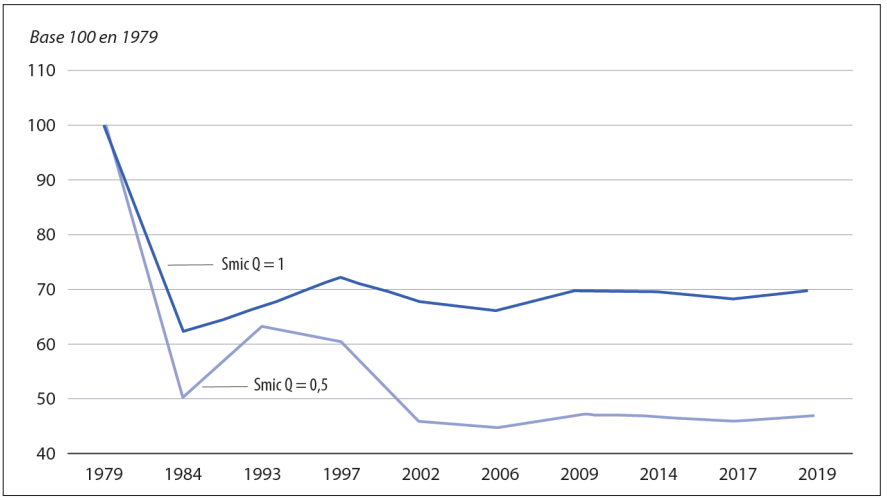
III.1. Salariés stables et quotité : les salariés à temps partiel

La première tendance importante pour mettre en perspective le débat contemporain concerne les salariés stables à temps partiel. Ces derniers sont pris pour référence par Cahuc et Prost (2015) et à leur suite par le gouvernement pour justifier sa réforme de 2019-2021. Selon les tenants de cette réforme, la réglementation actuellement en vigueur (celle de 2017) serait inéquitable pour les salariés à temps partiel. En comparant les droits d'un salarié – une salariée très probablement – qui travaille en continu à mi-temps et ceux d'un salarié qui travaille à temps plein 15 jours par mois, ils mettent en avant le fait qu'à *quantum* d'emploi identique, les droits à indemnisation des salariés à temps partiel sont inférieurs à ceux des salariés à l'emploi discontinu mais travaillant à temps plein. Un autre avatar de cet argument consiste même à considérer que les salariés à temps partiel sont incités à préférer des contrats courts renouvelés à un CDI : « Le mode de calcul du salaire de référence implique qu'il est beaucoup plus intéressant de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt qu'être employé continûment à temps partiel. (…) Un allocataire réadmis à la fin de sa période courante d'indemnisation sur la base des salaires issus de son activité réduite a tout intérêt à travailler une semaine sur deux plutôt qu'à mi-temps en continu. Son salaire de référence est deux fois plus élevé dans le premier cas » (Cahuc, Prost, 2015:6). L'argument de l'équité est toutefois utilisé pour aligner « par le bas » et considérer que le modèle « équitable » à appliquer à tous est celui du salarié à mi-temps qui perçoit un indemnité journalière divisée par deux. Le niveau très bas de l'indemnisation de ces salariés à temps partiel est pourtant un héritage de l'histoire de l'indemnisation. Ce sont moins les salariés à l'emploi discontinu qui ont connu une

évolution positive comme on l'a vu précédemment, que les salariés à temps partiel dont l'indemnisation a décliné au fil du temps.

À l'opposé de cette approche anhistorique, l'usage du simulateur permet ainsi d'analyser l'évolution des droits des salariés à temps partiel et de mettre en évidence une dégradation de leurs droits à indemnisation passée largement inaperçue.

