

---

---

## **L'indemnisation du chômage depuis 1979 différenciation des droits, éclatement des statuts**

---

*Christine DANIEL \**

L'accroissement quasi continu du chômage depuis le milieu des années 1970 a fait reposer sur les régimes d'indemnisation du chômage une charge croissante <sup>1</sup>. Dans un premier temps, le mouvement d'amélioration des droits – continu depuis la création de l'Unedic en 1958 – s'est poursuivi, avec la mise en place d'une allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques en 1974 puis l'extension des garanties de ressources en 1977. Dans les années 1980 et 1990 en revanche, les réformes apportées tant au régime paritaire d'assurance chômage qu'aux prestations financées par l'Etat vont dans le sens d'une réduction des droits à indemnisation. Les finances du régime Unedic sont en effet particulièrement sensibles aux évolutions du marché du travail, et la volonté des gestionnaires de préserver un budget équilibré afin de garantir l'autonomie du régime paritaire conduit à des réajustements permanents des paramètres du régime : augmentation des cotisations et baisse des prestations. De même, les mécanismes de régulation budgétaire à l'œuvre dans les finances publiques ont conduit à rendre plus sévères les conditions d'octroi des prestations publiques de chômage.

---

\* Actuellement Chargée de mission à la MiRe (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) ; chercheur à l'IRES au moment de la réalisation de cette recherche.

1. Cet article est une synthèse du document de travail n°99.01 de l'IRES, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-type », réalisé par Christine Daniel, avec la collaboration de Jérôme Bassot.

L'objet de cet article est d'analyser les effets cumulés des réformes conduites depuis 1979 sur les droits indemnitaires des chômeurs, en se fondant notamment sur une analyse par cas-types. Deux résultats majeurs ressortent d'une telle analyse. D'une part, les droits indemnitaires des chômeurs sont en 1998 beaucoup plus fortement différenciés qu'ils ne l'étaient en 1979, principalement sous l'effet de la prise en compte du passé professionnel dans le calcul des droits. D'autre part, les réformes successives, et tout particulièrement celles de 1982, 1984 et 1992, ont abouti à réduire de façon cumulative les droits des mêmes catégories de chômeurs : les demandeurs d'emploi plus jeunes, ayant eu une activité plus précaire, avec des salaires plus faibles, ou encore travaillant à temps partiel, sont ceux dont la situation en termes indemnitaire s'est le plus dégradée.

Ces résultats soulèvent un certain nombre de questions générales quant aux fonctions d'un régime d'assurance chômage, et renvoient à des débats plus larges sur la protection sociale. En effet, l'indemnisation du chômage apparaît aujourd'hui comme le champ de la protection sociale où l'opposition entre un système dit d'assurance, reposant sur des principes de contributivité, et un système dit de solidarité, en théorie non contributif, a été poussée le plus loin. C'est en tout cas ainsi qu'est justifiée la baisse de la protection en faveur des salariés au chômage jeunes, précaires ou faiblement rémunérés, qui serait fondée par de plus faibles contributions de ces populations. Dans les faits, ces principes ne rendent que très imparfaitement compte de la réalité des prestations, et doivent plutôt être interprétés comme les justifications de nouvelles formes de régulation budgétaire. Régulation d'ailleurs d'autant plus complexe qu'il devient de plus en plus difficile d'analyser l'indemnisation du chômage indépendamment des autres formes de protection sociale – tout particulièrement le RMI et les diverses formes de retrait anticipé du marché du travail – et des politiques d'emploi.

### **1. Les effets des réformes : une couverture en baisse, des droits différenciés**

Trois réformes majeures ont marqué l'indemnisation du chômage depuis 1979.

Une première modification est introduite en 1982, avec la création des filières d'indemnisation différenciant les droits à indemnisation en fonction de la durée préalable d'affiliation au régime. Avant 1982 en effet, les durées d'indemnisation étaient liées à l'âge du demandeur d'emploi. A partir de 1982, elles varient à la fois en fonction de l'âge et des références d'activité préalables. Cette mesure aboutit à réduire fortement les durées possibles d'indemnisation pour les salariés n'ayant que de courtes références de travail.

Une seconde modification majeure intervient en 1984, avec la séparation entre un régime dit d'assurance, financé par les cotisations et négocié

par l'Unedic, destiné à verser pendant une durée limitée des prestations à des demandeurs d'emploi ayant préalablement cotisé, et un régime dit de solidarité, financé par l'impôt et décidé par l'Etat, destiné à verser des indemnités de chômage aux demandeurs d'emploi exclus du régime d'assurance. Le dualisme institutionnel créé en 1984 constitue un changement important par rapport au régime unifié instauré en 1979, où l'Etat participait à l'indemnisation des chômeurs à travers une subvention forfaitaire globale et non affectée. Il ne peut non plus être comparé au dualisme qui prévalait avant 1979, car il conduit désormais à distinguer des populations de chômeurs (un demandeur d'emploi indemnisé touche soit des prestations du régime d'assurance, soit des prestations du régime de solidarité), alors qu'auparavant un demandeur d'emploi était censé cumuler l'aide publique et les prestations conventionnelles de l'Unedic <sup>2</sup>.

Une troisième modification importante intervient en 1992, avec la création d'une allocation unique dégressive qui remplace les autres prestations du régime d'assurance. Cette prestation, créée dans un contexte de déséquilibre financier important de l'Unedic, instaure une dégressivité systématique des indemnités de chômage dans le temps <sup>3</sup> et diminue, dans un certain nombre de cas, les durées et les montants de l'indemnisation.

Ces trois réformes ont toutes été adoptées dans des conjonctures de forte progression du chômage – et donc d'apparition de déficits financiers pour le régime Unedic. Leur objectif est de modifier les paramètres du régime en vue d'obtenir un équilibre financier. Si l'analyse de cet article est centrée sur les changements apportés aux prestations, ces réformes – et tout particulièrement celle de 1982 et de 1992 – se sont accompagnées d'une hausse du taux des cotisations (ainsi, le taux des contributions au titre du régime d'assurance passe de 4,90 % au 1<sup>er</sup> janvier 1992 à 5,70 % au 1<sup>er</sup> août 1992 et à 6,60 % au 1<sup>er</sup> août 1993).

Par ailleurs, les périodes d'améliorations conjoncturelles de la situation sur le marché du travail se traduisent par des ajustements en sens inverse : baisse des cotisations et amélioration des prestations. Ainsi, la convention applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997 a-t-elle notamment amélioré l'allocation plancher versée par l'Unedic et atténué la dégressivité (coefficients de dégressivité appliqués tous les six mois, au lieu de tous les quatre mois). Comme le montrera la méthode par cas-types, ces ajustements ont toutefois

---

2. Certes, dans la pratique, le cumul ne fonctionnait pas toujours, et certains chômeurs ne percevaient que l'aide publique, ou que les prestations conventionnelles. Toutefois, cette règle de cumul constituait bien le principe de l'articulation entre les deux régimes indemnitaires.

3. La dégressivité n'a pas été introduite en 1992. Elle existait déjà pour les périodes de prolongations par exemple. Même en remontant plus loin dans le temps, les prestations d'aide publique dans les années cinquante étaient également affectées de coefficients de dégressivité. L'innovation de l'AUD réside surtout dans le caractère général et automatique de sa dégressivité.

des effets d'une ampleur bien moindre que les trois réformes de 1982, 1984 et 1992-93.

