



Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi

Anne Eydoux

Juillet 2019

www.atterres.org

Résumé

Cette note analyse la réforme de l'assurance chômage décidée par le gouvernement, qui s'apprête à la mener par décret. Elle revient tout d'abord sur son contexte institutionnel : un processus qui consacre un affaiblissement sans précédent de la gouvernance paritaire de l'Unédic. Elle se penche ensuite sur les principales mesures, à savoir la réduction des droits des demandeurs d'emploi les plus précaires, la dégressivité des allocations chômage des « cadres » et une tarification de type bonus-malus pour certaines entreprises dans des secteurs dont les pratiques de gestion de la main d'œuvre alimentent la précarité de l'emploi. Sachant que l'analyse du projet de décret est encore en cours et qu'on ne dispose pas encore de véritable étude d'impact de la réforme, cette note repart des arguments des économistes orthodoxes qui l'ont promue et des leçons des expériences passées pour en interroger les logiques.

Sommaire

<i>Introduction.....</i>	<i>3</i>
<i>1. De la remise en cause à la mise en échec du paritarisme.....</i>	<i>4</i>
<i>Un paritarisme rendu de moins en moins légitime.....</i>	<i>4</i>
<i>Des objectifs insoutenables.....</i>	<i>6</i>
<i>Une réforme technocratique et idéologique.....</i>	<i>6</i>
<i>2. L'aggravation de l'insécurité sociale des précaires.....</i>	<i>7</i>
<i>Une proposition avancée par deux économistes néolibéraux.....</i>	<i>8</i>
<i>Un raisonnement fallacieux.....</i>	<i>8</i>
<i>Paver la voie d'autres réformes régressives.....</i>	<i>9</i>
<i>3. Dégressivité des allocations des cadres : la déstabilisation des stables.....</i>	<i>10</i>
<i>Une mesure qui a fait la preuve de son inefficacité.....</i>	<i>11</i>
<i>Un amoindrissement général de la logique d'assurance chômage.....</i>	<i>11</i>
<i>4. Un bonus-malus symbolique pour éviter de réguler les contrats courts.....</i>	<i>12</i>
<i>Le projet de bonus-malus.....</i>	<i>12</i>
<i>Une inspiration états-unienne ?.....</i>	<i>13</i>
<i>La modulation des cotisations n'a pas fait ses preuves contre l'emploi précaire.....</i>	<i>14</i>
<i>Pour conclure.....</i>	<i>16</i>

Introduction

Les projets de décrets de la réforme de l'assurance chômage ont été publiés en juillet¹. Comme de nombreuses réformes prévoyant des coupes sociales, celle de l'assurance chômage se fera par décret. Compte tenu des objectifs socialement insoutenables fixés en septembre dernier par le gouvernement, les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à un accord permettant de réaliser les économies demandées (entre 3 et 3,9 milliards d'euros sur 3 ans)². Après l'échec des négociations le 20 février 2019, le gouvernement a repris la main. Le 18 juin dernier, le Premier ministre et la ministre du Travail ont présenté la réforme d'économies voulue par le gouvernement, avec à la clé une réduction drastique des droits de nombreux demandeurs d'emploi, à commencer par les plus précaires. Le lapsus de la ministre à cette occasion a été révélateur : elle a présenté une réforme « [contre le chômage et pour la précarité](#) », avant de rectifier « contre la précarité ».

Car la réforme va de fait insécuriser les revenus d'un grand nombre de demandeurs d'emploi, en particulier les plus précaires. Selon une note de l'Unédic³, elle toucherait près de deux fois plus de demandeurs d'emploi que ce qu'annonçait le gouvernement, avec des baisses d'allocations pouvant être importantes (de quelques euros à quelques centaines d'euros par mois) et durables (en raison de la baisse associée des cotisations pour la retraite et des points de retraites complémentaires). La réforme fera donc basculer certains demandeurs d'emploi vers les aides sociales (comme le RSA, la prime d'activité⁴ et/ou les aides au logement) et d'autres (notamment des femmes en couple) vers la solidarité familiale (celle du conjoint).