Graphique 8. Évolution de l'indemnisation totale pour des salariés en emploi stable en fonction du salaire et de la quotité Q (1979-2019)



Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

L'indemnisation totale d'un salarié payé au Smic à mi-temps subit une perte spectaculaire depuis 1979 : en 2019, le montant perçu par ce salarié est inférieur de 50 % par rapport à 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. En 1979, 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 [24]. Toutefois, il convient de souligner que la différen-

24. Notre constat sur ce point diffère de celui de Christine Daniel (1999) qui établit que l'alignement du taux de remplacement des salariés à temps partiel se fait progressivement jusqu'à être complet en 1992, mettant ainsi fin à « un avantage relatif en faveur des salariés à temps partiel » (p. 16). Nous avons au contraire considéré que cet alignement était opéré dès le début des années 1980 en nous fondant sur l'article 27 de la convention de 1984 qui précise que « les allocations minimales et les parties fixes des allocations de base (…) sont réduites proportionnellement à l'horaire particulier de l'interessé lorsque cet horaire est inférieur à la durée légale du travail le concernant ou à la durée instituée par une convention ou un accord collectif ». En d'autres termes, dès 1984 avec un mi-temps, le montant proportionnel de l'indemnité est divisé par deux mais aussi la partie fixe.

ciation prend de l'ampleur de façon spécifique en 2002 pour les salariés à mi-temps qui perçoivent les salaires les plus bas. 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 qu'une évolution limitée malgré une hausse de l'indemnité mensuelle et une baisse de la durée d'indemnisation. Mais la plupart des salariés à mi-temps échappaient de fait 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). Dès lors, en 2002, 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.

Parce que les règles ne sont pas pensées en fonction de ces situations « marginales » d'emploi à temps partiel, elles ont des effets négatifs – non nécessairement voulus – sur les droits de ces salariés. 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 droits ») 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.

Finalement, c'est donc sur un profil marginal qui a subi de nombreuses baisses de droits que les tenants de la réforme de 2019-2021 proposent d'aligner les droits des salariés dont le *quantum* d'emploi est inférieur à 100 %. Dans cette perspective, l'argument de l'équité prend un tour particulier : il s'agit bien d'aligner par le bas les niveaux d'indemnisation des salariés à l'emploi discontinu en s'alignant sur ceux (et celles) qui ont surtout été les perdants de l'histoire.

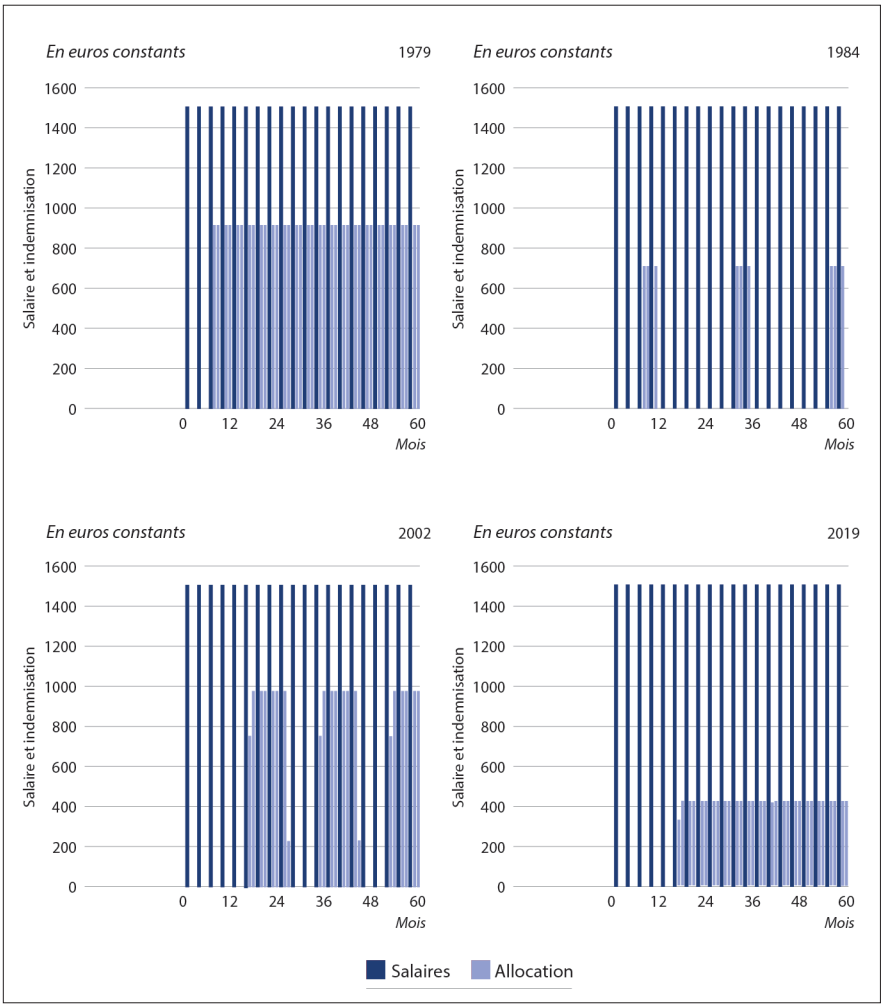
III.2. Pour les salariés à l'emploi discontinu : d'une logique d'assurance à une logique de compte épargne