Du côté des prestations financées par l'Etat, prévaut une stratégie relativement continue de maîtrise budgétaire du coût des prestations. Tout d'abord, le nombre de revalorisations est très significativement inférieur à celui assuré par le régime paritaire. Ainsi, en 1984, les montants journaliers de l'allocation de fin de droits – relevant de l'Unedic – et de l'allocation de solidarité spécifique – relevant de l'Etat – étaient identiques. Au 1<sup>er</sup> janvier 1999, et ce malgré les revalorisations de rattrapage décidées en janvier 1998 et en janvier 1999, la prestation plancher de l'Unedic demeure supérieure de plus de 20 % à l'allocation de solidarité spécifique versée par l'Etat. Quant à l'allocation d'insertion, elle n'a connu qu'un nombre extrêmement limité de revalorisations sur l'ensemble de la période.

Par ailleurs, le champ d'application des prestations du régime de solidarité a tendance à se restreindre sur la période : réduction du champ de l'allocation d'insertion destinée aux personnes sans référence d'activité en 1992, exigence de conditions d'activités et de ressources plus sévères pour l'allocation de solidarité spécifique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997.

L'ensemble de ces réformes a eu des conséquences à la fois sur le taux de couverture (proportion de demandeurs d'emploi indemnisés dans l'ensemble des chômeurs) et sur le niveau des droits à indemnisation, tel qu'il peut notamment être appréhendé à travers une méthode par cas-types.

### ***L'impact sur le taux de couverture***

Nous ne disposons de statistiques homogènes sur les demandeurs indemnisés dans l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi que depuis 1985. Sur la période 1985-1996, la part des chômeurs indemnisés dans l'ensemble des demandeurs d'emploi baisse, passant de plus de 60 % en 1985 à 53 % en 1997 (*cf.* tableau 1). Une nouvelle baisse devrait apparaître en 1998 selon les premières estimations publiées par l'Unedic.

Cette évolution est principalement due à la baisse du taux de couverture au titre du régime dit d'assurance, très marquée en 1993 et 1994. Elle est la conséquence de l'instauration de l'allocation unique dégressive, dans un contexte de progression du chômage et de précarisation de l'emploi. Une partie de la baisse est ainsi directement imputable aux évolutions de la réglementation et une autre résulte des changements dans les flux d'entrée au chômage et dans les caractéristiques mêmes de ce chômage : progression du nombre d'inscriptions à l'ANPE à la suite de fin de contrats à durée déterminée n'ouvrant que des droits réduits, allongement de la durée du chômage et donc accroissement du nombre de chômeurs en fin de droits.

Le taux de couverture au titre du régime de solidarité baisse également, mais dans des proportions moindres. L'évolution de la structure de ce ré-

**Tableau 1. Evolution des taux de couverture au titre des régimes d'assurance et de solidarité**  
(taux de couverture au 31 décembre de chaque année)

	Taux de couverture du régime d'assurance	Taux de couverture au titre de l'allocation d'insertion	Taux de couverture au titre de l'allocation de solidarité spécifique	Taux de couverture total
1985	47,5	7,5	5,8	60,8
1986	44,2	6,4	7,5	58,1
1987	45,7	5,6	8,9	60,2
1988	46,3	5,4	9,7	61,0
1989	46,3	4,7	10,2	61,1
1990	47,5	3,9	10,6	62,0
1991	49,1	3,2	9,9	62,2
1992	52,4	0,8	9,2	62,4
1993	50,9	0,5	9,6	61,0
1994	45,3	0,5	10,8	56,6
1995	44,2	0,4	11,7	56,4
1996	43,2	0,4	12,0	55,6
1997	42,2	0,3	10,9	53,5

Source : UNEDIC/DARES

gime est toutefois très contrastée : l'allocation d'insertion, qui indemnisait un nombre important de chômeurs en début de période, devient résiduelle en fin de période du fait de la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992, du bénéfice de l'allocation pour les jeunes et les femmes seules avec charges de famille. En revanche, le taux de couverture au titre de l'allocation de solidarité spécifique progresse de façon régulière jusqu'en 1996. Ceci est le résultat de l'arrivée en fin de droits au titre de l'assurance d'un nombre croissant de chômeurs. En 1997, une baisse significative du taux de couverture de l'allocation de solidarité spécifique apparaît, notamment du fait du durcissement des conditions d'indemnisation au titre de cette prestation.

Par ailleurs, l'analyse des taux de couverture par âges montre des évolutions très contrastées (cf. tableau 2). On constate d'abord que le taux de couverture a progressé pour les plus de 55 ans, ce qui est dû à la fois au mécanisme de la dispense de recherche d'emploi et au maintien des droits à indemnisation jusqu'à la retraite à partir d'un certain âge<sup>4</sup>. Toutes les autres classes d'âge enregistrent une baisse de leur taux de couverture, mais cette baisse est d'autant plus marquée que le chômeur est jeune. Ainsi, l'année 1996 fait apparaître des écarts de taux de couverture par âge beaucoup plus forts qu'en 1985 : il y a 55 points d'écarts entre les âges extrêmes en 1996,

4. La dispense de recherche d'emploi permet le maintien des droits à indemnisation à partir de 55 ans et plus, conformément à la réglementation en vigueur. Cela signifie notamment que la dégressivité s'applique aux dispensés de recherche d'emploi. En revanche, le maintien des droits à indemnisation à partir d'un certain âge (en 1997, 58 ans et demi) permet le maintien des droits à l'identique, c'est-à-dire sans application de la dégressivité.

contre 30 points d'écart en 1985. Il faut noter que la baisse du taux de couverture touche l'ensemble des salariés de moins de 55 ans, et pas seulement les plus jeunes. Ce résultat montre notamment que les transferts attendus par les pouvoirs publics des dispositifs d'indemnisation purs vers les dispositifs de politiques d'emploi ne se sont pas nécessairement produits. Ainsi, la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes fait que beaucoup d'entre eux se retrouvent sans couverture, ni du côté de l'indemnisation du chômage (taux de couverture de 35 % en 1996), ni du côté des politiques d'emploi (sinon ils n'auraient plus le statut de demandeur d'emploi).

**Tableau 2. Taux de couverture par âge**

	Taux de couverture en 1985	Taux de couverture en 1996
Moins de 25 ans	49,8	35,7
25-29 ans	59,8	47,7
30-39 ans	64,8	56,7
40-49 ans	66,5	60,1
50-54 ans	73,6	67,4
Plus de 55 ans	80,7	90,4

Source : UNEDIC/DARES

### ***Des droits différenciés à partir des antécédents d'activité***

Pour évaluer l'impact des changements de réglementation sur diverses catégories de demandeurs d'emploi, il faut fixer les caractéristiques des demandeurs d'emploi et regarder comment évoluent les droits indemnitaires en fonction de ces caractéristiques : c'est l'objet de la méthode par cas-types (*cf.* encadré méthodologique).