La générosité de notre système d'assurance chômage s'est considérablement érodée sur le long terme. Au troisième trimestre 2018, parmi les 6,6 millions d'inscrits à Pôle emploi, environ 3,8 millions (57 %) étaient « indemnisables » car ils avaient acquis des droits à l'assurance chômage, mais seulement 2,8 millions étaient effectivement indemnisés (42 %). Au 30 juin 2018, ces demandeurs d'emploi indemnisés percevaient en moyenne une allocation brute mensuelle de 1 200 €, la moitié touchant moins de 1 053 € et un quart moins de 877 €. Un peu plus d'un million de demandeurs d'emploi étaient indemnisables mais non indemnisés, leurs revenus d'activité étant supérieurs au seuil de cumul avec leur indemnité de chômage⁵. Ces demandeurs d'emploi, souvent

1 B. Bissuel, « [Les nouvelles règles de l'assurance chômage dévoilées](#) », *Le Monde*, 11 juillet 2019.

2 Le Monde avec AFP, « [Assurance-chômage : le gouvernement veut plus de 3 milliards d'économies sur trois ans](#) », 21 septembre 2018.

3 B. Bissuel, « [La réforme de l'assurance-chômage pourrait avoir un impact plus massif qu'annoncé](#) », *Le Monde*, 5 juillet 2019. La note est un document de travail intitulé « Réforme de l'assurance chômage : premiers repères », élaboré à l'occasion de la réunion des conseillers techniques du 2 juillet 2019.

4 Le RSA est le revenu de solidarité active. La prime d'activité, qui complète les revenus de personnes qui travaillent et appartiennent à un foyer modeste, peut bénéficier à certains demandeurs d'emploi.

5 [Séries statistiques de Pôle emploi sur les demandeurs d'emploi indemnisés, open data](#) consultées le 22 juillet 2019. Pour des chiffres plus faciles d'accès mais plus anciens, voir « [Assurance chômage. Les chiffres qui comptent](#) », *Chiffres clés*, Unédic, 7 février 2019.

précaires, sont de plus en plus nombreux. En ciblant les demandeurs d'emploi en « activité réduite »⁶, la réforme promet d'en précariser davantage.

La présente note⁷ revient tout d'abord sur le contexte institutionnel de cette réforme : un processus qui consacre un affaiblissement considérable de la gouvernance paritaire de l'Unédic (1). Elle analyse ensuite les principaux contenus et les logiques de la réforme (sachant qu'on ne dispose pas encore de données complètes sur sa mise en œuvre et sur son impact)⁸ : réduction des droits des demandeurs d'emploi les plus précaires (2), dégressivité des allocations chômage pour les « cadres » et bonus-malus pour les entreprises les plus utilisatrices de certains contrats courts dans quelques secteurs (3).

1. De la remise en cause à la mise en échec du paritarisme

D'abord, la réforme annoncée de l'assurance chômage est à inscrire dans le contexte d'une réforme à bas bruit du paritarisme à l'Unédic⁹ qui se traduit par une nette reprise en main du régime d'assurance chômage par l'État. L'État impose aujourd'hui à l'Unédic des objectifs d'économies allant bien au-delà du simple retour à l'équilibre du système et qui ont rendu impossibles les négociations entre partenaires sociaux.

Un paritarisme rendu de moins en moins légitime

Depuis 1958, l'assurance chômage est administrée de manière paritaire par les représentants des salariés et des employeurs. Aujourd'hui, ces représentants sont la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT et FO pour les organisations syndicales et le Medef, la CPME, et l'U2P pour les organisations patronales. Les partenaires sociaux négocient périodiquement (en général tous les deux à trois ans) les règles du système qu'ils gèrent : taux de cotisations, règles d'indemnisation, et (depuis 2009) contribution aux aides au retour à l'emploi.

Le système est dit paritaire, au sens où l'État délègue la gestion de l'assurance chômage à des corps intermédiaires, tout en conservant un droit de regard sur les résultats des négociations. Cette délégation se justifie par l'histoire du régime d'assurance chômage : depuis la création de l'Unédic en 1958, les salariés et les employeurs ont financé le système par leurs cotisations sociales. Les règles de l'assurance chômage sont donc principalement des règles négociées. À chaque négociation, les partenaires sociaux s'entendent (si tout va bien) sur ces règles et les formalisent dans un accord national interprofessionnel qui prend la forme d'une convention d'assurance chômage. Celle-ci est soumise au gouvernement qui intervient donc dans le paritarisme – on parle aussi de tripartisme. En cas d'échec des négociations, le

6 La notion désigne un dispositif qui s'est développé dès les années 1980 pour permettre aux demandeurs d'emploi de combiner une activité rémunérée et leur indemnité chômage. Les règles de ce dispositif ont continuellement évolué pour encourager les demandeurs d'emploi à accepter une activité même précaire.

7 Cette note a bénéficié des conseils de lecture et de la relecture de Claire Vivés. Elle a également été relue et commentée (voire augmentée) par Jean-Marie Harribey et Henri Sterdyniak. Qu'ils en soient tous ici remerciés. Je reste bien-sûre seule responsable d'éventuelles erreurs ou omissions.