Un des résultats principaux de l'étude est de montrer que l'assurance chômage fonctionne aujourd'hui, pour les salariés à l'emploi discontinu, davantage comme un compte épargne que comme une assurance chômage. Cet état de fait est le fruit d'un renversement historique : la logique de compte s'est progressivement substituée à une logique d'assurance.

En 1979, les conditions d'éligibilité permettent seulement de vérifier que le travailleur est salarié. Une fois éligible, il est indemnisé lorsqu'il est au chômage et ce quelle que soit sa durée d'emploi. Le fait de ne pas lier la durée des droits à indemnisation à la durée passée en emploi 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 on proportionne (de façon plus ou moins linéaire) durée d'emploi et durée de couverture, on génère le plus souvent une couverture intermittente du chômage et, par conséquent une logique de course poursuite entre consommation des droits d'un côté et reconstitution des droits *via* des emplois de l'autre. Les seuils d'éligibilité

Planche 1. Indemnisation mensuelle d'un salarié au Smic à l'emploi intermittent supra-mensuel *



* Salarié en emploi 1 mois sur 3.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire

ne sont pas en effet franchis une fois pour toutes. Les critères d'éligibilité déterminent la fréquence à laquelle ces salariés parviennent à être couverts.

La planche 1, qui représente l'indemnisation mois après mois d'un salarié au Smic à l'emploi intermittent en emploi 1 mois sur 3 illustre bien cette dynamique : le salarié se trouve engagé dans une course poursuite : même en travaillant de façon régulière, il alterne des périodes durant lesquelles il « gagne des droits » sans être couvert et des périodes durant lesquelles il consomme puis épuise ses droits.