Afin de mettre en lumière l'effet massif de l'introduction de critères différenciés d'activité préalable dans le calcul, on peut s'intéresser à la situation d'un demandeur d'emploi de moins de 50 ans, à temps plein, avec un salaire de référence égal au SMIC (*cf.* tableau 3)

**Tableau 3. Evolution des droits à indemnisation d'un demandeur d'emploi de moins de 50 ans, avec un salaire de référence égal au SMIC**

(droits évalués en nombre de smic cumulés)

Durée d'affiliation	1979	1982	1984	1990	1992	1997
3 mois	20,67	2,40	1,69	1,62	0	0
4 mois	20,67	2,40	1,69	1,62	2,08	2,72
6 mois	20,67	12,32	7,83	9,15	4,53	4,46
8 mois	20,67	12,32	7,83	9,15	8,55	8,46
12 mois	20,67	17,28	15,65	17,85	8,55	8,46
14 mois ou plus	20,67	17,28	15,65	17,85	16,93	16,28

Source : IRES, 1999.

On voit que, quelle que soit sa durée préalable de cotisation, il a connu de très fortes baisses de droits entre 1979 et 1997. Mais cette baisse est d'ampleur très variable selon la filière à laquelle il appartient, c'est-à-dire selon le nombre de mois pendant lesquels il a cotisé.

Le cas extrême est celui d'un demandeur d'emploi qui a cotisé pendant trois mois : pour lui, on passe de droits égaux à 20,67 SMIC en 1979 à plus de droit du tout en 1997. La baisse est également très forte pour les filières 4 mois (droits divisés par 10), pour les filières 6 mois (droits divisés par 5), pour ces filières 8 et 12 mois (droits qui sont diminués de plus de moitié). Même pour la filière longue (14 mois au plus) une baisse de plus de 20 % est enregistrée entre 1979 et 1997.

Cette baisse est principalement imputable à une diminution de la durée totale d'indemnisation (*cf.* tableau 4).

**Tableau 4. Evolution de la durée d'indemnisation d'un demandeur d'emploi de moins de 50 ans, ayant un salaire de référence égal à un SMIC**  
(durée en nombre de mois)

Durée d'affiliation	1979	1982	1984	1990	1992	1997
3 mois	36	3	3	-	-	0
4 mois	36	3	3	3	4	4
6 mois	36	21	15	15	7	7
8 mois	36	21	15	15	15	15
12 mois	36	30	30	30	15	15
14 mois ou plus	36	36	30	30	30	30

Source : IRES, 1999

Comme le montre ce tableau, les réformes interviennent de façon cumulative pour diminuer les durées d'indemnisation, les baissant en premier pour des salariés n'ayant que de très courtes durées d'activité préalable, et étendant ensuite progressivement cette baisse à des chômeurs ayant des durées préalables d'activité plus longues. Ainsi, pour les filières les plus courtes, c'est la réforme de 1982 qui introduit une rupture. Pour la filière des 6 mois, trois ruptures interviennent de façon cumulative, en 1982, 1984 et en 1992. Pour la filière des 12 mois, c'est lors de la création de l'allocation unique dégressive en juillet 1992 qu'intervient une diminution très marquée de la durée d'indemnisation.

#### **De nouvelles différenciations entre salariés âgés**

Après avoir vu l'effet de l'activité antérieurement exercée, on peut s'intéresser à l'effet de l'âge sur les droits indemnitaires. En 1979, les droits ne sont distingués que pour deux catégories d'âge : les plus de 50 ans et les

### La méthodologie des cas-types

L'objectif est de pouvoir comparer en évolution la situation de chômeurs présentant des caractéristiques identiques : il s'agit d'apprécier quantitativement l'effet sur des cas types, des conventions successives adoptées par le régime d'assurance chômage entre 1979 et 1997, indépendamment des transformations à l'œuvre sur le marché du travail.

Pour isoler l'effet de la réglementation, on calcule des droits théoriques à indemnisation pour différentes catégories de demandeurs d'emploi. Ce calcul repose sur deux hypothèses fondamentales :

– d'abord, on suppose que le demandeur d'emploi va au bout des droits auxquels il peut prétendre au titre d'une réglementation donnée ; faire une hypothèse contraire (par exemple calcul des droits sur un an ou deux ans) reviendrait à gommer un élément essentiel de la réglementation, qui est la durée totale d'indemnisation à laquelle peut prétendre un demandeur d'emploi ;

– ensuite, on fige la réglementation à une date  $t$ , sans tenir compte des modifications ultérieures. Cette hypothèse est cohérente avec l'objectif de mesure des effets d'une réforme donnée. Retenir les modifications ultérieures de la réglementation, et en particulier les clauses particulières d'ajustements entre différentes conventions, introduirait en effet une confusion en mêlant différentes réformes. Le but recherché ici est au contraire d'isoler l'effet de chaque réforme.

Pour assurer la comparabilité des résultats, entre cas-types mais aussi au cours du temps, il est nécessaire d'évaluer les droits à indemnisation sur la base d'un indicateur en harmonie avec la logique du système d'assurance chômage français sur 20 ans. Les taux de remplacement et les durées d'indemnisation sont des indicateurs immédiats et relativement parlants mais difficiles à manier : comment comparer en effet la situation d'un demandeur d'emploi qui peut toucher 50 % de son salaire pendant 6 mois à celle d'un demandeur d'emploi qui aura droit à 30 % de son salaire pendant 12 mois ?

C'est pour contourner cette difficulté que les droits à indemnisation ont été évalués à partir d'un indicateur qui agrège ces notions de durées et de montant : le nombre de SMIC cumulés. On dira ainsi qu'un demandeur d'emploi présentant des caractéristiques définies aura droit à «  $x$  » SMIC cumulés en 1979 (représentant l'ensemble de ses droits cumulés, valorisés à partir du SMIC 1979), «  $y$  » SMIC cumulés en 1982 et ainsi de suite. Cet indicateur apparaît de plus cohérent avec la logique du régime d'assurance chômage français, qui calque dans une large mesure les revalorisations des prestations sur celles du SMIC.





●●●

L'étude portant sur 20 ans (de 1979 à 1998), ont été sélectionnées un certain nombre d'années qui couvrent l'ensemble de la période et sont représentatives des réformes les plus significatives de la législation :

1<sup>er</sup> avril 1979 (accords du 27 mars 1979)

1<sup>er</sup> janvier 1983 (décret du 24 novembre 1982)

1<sup>er</sup> avril 1984 (convention du 24 février 1984)

1<sup>er</sup> avril 1986 (convention du 19 novembre 1985)

1<sup>er</sup> janvier 1988 (convention du 30 décembre 1987)

1<sup>er</sup> janvier 1990 (convention du 1<sup>er</sup> janvier 1990)

1<sup>er</sup> août 1992 (accords du 18 juillet 1992)

1<sup>er</sup> août 1993 (accords des 22/23 juillet 1993)

1<sup>er</sup> août 1995 (convention du 1<sup>er</sup> janvier 1994)

1<sup>er</sup> janvier 1997 (convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997)

Par ailleurs, si l'étude par cas-types intègre la quasi-totalité de la réglementation, quelques simplifications mineures ont été introduites, qui ne modifient que marginalement les résultats, ou qui tendent plutôt à sous-estimer les baisses de droits à indemnisation introduites par les réformes successives. La réglementation de l'indemnisation du chômage en France fait intervenir quatre variables clefs permettant de calculer le montant et la durée de l'indemnisation :

- l'âge de l'allocataire à la date d'entrée au chômage,
- la durée préalable d'affiliation,
- le salaire journalier de référence,
- le temps de travail (plein ou partiel), qui joue principalement sur la partie forfaitaire de l'allocation de base puis de l'allocation unique dégressive, proratisée en fonction du temps de travail (l'allocation de fin de droits n'est pas proratisée, mais son montant ne peut être supérieur à celui de l'allocation de base).

C'est donc à partir de ces variables que sont interprétés les cas-types présentés.

moins de 50 ans. A partir de 1984, apparaît une différenciation des droits en trois catégories. Parmi les chômeurs âgés en effet, la situation des plus de 55 ans se distingue de celle des 50-55 ans (*cf.* tableau 5).

**Tableau 5. Evolution des droits à indemnisation selon l'âge,  
pour un salaire de référence égal à un SMIC**  
(résultats en nombre de SMIC cumulés)

Age	Durée d'affiliation	1979	1984	1992	1997
40 ans	12 mois	20,67	15,65	8,55	8,46
	14 mois et plus	20,67	15,65	16,93	16,28
50 ans	12 mois	36,69	22,95	12,10	12,07
	14 mois	36,69	24,19	26,13	25,50
	24 mois	36,69	24,19	26,13	25,50
	27 mois	36,69	24,19	27,21	27,06
55 ans	12 mois	36,94	40,58	13,49	13,26
	14 mois	36,94	40,58	38,07	37,52
	24 mois	36,94	45,00	38,07	37,52
	27 mois	36,94	45,00	39,71	39,06

Source : IRES, 1999.

Le premier constat est que sur l'ensemble de la période, les seuls à maintenir leurs droits sont les chômeurs de plus de 55 ans, ayant au minimum des durées préalables de cotisation de 14 mois. Pour eux, le régime d'assurance chômage continue en grande partie à fonctionner comme un système de quasi-préretraite, garantissant le maintien des droits jusqu'à l'âge de la retraite.

Pour tous les autres, y compris pour les 50-55 ans, ou pour les plus de 55 ans ayant 12 mois ou moins d'affiliation, on observe une baisse des droits. Ainsi, pour un chômeur de 50 ans, ayant 14 mois d'activité préalable, on passe de droits égaux à 37 SMIC cumulés en 1979 à environ 25 SMIC cumulés en 1997. La baisse résulte avant tout de la réforme de 1984.

Pour ce qui est des chômeurs âgés de plus de 50 ans ayant 12 mois de cotisations préalables, on passe de droits estimés à 37 SMIC cumulés en 1979, à 12 ou 13 SMIC cumulés en 1997, soit des droits divisés par trois. L'effet est principalement dû à la réforme de 1992.

Ainsi, la différenciation des droits en fonction de l'âge est maintenue pour les filières les plus longues. En revanche, dans les filières plus courtes, la baisse des droits est générale, y compris pour des demandeurs d'emploi âgés ayant des difficultés importantes de reclassement. Cette baisse très marquée des droits à indemnisation, notamment pour la filière des 12 mois, doit être mise en parallèle avec les politiques d'emploi suivies pendant cette période. En effet, la généralisation de contrats aidés du secteur non marchand dans les années 1990 pour les chômeurs de longue durée (CES) a certainement abouti à renforcer le nombre de demandeurs d'emploi ayant

12 mois de référence d'activité parmi les chômeurs âgés. La reconstitution de leurs droits à indemnisation par ce biais a de ce fait été fortement réduite par la réforme de juillet 1992.

### **Des ajustements qui ont relativement épargné les hauts salaires**

Pour analyser l'effet salaire, on regarde comment évoluent les droits de demandeurs d'emploi aux caractéristiques identiques en termes d'âge et de passé professionnel, mais avec des niveaux de salaire de référence différents.

Ici, l'analyse est centrée sur la comparaison entre un demandeur d'emploi ayant un salaire de référence égal à un SMIC et un autre demandeur d'emploi aux caractéristiques comparables ayant un salaire de référence égal à quatre SMIC.

Pour la filière la plus longue à différents âges, on observe des évolutions très divergentes entre ces demandeurs d'emploi (cf. tableau 6).

**Tableau 6. Evolution des droits à indemnisation en fonction du salaire, pour un demandeur d'emploi ayant une durée préalable d'affiliation de 27 mois (droits en nombre de smic cumulés)**

Age et salaire de référence	1979	1984	1990	1992	1997	Evolution 1997/1979
40 ans – 1 smic	20,67	15,65	17,85	16,93	16,28	-21,2%
40 ans – 4 smic	43,67	39,66	43,25	52,92	52,73	+20,7%
50 ans – 1 smic	36,69	24,19	30,54	27,21	27,06	-26,2%
50 ans – 4 smic	80,35	62,80	72,12	79,07	84,25	+4,8%
55 ans – 1 smic	36,94	45,00	43,25	39,71	39,06	+5,7%
55 ans – 4 smic	81,19	144,00	137,76	131,70	131,70	+62,2%

Source : IRES, 1999.

Pendant que le chômeur de 40 ans avec un salaire de référence égal au SMIC voit ses droits diminuer de 20 % environ, un chômeur dans la même situation avec un salaire de référence égal à quatre SMIC voit ses droits augmenter de 20 %.

Cet effet salaire, qui tend à relativement épargner les hauts salaires dans les ajustements indemnitaires est lié à deux modifications de la réglementation. D'abord, l'introduction d'un calcul intégralement proportionnel au salaire de référence en 1984 tend à relativement favoriser les chômeurs ayant un salaire de référence supérieur à un certain seuil. Mais c'est surtout la mise en place de l'allocation unique dégressive en 1992 qui explique l'effet

salaires observés dans les cas-types présentés ici. En effet, si elle dégressive dans le temps, cette allocation demeure proportionnelle au salaire jusqu'à épuisement des droits alors qu'auparavant, le passage de l'AB (Allocation de Base) vers l'AFD (Allocation de fin de droit) se traduisait par le basculement sur une prestation forfaitaire, par définition beaucoup moins avantageuse pour des chômeurs ayant des salaires de référence plus élevés.

### **La fin d'un avantage relatif en faveur des salariés à temps partiel**

Pour mesurer l'impact de la variable temps de travail, on compare les droits à indemnisation d'un demandeur d'emploi à temps plein avec un salaire de référence égal à un SMIC mensuel et d'un autre à mi-temps ayant un salaire de référence égal à un demi-SMIC mensuel (cf. tableau 7). Le choix de ce cas particulier résulte en partie de l'observation des changements à l'œuvre sur le marché du travail avec la multiplication récente de ce type de contrats (contrats aidés du secteur non-marchand comme les TUC ou les CES, progression de l'emploi à temps partiel dans le secteur privé, et tout particulièrement des emplois faiblement rémunérés dans les services).