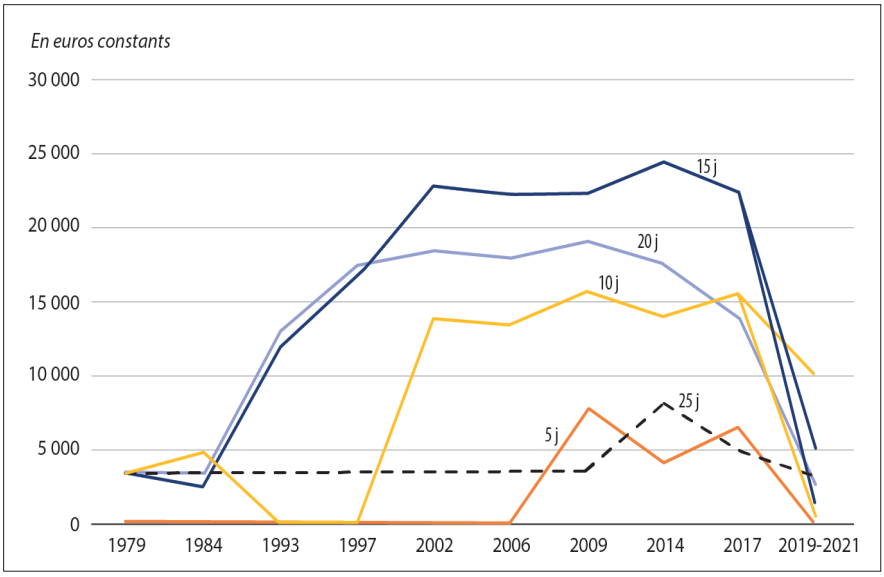
L'assurance chômage fonctionne de ce point de vue moins comme une assurance que comme un compte épargne. La distance entre les épisodes d'indemnisation et leur durée dépend des seuils d'éligibilité mais aussi de la « rentabilité » plus ou moins importante en termes de durée de la protection engendrée par chaque épisode d'emploi. En 1979, le renouvellement est permanent car le seuil d'éligibilité des droits est bas (3 mois) et la durée d'indemnisation est longue. En revanche, dès 1984, la logique de course poursuite entre génération et consommation des droits donne lieu à des périodes durant lesquelles le salarié n'est pas éligible. En 2002, le niveau de couverture est amélioré même s'il prend encore la forme d'une couverture intermittente. Avec le modèle de 2019, en revanche, la continuité de la couverture est assurée pour ce salarié en contrepartie de droits faibles en permanence.

Deux logiques opposées s'articulent selon des frontières mouvantes : une logique contributive lors de la génération des droits selon laquelle le nombre de mois couverts augmente avec le nombre de mois en emploi et diminue avec le nombre de mois de chômage ; une logique supposée assurantielle lors de la consommation des droits selon laquelle le nombre de mois d'indemnisation devrait dépendre de la fréquence de l'occurrence du risque. Plus il y a de chômage, moins il y a d'indemnisation d'un côté. Plus il y a de chômage, plus il y a d'indemnisation de l'autre. Selon les conventions et selon les trajectoires emploi-chômage, c'est une des deux logiques qui prend le pas sur l'autre.

Le graphique 9 qui représente l'évolution des droits de salariés à l'intermittence infra-mensuelle illustre bien cette articulation d'un point de vue synchronique.

Globalement, si on s'en tient à comparer les niveaux d'indemnisation de 2002 à 2017, on constate que le niveau d'indemnisation augmente avec le niveau d'emploi dans un premier temps : un salarié travaillant cinq jours par mois est moins indemnisé qu'un salarié qui en travaille 10. Et lui-même est moins indemnisé qu'un salarié en travaillant 15. Plus on est au chômage, moins on est indemnisé. Malgré un nombre de jours indemnisés plus important lors des mois d'activité réduite couverts, ces salariés précaires

Graphique 9. Évolution de l'indemnisation totale de salariés en emploi intermittent infra-mensuel (1979-2021)



Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié systématiquement en emploi 5 jours par mois perçoit un total de 7 666 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié systématiquement en emploi 15 jours par mois 22 518 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