Jusqu'en 1992, les salariés à mi-temps rémunérés sur la base d'un demi-

**Tableau 7. Taux de remplacement net et durée d'indemnisation \***  
**Une comparaison temps plein / mi-temps**

Age et Durée d'affiliation	Salaires de référence	1979	1984	1992	1997
<b>24 ans 6 mois</b>	1 smic	65,3% SJR pendant 36 mois	61,4% SJR pendant 15 mois	79,0% SJR pendant 7 mois	77,5% SJR pendant 7 mois
	½ smic	81,1% SJR pendant 36 mois	80,0% SJR pendant 15 mois	79,0% SJR pendant 7 mois	77,5% SJR pendant 7 mois
<b>24 ans 12 mois</b>	1 smic	65,3% SJR pendant 36 mois	61,4% SJR pendant 30 mois	69,5% SJR pendant 15 mois	68,5% SJR pendant 15 mois
	½ smic	81,1% SJR pendant 36 mois	80,0% SJR pendant 30 mois	69,5% SJR pendant 15 mois	68,5% SJR pendant 15 mois
<b>50 ans 12 mois</b>	1 smic	69,6% SJR pendant 60 mois	62,1% SJR pendant 45 mois	70,2% SJR pendant 21 mois	69,8% SJR pendant 21 mois
	½ smic	82,8% SJR pendant 60 mois	80% SJR pendant 45 mois	70,2% SJR pendant 21 mois	69,8% SJR pendant 21 mois

SJR = salaire journalier de référence

\* Le taux de remplacement net est calculé à partir du salaire net de cotisations salariales et patronales, et après applications des prélèvements éventuellement effectués sur l'indemnité de chômage.

Source : IRES, 1999

SMIC avaient des taux de remplacement significativement supérieurs aux salariés à temps plein rémunérés sur la base d'un SMIC. A partir de 1992, on a une stricte égalité des taux de remplacement, qui signifie que les salariés à mi-temps, rémunérés sur une base horaire identique aux salariés à temps plein, ont perdu l'avantage relatif qu'ils avaient avant 1992.

En conclusion, l'analyse par cas types montre que ce sont d'abord les salariés ayant les références de travail les plus courtes – c'est-à-dire principalement des salariés en contrats à durée déterminée – qui ont vu leurs droits baisser le plus fortement, voire être totalement supprimés. De même, les chômeurs avec les salaires de référence les plus faibles, y compris pour de longues durées d'affiliation, enregistrent des baisses de droits importantes, alors que les demandeurs d'emploi avec des salaires de référence élevés et un passé professionnel stable ont des droits à indemnisation stables, voire en progression dans certains cas. En outre, les évolutions de la réglementation ont tendu à plutôt maintenir les droits des demandeurs d'emploi les plus âgés, au-delà de 55 ans. La situation des demandeurs d'emploi entre 50 et 55 ans a en revanche plutôt tendance à se rapprocher de celle des chômeurs de moins de 50 ans. Enfin, les réformes les plus récentes décidées dans les années 1990 ont également tendu à aligner la situation des demandeurs d'emploi ayant précédemment occupé un emploi à temps partiel sur celle des chômeurs ayant occupé un emploi à temps plein.

## **2. Indemnisation du chômage, régulation du marché du travail et protection sociale**

Si l'ensemble de la protection sociale française est très étroitement intriquée avec la progression du salariat et la définition de normes d'emploi (Friot, 1998), l'indemnisation du chômage est peut-être la branche où les liens entre protection sociale et régulation du marché du travail sont les plus visibles. Dès les premières caisses de secours mises en place par les sociétés de secours mutuels ou les fraternelles ouvrières au XIX<sup>e</sup> siècle, l'objectif était tout autant d'assurer un revenu à l'ouvrier sans emploi, que de garantir le niveau des salaires dans une profession, en soutenant notamment les ouvriers qui refusaient d'être embauchés à des salaires trop bas ou inférieurs à ceux revendiqués.

C'est dans une logique assez différente que s'inscrivent les évolutions actuelles. En effet, les principales réformes de l'indemnisation du chômage et les transformations à l'œuvre sur le marché du travail semblent se cumuler, contribuant à ce que la partie des salariés les plus exposés aux risques de chômage soient aussi de moins en moins bien protégés par les régimes d'indemnisation. Ce constat conduit à s'interroger sur les principes de régulation à l'œuvre, qu'il s'agisse de la notion de contributivité, ou encore de la séparation entre un régime dit d'assurance et un régime dit de solidarité.

### **Indemnisation du chômage et marché du travail : des effets cumulatifs**

Le cumul de ces changements réglementaires et des transformations à l'œuvre sur le marché du travail (plus de travail précaire, plus de temps partiel, et notamment faiblement rémunéré, difficulté d'insertion des jeunes n'ayant par définition que de courtes références d'activité) sont très visibles sur les chiffres de l'indemnisation du chômage.

On enregistre, comme cela a été rappelé plus haut, une baisse significative du taux de couverture qui passe de 60 % environ en 1985 à 53 % en 1997. Conjuguée à la hausse du nombre de chômeurs, cette situation aboutit à une progression très forte en valeur absolue du nombre de chômeurs non indemnisés (1 million environ de chômeurs non indemnisés en 1985, près de 1,8 million en 1995, en retenant les données de l'Unedic portant sur les catégories 1 à 3 et 6 à 8 depuis 1995).

Une autre conséquence est la croissance très rapide – surtout depuis 1992 – du nombre de demandeurs d'emplois indemnisés par le régime d'assurance chômage mais ne percevant qu'une indemnité très faible. Environ 14 % des allocataires touchent une allocation égale ou inférieure à un demi SMIC en 1992. Ils sont 40 % dans cette situation en 1998. Cette progression est à la fois due à l'augmentation du pourcentage de demandeurs d'emplois n'ayant que de très faibles salaires de référence (le nombre de demandeurs d'emploi avec un salaire de référence égal ou inférieur à un demi-SMIC est passé de 8 % en 1992 à 17 % en 1998) et aux changements de la réglementation qui pénalisent plutôt les plus faibles salaires.

De la même façon, la part désormais très majoritaire de demandeurs d'emploi qui s'inscrivent à l'ANPE suite à une fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim fait qu'un nombre croissant de chômeurs n'ont que de courtes références de travail, et donc des droits doublement réduits, sous l'effet de la réglementation et de leur situation réelle.

Cette convergence dans les évolutions de la réglementation et des changements à l'œuvre sur le marché du travail conduit à poser la question des fonctions d'un système d'indemnisation des chômeurs. Sont en effet en concurrence pour l'assurance chômage deux principes de fonctionnement d'une assurance sociale : un principe où les prestations sont liées à la nature et l'importance de risque et un autre principe où elles sont liées aux contributions antérieures.

Dans les années soixante et soixante-dix, à la fois du fait de la faiblesse du taux de chômage, et du fait de la nature des risques sur le marché du travail, ces deux principes n'étaient pas contradictoires. Les salariés âgés ont été les premiers concernés par les risques de restructurations industrielles ; ils étaient aussi ceux qui avaient le plus contribué. Pour eux, se mettent alors en place des protections plus importantes : allongement des durées

d'indemnisation, création des garanties de ressources, allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques.

En revanche, dans les années 1980 et 1990, la multiplication des contrats précaires et leur part croissante dans les flux d'entrée en chômage, le développement du temps partiel subi faiblement rémunéré – dans le privé mais aussi à travers les contrats aidés des politiques spécifiques d'emploi – font que les salariés les plus exposés au risque chômage sont aussi ceux qui ont peu contribué. Face à cette contradiction, les choix opérés par le régime d'assurance chômage, comme par le régime de solidarité, ont été de privilégier la contribution antérieure, plutôt que la protection de nouveaux risques.

Dans ce cadre, il faut s'interroger à la fois sur la signification de la séparation entre un régime d'assurance et un régime de solidarité ainsi que sur la signification du principe de contributivité.

### ***La distinction assurance-solidarité, une séparation artificielle***

D'abord, il ne s'agit pas d'un retour au système antérieur à 1979. En effet, avant 1979, la règle était que les prestations d'aide publique et celles du régime conventionnel devaient se cumuler. L'existence d'un double régime indemnitaire – l'un financé et décidé par l'Etat, l'autre conventionnel et paritaire – ne se traduisait donc pas par une partition au sein de la population des chômeurs entre ceux qui relèvent du régime d'assurance et ceux qui relèvent du régime de solidarité.

1984 consacre une forme renouvelée de dualisme des mécanismes d'indemnisation du chômage entre le régime dit d'assurance et le régime dit de solidarité. Le premier critère de séparation entre les deux régimes est le mode de financement : cotisations d'un côté, financement par l'impôt de l'autre. Du côté des prestations, les principes de la séparation des deux régimes, tels qu'ils ressortent notamment du protocole de janvier 1984, sont beaucoup moins clairs : relèvent du régime dit d'assurance les chômeurs qui « ont cotisé pendant une certaine durée » ce qui ouvre droit à des prestations « d'une durée limitée »<sup>5</sup>. La fixation de ces paramètres de durées, comme le montre toute l'histoire des réformes de l'Unedic depuis 1984, résulte de la définition d'un équilibre financier entre prestations et cotisations, plus que de considérations de principe relatives à la catégorisation des chômeurs.

C'est ainsi purement une contrainte financière – elle-même dépendante de l'état du marché du travail – qui trace la frontière entre les chômeurs relevant du régime dit d'assurance et les chômeurs relevant du régime dit de solidarité : « Une dégradation du marché du travail entraîne donc quasi automatiquement des mesures d'ajustement conduisant à la fois à augmen-

---

5. Protocole d'accord du 10 janvier 1984, in *Législation sociale*, n°5437, 11 janvier 1984, Liaisons sociales

ter les ressources et à durcir les conditions d'indemnisation. Si nous insistons sur cette dimension, c'est pour montrer à quel point la séparation entre un régime dit d'assurance et un régime dit de solidarité est artificielle : en période de chômage massif, de plus en plus de demandeurs d'emploi qui, auparavant, auraient relevé du régime d'assurance basculent vers une prise en charge par l'Etat. Leur situation n'a pas pour autant changé, au point de justifier des différences de traitement aussi importantes. A partir de combien de mois un chômeur de longue durée doit-il être exclu du régime d'assurance ? La seule réponse théorique satisfaisante à cette question serait dans la nature de sa recherche d'emploi ou dans sa chance de retrouver un emploi. La réponse de la réglementation est beaucoup plus prosaïque : le chômeur de longue durée demeure indemnisé par le régime paritaire dans les limites qui préservent un équilibre global financier de l'Unedic » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p.296).

Le principe d'assurance qui fonde le régime Unedic doit finalement se comprendre beaucoup plus comme un mécanisme de régulation budgétaire et institutionnelle que comme l'application d'une théorie de l'assurance au risque chômage. On voit ainsi très bien comment, dans les années qui suivent la réforme de 1984, cette doctrine de l'assurance est instrumentalisée pour justifier de nouveaux rétrécissements du champ d'application du régime paritaire.

### ***La contributivité, une notion relative***

De la même façon, le recours à la notion de contributivité doit être rapporté à la volonté de limiter les dépenses, tant du côté du régime paritaire que des prestations financées par l'Etat.

En effet, la contributivité n'est pas équivalente, dans un système d'assurance sociale, à une stricte proportionnalité des prestations aux cotisations. On en a plusieurs exemples dans le système d'assurance chômage tel qu'il fonctionne aujourd'hui : ceux qui ont cotisé, mais pendant une durée inférieure à quatre mois dans les huit derniers mois par exemple, n'ont aucun droit, ni au titre du régime d'assurance, ni au titre du régime de solidarité. Ou encore, les demandeurs d'emploi plus âgés, à durée de cotisations identiques, ont des droits plus élevés que les autres du fait de difficultés de reclassement plus grandes.

Dans l'histoire du régime également, on a plusieurs exemples de prestations non contributives versées à des demandeurs d'emploi n'ayant pas du tout cotisé au régime : en faveur des jeunes ayant un diplôme de l'enseignement professionnel, en faveur d'anciens salariés agricoles souhaitant se reconvertir, en faveur des rapatriés d'Algérie. Dans tous ces cas, la volonté de favoriser l'insertion professionnelle de certaines catégories de main-d'œuvre ou d'encourager une mobilité de la main-d'œuvre l'a emporté sur une



vision strictement contributive du régime – il est vrai dans des périodes d'excédents financiers (Daniel, Tuchsirer, 1999, p.197-202).

Aujourd'hui la contributivité est au contraire systématiquement invoquée pour baisser les droits de ceux qui ont moins contribué – et non pour justifier une augmentation des droits de ceux qui ont le plus contribué.

De plus, l'application de fait du principe de contributivité dans le régime dit de solidarité, dont l'objet en 1984 était justement de combler les trous d'un régime plus assurantiel, montre bien l'ambiguïté de la situation actuelle. En même temps, elle témoigne d'une certaine permanence dans la politique des pouvoirs publics. Ainsi, en 1958 déjà, les conditions préalables d'activité exigées pour pouvoir bénéficier d'une prestation de chômage étaient plus importantes du côté de l'aide publique (condition de 6 mois) que du côté des allocations spéciales de l'Unedic (condition de 3 mois). Aujourd'hui, ce décalage se retrouve : l'Unedic verse des prestations pour des demandeurs d'emploi ayant des durées préalables d'activité nettement plus courtes que l'allocation de solidarité spécifique, soumise à une condition de 5 ans d'activité dans les 10 dernières années, à l'exclusion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997 des périodes de chômage indemnisé.

Ces exemples montrent bien à quel point la contributivité est devenue un instrument de régulation budgétaire au sein des systèmes de protection sociale d'essence assurantielle, sans relever pour autant d'une définition théorique quant à la nature des prestations.

### **3. Intérêt et limites d'une méthode par cas-types**

Si l'analyse conduite sur le cas français à partir d'une étude par cas-types renvoie un certain nombre de questions sur les fonctions d'un système d'indemnisation du chômage, cette méthodologie est plus souvent utilisée dans le cadre de comparaisons internationales. Nous voudrions montrer à la fois l'intérêt d'une telle démarche, mais aussi les précautions qu'il convient de prendre – du point de vue de la méthode comme de l'interprétation des résultats. Ceux-ci éclairent en effet bien plus sur les orientations des politiques suivies en matière d'indemnisation, que sur les comportements individuels qui pourraient résulter de ces politiques.

#### ***La méthode par cas-types en comparaison internationale***

La méthodologie des cas-types est généralement utilisée en comparaison internationale pour comparer les systèmes d'indemnisation du chômage de différents pays, en fonction d'indicateurs – synthétiques ou non – de taux de remplacement. Les systèmes d'indemnisation du chômage sont très variables dans les différents pays européens et font intervenir une multitude de critères dans la définition des droits à indemnisation : situation familiale du

chômeur, âge, antécédents d'emploi, salaire antérieur... La plupart des pays ont également recours à une double législation, d'assurance et d'assistance, mais l'articulation entre ces régimes est très variable selon les configurations nationales (Lefèvre, 1996). Dès lors, au-delà d'indicateurs globaux comme le taux d'effort, il est particulièrement difficile de comparer directement les systèmes d'indemnisation du chômage de plusieurs pays. C'est donc une des raisons d'être de la méthode des cas-types que de tenter ce genre de comparaison.