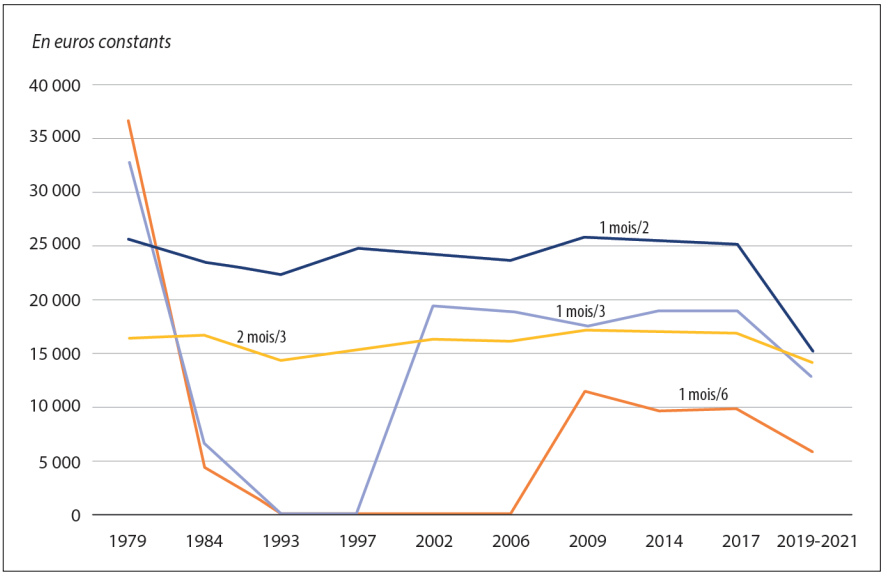
connaissent beaucoup plus de périodes de non-éligibilité et, par voie de conséquence, de jours sans indemnisation.

Mais la logique d'assurance finit par l'emporter au-dessus de 15 jours d'emploi par mois. Ainsi, le niveau d'indemnisation repart à la baisse pour un salarié travaillant 20 jours, et encore davantage pour un salarié travaillant 25 jours. C'est donc dans un second temps la logique de l'assurance qui l'emporte : plus on est au chômage, plus on est indemnisé.

Pour ces salariés précaires, l'assurance fonctionne moins comme une assurance chômage que comme un compte épargne qui les récompense de leur performance d'emploi au lieu de leur assurer une couverture du risque chômage. Pour les plus stables, c'est encore une logique de revenu de remplacement qui domine. Pour les plus précaires, c'est au contraire une fonction de prime à l'emploi qui devient prééminente.

Le graphique 10 qui représente l'évolution des droits de salariés à l'intermittence supra-mensuelle illustre bien cette articulation cette fois-ci d'un point de vue diachronique : entre 1979 et 2019, les premiers sont devenus les derniers (à une exception près).

Graphique 10. Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au Smic en emploi intermittent supra-mensuel (1979-2021)



Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié systématiquement en emploi un mois sur six perçoit un total de 11 275 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié systématiquement en emploi un mois sur deux 25 648 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

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 des décrets de 2019-2021. Alors qu'en 1979, les salariés à l'emploi discontinu sont d'autant mieux indemnisés qu'ils sont exposés au risque chômage, en 2019-2021 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, les décrets de 2019-2021 constituent une accentuation radicale de tendances déjà à l'œuvre et amplifient la chute des droits des salariés à l'emploi discontinu. La logique de compte épargne se substitue ainsi progressivement à la logique d'assurance. Ceux qui étaient en début de période les plus indemnisés sont ceux qui le sont le moins à la fin. Non seulement on ne constate pas de tendance générale à l'amélioration des droits des salariés à l'emploi discontinu, mais l'analyse montre que ces tendances ne sont pas les mêmes à l'intérieur des différents types de salariés à l'emploi précaire.

III.3. Précaires et précaires : les droits des chômeurs activés s'améliorent contrairement à ceux des intermittents de l'emploi

Une dernière tendance mérite d'être mise en avant qui, pour une partie bien particulière de salariés à l'emploi intermittent, correspond plus ou moins à la tendance à l'amélioration des droits (si toutefois on fait abstraction de la convention de 1979) : celle de ceux qu'on a appelé les « chômeurs activés » qui correspondent à la figure hybride du salarié stable qui perd son emploi puis reprend par intermittence des emplois durant une période de chômage limitée.

La simulation et l'analyse de différents cas-types permettent de mettre en évidence le fait que, particulièrement pour les salariés à l'emploi discontinu, la couverture dépend non pas de la situation vis-à-vis de l'emploi au moment où l'allocataire est au chômage mais du passé d'emploi. Des inégalités fortes existent entre deux profils d'allocataires : les « chômeurs activés » et les « précaires » [25]. Les premiers, après une période d'emploi stable, sont au chômage puis reprennent des emplois discontinus. Les seconds ont une trajectoire d'emploi exclusivement constituée d'emplois discontinus. 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. Ils peuvent se trouver dans des situations dans lesquelles l'intermittence de l'emploi se double d'une intermittence de l'indemnisation ou alors des situations où ils sont « prisonniers » de petits droits.