Deux difficultés principales se présentent pour un tel exercice.

La première tient au champ à retenir pour une telle étude. En effet, lorsqu'on procède à une étude par cas-types dans un contexte national donné, les résultats ont un sens dans la mesure où le contexte institutionnel est largement identique pour tous les chômeurs (systèmes comparables de prestations familiales, d'aides au logement, d'imposition...). Dès lors que l'on se situe en comparaison internationale, les contextes institutionnels varient d'un pays à l'autre et peuvent *in fine* considérablement jouer sur les ressources dont disposent effectivement des demandeurs d'emploi. C'est pourquoi les comparaisons internationales en matière d'indemnisation du chômage intègrent le plus souvent des dispositifs fiscaux ou des allocations qui ne relèvent pas strictement de l'indemnisation du chômage, mais influent directement sur la situation des chômeurs indemnisés (SZW, 1995). Toutefois, il est parfois difficile de définir avec pertinence le champ d'une telle comparaison. Ainsi, pour ce qui est de la France, le Revenu minimum d'insertion n'est pas intégré dans les comparaisons, alors même que les réductions de la couverture de l'indemnisation du chômage font qu'il devient de plus en plus une « troisième composante du système d'indemnisation du chômage » (Audier, Dang et Outin, 1998).

Une seconde difficulté tient à la relative spécificité du système français d'indemnisation du chômage dans le mode de définition des droits indemnitaires. En effet, le régime français, et tout particulièrement le système d'assurance chômage de l'Unedic, accorde une place tout à fait première au passé professionnel des chômeurs dans la définition des droits (mécanisme des filières). Ces droits sont par ailleurs des droits individuels, qui ne prennent quasiment pas en compte la configuration familiale<sup>6</sup>. Dans beaucoup d'autres pays, le passé professionnel ne joue pas un rôle aussi important, et la configuration familiale intervient de façon beaucoup plus décisive pour la définition des droits. Des résultats obtenus sont ainsi directement liés aux critères retenus pour élaborer les cas-types.

---

6. L'évaluation du plafond de ressources pour l'allocation de solidarité spécifique, faite au niveau du ménage et non de l'individu, constitue la principale exception à cette logique de droits individuels.

En outre, la construction d'un indicateur synthétique de droits à partir des cas-types pose quant à elle des difficultés supplémentaires.

L'OCDE a procédé à la construction d'un tel indicateur synthétique de droits, à partir d'une analyse par cas-types. Dans cette démarche, l'OCDE a sélectionné ses cas-types en fonction de trois critères :

« 1/ trois fractions de la période de chômage d'une personne ayant de longs antécédents d'emploi : la première année, les deuxième et troisième années et les quatrième et cinquième années ;

2/ trois situations de famille et de revenu : célibataire, marié avec conjoint à charge et marié dont le conjoint travaille ;

3/ deux niveaux de gains antérieurs : gains moyens et deux-tiers des gains moyens.

Dans tous les cas, les taux de remplacement sont ceux d'un travailleur de 40 ans considéré comme représentatif de la situation moyenne d'un chômeur. Ces divers cas génèrent 18 taux de remplacement. (...) Leur moyenne arithmétique constitue l'indicateur synthétique de l'OCDE des droits à prestations ». (Martin, 1996, p. 117)

L'OCDE a calculé les évolutions de cet indicateur synthétique de 1961 à 1995. Trois constats majeurs en ressortent pour la plupart des pays étudiés – y compris la France : une augmentation significative de l'indicateur synthétique depuis 1961 ; une convergence des taux de remplacements bruts entre pays ; le maintien d'un mouvement de hausse tendancielle dans les années 1990. Ce dernier mouvement s'explique, selon l'OCDE, à la fois parce que les mesures visant à rendre plus rigoureux l'accès aux prestations n'ont pas d'effet sur l'indicateur synthétique, et parce que « les réformes introduites ont généralement eu pour effet de réduire les taux de remplacement et/ou la durée d'indemnisation pour certains groupes en les augmentant pour d'autres » – ce qui peut expliquer une stabilité, voire une hausse de l'indicateur synthétique dans la même période. (Martin, 1996, p.121)

Ce dernier point constitue bien la limite principale de l'approche retenue par l'OCDE, qui se situe à deux niveaux.

D'une part, le choix des cas-types apparaît singulièrement restrictif. S'il permet de prendre en compte de façon relativement satisfaisante le chômage de longue durée, il exclut en revanche plusieurs autres formes de chômage : chômage d'insertion des jeunes, chômage récurrent de salariés n'ayant que des contrats courts, chômage des salariés à temps partiel n'ayant que de très faibles niveaux de salaires. Il y a donc un réel paradoxe à calculer un indicateur synthétique fondé sur des cas-types qui sont de moins en moins représentatifs de l'évolution de la structure du chômage dans la plupart des pays de l'OCDE.

D'autre part, la construction même d'un indicateur synthétique gomme les évolutions divergentes entre catégories de chômeurs : « étant donné que

l'indicateur synthétique est un taux de remplacement correspondant à un certain nombre de situations types et que les réformes introduites ont généralement eu pour effet de réduire les taux de remplacement et/ou la durée d'indemnisation pour certains groupes en les augmentant pour d'autres, il est parfaitement possible que les réformes des régimes des prestations aient abouti à des économies budgétaires et que simultanément l'indicateur synthétique des droits aux prestations n'ait pas changé ou ait même augmenté. » (Martin, 1996, p. 121)

Ces limites de l'indicateur synthétique construit par l'OCDE, qui aboutissent à donner une image faussée des évolutions réellement à l'œuvre dans les régimes indemnitaires, montrent que pour obtenir un indicateur synthétique plus juste, il faut construire un indicateur pondérant les cas-types en fonction de données réelles quant à la structure du chômage – ou du chômage indemnisé. Dans le cas de la France, il faut donc croiser des données relatives à l'âge, aux salaires de référence, à l'ancienneté dans l'emploi salarié (y compris en cumulant plusieurs emplois salariés pas nécessairement continus) et à la durée du travail. A cette condition, un indicateur synthétique a un sens et il permet, en considérant d'un côté une structure stable de chômage, de l'autre une structure réelle de chômage, de distinguer les effets dus uniquement à des changements réglementaires des effets dus à des changements dans la structure du chômage et le mode de gestion de leur main-d'œuvre par les entreprises.

### ***Comprendre la réglementation, plus que les comportements individuels***

Une autre question importante tient à l'utilisation que l'on entend faire tant d'une analyse par cas-type que d'un indicateur synthétique de droits. La démarche empirique suivie par l'OCDE se situe clairement dans une préoccupation de préconisation politique. Il s'agit de valider le postulat selon lequel « la générosité des allocations de chômage et des prestations sociales est l'un des déterminants potentiels du taux naturel de chômage » (Martin, 1996, p. 115). Cette validation dépend pour une large part « de la possibilité de mesurer avec une relative précision ce qu'on appelle le taux de remplacement, c'est-à-dire la proportion dans laquelle le revenu qui aurait été tiré du travail est remplacé par des allocations de chômage et des prestations sociales connexes » (Martin, 1996, p.115).

On voit bien, dans un tel cadre, à quel point les précautions méthodologiques énoncées ont une importance. En effet, chercher à établir des corrélations macro-économiques ne peut avoir un sens que si l'on dispose d'un indicateur synthétique fiable, et non d'un chiffre reflétant de moins en moins la réalité du chômage.

Par ailleurs on peut s'interroger sur la pertinence même de telles corrélations dans un contexte où la première caractéristique des systèmes indemnitaires est d'aboutir à une diversification croissante des droits selon les individus. Dans un tel cadre, la signification d'un indicateur moyen, même juste, est très limitée pour expliquer des comportements d'activité largement individuels et dépendant donc des droits effectifs.

Plus généralement, si la méthode par cas-types est utile pour interpréter les évolutions de la réglementation à une période où les règles de calcul des droits sont de moins en moins lisibles de façon immédiate, elle ne semble qu'un outil d'une portée limitée pour expliquer des comportements individuels, et donc pour répondre à la question de l'incitation ou de la désincitation au travail.

Tout d'abord, les cas-types proposent une approche statique de la situation des chômeurs en termes de droits indemnitaires. Or, toutes les études montrent que les comportements dépendent très fortement de l'ancienneté au chômage ou du passé professionnel.

Par ailleurs, les cas-types ne fournissent aucune information sur des données de contexte pourtant essentielles dans la démarche de recherche d'emploi et la possibilité de reprendre un emploi : situation du bassin d'emploi en termes de besoins en main-d'œuvre, tant qualitatifs que quantitatifs ; accessibilité et coût du réseau de transport notamment sont des facteurs tout à fait déterminants.

De plus, l'incitation à travailler ne peut être réduite à une différence mathématique entre un niveau de prestation et un salaire. Le fait de retrouver un travail n'emporte pas que des aspects financiers, mais également des conséquences liées au statut de l'emploi et à ce qu'il implique en terme de reconnaissance symbolique.

Pour toutes ces raisons, la méthode par cas-types n'éclaire que marginalement la question de l'incitation au travail, qui relève plus d'approches à partir d'enquêtes approfondies de terrain. Elle permet simplement – et cela n'est pas négligeable – d'évaluer avec plus de précision les conditions financières d'un choix. Mais c'est surtout parce qu'elle permet d'éclairer et de rendre plus lisibles les logiques à l'œuvre dans les réformes des systèmes d'indemnisation des chômeurs que l'analyse par cas-types a un intérêt. En ce sens, elle est plus un outil de compréhension de la réglementation et des politiques publiques, qu'un outil d'analyse des comportements individuels.

\* \* \*

Les changements à l'œuvre sur le marché du travail conduisent à une instabilité croissante des parcours professionnels, que l'on se situe à l'entrée ou à la sortie de la vie active, ou même pendant son déroulement. Cette

insécurité est aujourd'hui de moins en moins assurée directement par le système d'indemnisation du chômage et de plus en plus par d'autres dispositifs, ne reposant plus sur une logique de droits individuels, automatiques et objectifs, accordés sur la base du statut de demandeur d'emploi.

Ainsi, le RMI est devenu pour nombre de ses allocataires une prestation jouant le rôle de substitut ou de relais par rapport à l'indemnisation du chômage (Audier, Dang et Outin, 1998). Or cette prestation, qui n'était pas destinée à jouer ce rôle lors de sa création en 1988, repose sur des logiques bien différentes de celle des prestations de chômage : droit familial, le RMI est une allocation différentielle accordée sous conditions de ressources. Il implique une obligation d'insertion – à la charge de la société tout autant que de l'individu – qui ne recoupe pas nécessairement le critère de la recherche d'emploi.

Les politiques spécifiques d'emploi ont également pris une importance croissante, ciblant de façon prioritaire leurs actions sur des publics mal indemnisés (jeunes, chômeurs de longue durée notamment). Quant aux divers dispositifs de retrait du marché du travail (FNE, ARPE, dispense de recherche d'emploi), ils concernent en priorité des salariés ou des chômeurs âgés.

De plus, dans un nombre croissant de cas, des personnes peuvent cumuler plusieurs situations : demandeurs d'emploi en activité réduite, demandeurs d'emploi recevant en même temps une allocation de chômage et le RMI, allocataires du RMI exerçant une activité...

La difficulté est que ces différentes formes de prise en charge ne sont pas nécessairement référées à des positions différentes sur le marché du travail. C'est plutôt l'instabilité des statuts d'activité qui conduit à distribuer, de façon relativement aléatoire en fonction de critères réglementaires évolutifs, les formes de prise en charge financière des personnes sans emploi ou en situation de sous-emploi.

Cette évolution incite à une double réflexion. La première porte sur les modes de gestion de la main-d'œuvre par les entreprises, largement à l'origine de ces évolutions. Le décalage croissant entre ces modes de gestion et les principes de fonctionnement de l'indemnisation du chômage paraît de plus en plus difficilement tenable. La question est ici de repenser de nouvelles formes de sécurité qui à la fois protègent mieux les salariés, mais également puissent contribuer à peser sur les pratiques des entreprises.

La seconde porte sur l'articulation des diverses formes de prise en charge des chômeurs. En effet, il paraît aujourd'hui difficile de concevoir de nouvelles formes de sécurité indépendamment des nouvelles configurations, de plus en plus heurtées, des trajectoires professionnelles. Cette articulation implique ainsi de se poser *dans le même temps* la question de l'évolution des formes d'indemnisation, du rôle du RMI, des retraits anticipés du marché du travail. Sans oublier les réformes à venir des systèmes de retraite,

dans un contexte où l'âge de la liquidation des droits et celui du départ du marché du travail coïncident de moins en moins souvent, et où les salariés aux vies professionnelles plus courtes et plus heurtées auront aussi des conditions moins favorables de liquidation de leur pension.

**Références bibliographiques**

- Amira S. (1996a), « L'incidence du chômage indemnisé sur le revenu des ménages de sept pays européens », *Premières synthèses*, n°96-21.1, 15 mai.
- Amira S. (1996b), « Dix ans d'indemnisation du chômage en France (1985-1995) », *Premières synthèses*, n°96-11.46-2, 20 novembre.
- Audier F., Dang A-T., Outin J-L. (1998), *Le Rmi comme mode particulier d'indemnisation du chômage*, METIS, CNRS / Université Paris I, Rapport de recherche pour la DARES, juin.
- Daniel C, Bassot J. (1999), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-types », Documents de travail n° 99.01, IRES.
- Daniel C., Tuschzire C. (1999), *L'Etat face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.
- DARES (1996), *40 ans de politique d'emploi*, La Documentation française.
- Dayan J-L. (1994), « Le système d'indemnisation du chômage en France : tendances et enjeux actuels », *La Revue de l'IRES*, n° 14, hiver 1994.
- Friot B. (1998), *Puissances du salariat*, Paris, Editions La Dispute.
- Join-Lambert M-T. (1998), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.
- Martin J.P. (1996), « Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26.
- Roguet B. (1998), « La dépense pour l'emploi en 1996 », *Premières synthèses*, 98.05, n°21.1, mai.
- SZW (1995), « Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries », *Werkdocumenten*, n°10, septembre.
- UNEDIC, *Bulletins de liaisons*.