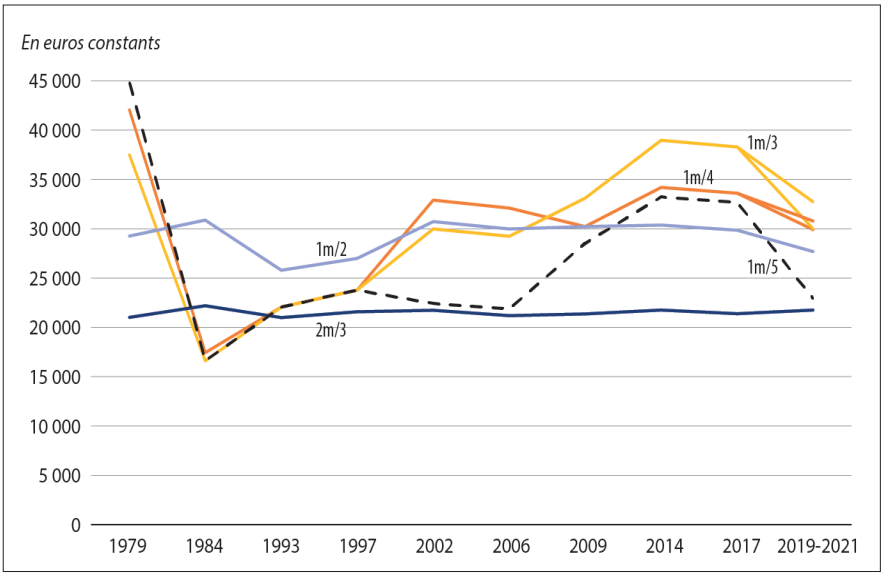
S'ils partagent les mêmes modalités de consommation du droit, ces deux profils d'allocataires n'en partagent pas du tout les mêmes modalités de génération des droits. Des configurations d'emploi similaires donnent lieu à des droits à indemnisation très différents en fonction du passé d'emploi. De ce point de vue, l'évolution des droits a suivi la montée en puissance des politiques d'activation.

Ce sont ces « chômeurs activés » qui ont bénéficié de certaines dispositions de la convention de 2009 et des « droits rechargeables » en 2014 et non ceux qu'on a montrés du doigt comme « permittents », c'est-à-dire en

25. Pour une analyse détaillée de cette logique, on renvoie aux planches qui illustrent ces différences d'indemnisation p. 105-106 et 122-123 du rapport final (Grégoire, Vivès, Deyris, 2020). La spécificité de la convention de 1979 apparaît clairement puisqu'en raison de son caractère faiblement contributif, il n'y a pas de mois non couverts pour le chômeur activé qui renouvelle ses droits dès leur épuisement. L'intermittent de l'emploi est toujours couvert à partir du moment où il a cotisé trois mois. La convention de 1993 fait très clairement apparaître les différences d'indemnisation entre ces deux trajectoires. Grâce à ses droits acquis dans l'emploi stable, l'allocataire est couvert 30 mois mais il ne parvient pas à ouvrir de nouveaux droits avec l'emploi repris. L'intermittent de l'emploi, lui, ne parvient jamais à franchir le seuil d'éligibilité. En 2009, la physionomie des droits reste très différente selon le profil de l'allocataire. Dans la mesure où le seuil d'éligibilité a baissé, l'intermittent est parfois indemnisé mais le chômeur activé reste toujours protégé par sa période d'emploi stable.

réalité des intermittents de l'emploi qui alternent durablement emploi et chômage sans pouvoir se prévaloir à un moment donné d'un emploi stable long. Le graphique 11 montre ainsi que les salariés qui ont d'abord connu un emploi stable puis des contrats plus ou moins ponctuels ont clairement bénéficié d'une amélioration continue de leurs droits depuis 1984.

Graphique 11. Évolution de l'indemnisation totale d'un salarié au Smic à l'emploi stable puis en emploi discontinu (1979-2021)



Note : pour 2019-2021, deux points sont calculés : le point le plus bas correspond au projet de réforme initial de 2019 qui a été censuré par le Conseil d'État en 2020, le point le plus haut correspond à la version de 2021 corrigée après cette censure. Quand un seul point est représenté, le projet de 2021 ne modifie pas le calcul de 2019.

Lecture : dans la convention de 2009, un salarié qui perd un emploi stable et durable, puis occupe systématiquement un emploi un mois sur cinq perçoit un total de 28 252 euros sur les 60 mois considérés ; un salarié qui perd un emploi stable et durable puis, se trouve systématiquement en emploi un mois sur deux 30 215 euros.

Source : Conventions et décrets relatifs à l'assurance chômage (1979-2021). Calculs et graphique : Mathieu Grégoire.

La réification induite par la catégorie de « précaires » est de ce point de vue à l'origine d'une erreur d'appréciation assez importante dans le diagnostic fondant la réforme de 2019-2021. En agrégeant de façon indifférenciée des salariés assimilés à des précaires, on pointe du doigt les privilèges supposés croissants de ceux qui n'en ont pas et qui n'ont pas bénéficié d'une évolution positive au cours du temps et en particulier dans l'épisode 2009-2014. L'analyse montre aussi la réalité de ce qu'étaient les réformes de 2009 et 2014 : non pas des politiques permettant une amélioration de l'indemnisation des salariés à l'emploi discontinu mais un encouragement pour des

salariés auparavant stables à accepter durant leur période de chômage des emplois à tout prix [26].

Conclusion

La thèse d'une amélioration continue des droits des salariés à l'emploi discontinu, qui ferait d'eux des allocataires privilégiés, ne résiste pas à l'analyse. Les droits de ces salariés intermittents ont beaucoup évolué à la hausse comme à la baisse. Il est assez significatif que pour ceux d'entre eux qui alternent emploi et chômage selon un rythme supra-mensuel, ce soit la plus ancienne convention, celle de 1979, qui soit, de loin, la plus favorable. Après des années 1980 ayant marqué un reflux très important, leurs droits se sont améliorés à la fin des années 1990 ou dans les années 2000. Les réformes des années 2009 et 2014 supposées être favorables aux précaires ne l'ont pas été pour les profils d'intermittents de l'emploi. Elles ont même parfois enclenché une dynamique de baisse.

Au-delà de ce constat nuancé, deux conclusions beaucoup plus nettes s'imposent. Premièrement, en termes de niveau d'indemnisation, les salariés intermittents de l'emploi n'ont jamais été significativement mieux indemnisés que les salariés stables. À rémunération identique et pour une durée de chômage égale, la répartition intermittente de l'emploi et du chômage implique une indemnisation au mieux semblable à celle des salariés stables et pleinement au chômage, au pire très inférieure. Deuxièmement, la mise en œuvre de la réforme de 2019, ou sa version « adoucie » de 2021, constituerait une baisse radicale des droits des salariés à l'emploi discontinu et sans commune mesure avec les évolutions passées.

Pour conclure, il nous semble que l'intérêt majeur d'une analyse de l'évolution des droits à indemnisation sur cette longue période de plus de 40 ans a été de révéler l'existence d'un certain nombre d'impensés. Un impensé remarquable est celui qui a conduit les négociateurs pendant plus de 40 ans à assurer une indemnisation extrêmement stable aux salariés stables. Un tel degré de stabilité était inattendu pour nous dans la mesure où le régime d'indemnisation chômage a connu en 40 ans un nombre de réformes important dans un contexte souvent conflictuel. D'autres impensés de la négociation tiennent à des amalgames entre des réalités différentes qui s'avèrent déterminants dans la dynamique objective des droits : la confusion entre logique d'activation et logique de couverture des salariés à l'emploi discontinu conduit ainsi à de nombreux contre-sens dont la

26. Pour compléter l'analyse des droits des intermittents de l'emploi (sans passé d'emploi stable), il faudrait intégrer une simulation des droits pour les salariés qui relèvent de l'annexe IV (qui concerne les salariés intermittents hors spectacle). Il est à noter que leurs droits ont été réduits à partir de 2014 puisqu'une partie des dispositions qui permettaient un décompte d'heures travaillées plus favorables ont été supprimées en 2014 et l'annexe elle-même a été supprimée en 2017.

réforme des « droits rechargeables » de 2014 est le cas le plus significatif. En assimilant les intermittents de l'emploi et les chômeurs activés dans une même catégorie au motif qu' ils partagent à un moment donné les mêmes conditions d'emploi, on occulte le fait qu'ils ne partagent pas les mêmes conditions d'indemnisation. Les premiers ont plutôt subi les réformes de 2009 et 2014 quand les seconds en ont bénéficié. La grossièreté du raisonnement qui fonde la réforme de 2019-2021 conduit toutefois à ce que l'ensemble des salariés à l'emploi discontinu la subissent.

Références bibliographiques

Cahuc P., Carcillo S., Landais C. (2021), « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 61, janvier, https://doi.org/10.3917/ncae.061.0001.

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, https://doi.org/10.3917/ncae.024.0001.

Camaji L. (2020), « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage », *Le Droit ouvrier*, n° 862, p. 284-299.

Cette G. (2021), « Pour une vraie réforme de l'assurance chômage », *Telos*, 6 juillet, https://bit.ly/3iwodgv.

Daniel C. (1999), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29, p. 5-28, https://bit.ly/3tx4t2z.

Daniel C., Tuchszirer C. (1998), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage. La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Paris, Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.

Freyssinet J. (2010), *Négocier l'emploi : 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Éditions Liaisons.

Grégoire M. (2021a), « Réforme de l'assurance-chômage : vers la fin de la couverture assurancielle de la privation d'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 6, juin, p. 364-375.

Grégoire M. (2021b), « L'Assurance chômage au risque d'un double "experience rating", La réforme de 2019-2021 et ses apories », *Le Droit ouvrier*, n° 875, juillet-août.

Grégoire M. (coord.), Remillon D., Baguelin O., Vivés C., Kim J.Y., Dulac J. (2021), « Emploi discontinu et indemnisation du chômage : quels usages des contrats courts ? », *Rapport d'études*, n° 004, Dares, https://bit.ly/2VA5R5W.

Grégoire M., Vivès C., Deyris J. (2020), *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ?* (1979-2020), Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, IDHE.S, Université Paris Nanterre, CNRS, mai, https://bit.ly/3AZcBdj.

Guitton C. (1992), « Chômages, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », *in* Bouillaguet P., Guitton C. (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Paris, Syros-Alternatives.

Menger P.-M. (1997), « Les intermittents du spectacle: Croissance de l'emploi et croissance du chômage indemnisé », *Insee Première*, n° 510, https://bit.ly/3a7fHzP.

Menger P.-M. (2005), *Les intermittents du spectacle : sociologie d'une exception*, Paris, Éditions de l'EHESS.

Unédic (1983), *Historique du régime d'assurance chômage, 1959-1982*, Mantes-la-Jolie.

Unédic (2021), *Réforme de l'assurance chômage. Effets au 1er juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage*, avril, https://bit.ly/3AamtiM.

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, https://doi.org/10.3917/rfse.020.0061.

Vivès C., Grégoire M. (2021), « Les salariés en contrats courts : chômeurs optimisateurs ou travailleurs avant tout ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 168, Cnam-CEET, mai https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03224270/document.