8 Une étude d'impact sur la réforme est prévue pour la rentrée, dans le cadre de la publication du rapport sur les perspectives financières 2019-2022 de l'Unédic. Elle est annoncée [ici](#).

9 Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

gouvernement a la possibilité de reprendre la main – ce qui est déjà arrivé dans l'histoire de l'Unédic, notamment en 1982¹⁰.

Le fonctionnement du système peut être discuté, en particulier le rôle prépondérant qu'y tient le Medef dans la prise de décision. Chaque organisation syndicale et patronale dispose d'une voix, à l'exception du Medef qui en a trois¹¹ sur les dix que compte le bureau de l'Unédic, un déséquilibre qu'accentue souvent la division des organisations syndicales. Cependant, le paritarisme permet des compromis, comme celui qui a préservé les droits à l'indemnisation des demandeurs d'emploi lors de la récession de 2008 en acceptant les déficits pour permettre au système de jouer son rôle contra-cyclique.

La réforme de 2009 fusionnant les Assedic et l'ANPE pour créer Pôle emploi avait fragilisé le rôle des partenaires sociaux. Les transformations majeures intervenues dans la gouvernance de l'assurance chômage depuis 2017 ont continué à mettre à mal le paritarisme. D'abord, la fin des cotisations salariales d'assurance chômage, partie intégrante du programme présidentiel du candidat Macron dès 2017, a été mise en place en 2018. La mesure, généralement présentée par le gouvernement et la presse comme une « bonne nouvelle » pour le pouvoir d'achat des salariés, a rarement été assumée comme une mesure de transformation de l'assurance chômage. Pourtant, elle remet en question la légitimité des syndicats à gérer le système dès lors que les salariés qu'ils représentent ne contribuent plus directement à son financement par la cotisation sociale¹². Et elle renforce le rôle de l'État, puisque c'est un impôt, la CSG¹³, qui désormais finance le système en lieu et place des cotisations salariales. Ce changement rend en réalité impossible une négociation des partenaires sociaux sur les ressources du système : les contributions des salariés dépendent désormais de la CSG et relèvent à ce titre de l'État.

La loi [Avenir professionnel du 5 septembre 2018](#) a marqué une étape supplémentaire dans la reprise en main du système par l'État, en donnant au gouvernement la possibilité d'orienter les discussions par un document de cadrage définissant en amont les objectifs et les délais de négociation. Les projets de décret présentés le 10 juillet renforcent encore la mainmise de l'État sur l'Unédic. C'est désormais le gouvernement (et non plus les partenaires sociaux) qui décidera chaque année de la revalorisation (ou non) des indemnités chômage. On peut voir dans ces évolutions une prise de pouvoir de l'État sur une institution majeure de l'assurance sociale, qui risque de réduire le rôle des partenaires sociaux à celui de figurants dans un paritarisme de façade.

10 À l'époque, la montée du chômage avait mis en crise l'Unédic et le patronat refusait la hausse des cotisations pour combler le déficit. L'État avait repris la main sur la gestion du système en décidant une fusion des régimes d'assurance et de la solidarité qui a duré deux ans, jusqu'à la création de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en 1984. Voir C. Daniel et C. Tuchsirer (1999), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion.

11 Cela à la faveur des règles de la représentativité patronale qui se réfèrent à un principe de proportionnalité au nombre de salariés représentés.

12 Les salariés contribuent cependant toujours à l'assurance chômage, mais non plus en tant que tels : ils contribuent via la contribution sociale généralisée (CSG), en tant que contribuables, tout comme les fonctionnaires et les retraités, autrement dit des catégories n'ayant pas vocation à bénéficier du régime.

13 Voir note ci-dessus.

Des objectifs insoutenables

La mise en échec du paritarisme est passée par l'imposition d'objectifs insoutenables. En juillet 2018, le Président Macron a annoncé (et imposé) de nouvelles négociations de l'assurance chômage sur la question des contrats courts, alors qu'une convention d'assurance chômage avait été signée en février 2018. Celle-ci prévoyait déjà des économies de 800 000 euros par an ainsi que, conformément aux demandes du gouvernement, l'ouverture de nouveaux droits aux indépendants et aux démissionnaires, mais sous des conditions particulièrement restrictives. Dans le courant de l'année 2018, si l'Unédic affichait toujours une dette d'un peu plus de 35 milliards, son solde était en passe de revenir à l'équilibre, ce qui ne pouvait justifier une nouvelle réforme d'économies¹⁴.

Pourtant, le 21 septembre, le gouvernement a transmis une « lettre de cadrage » aux partenaires sociaux, avec de nouveaux objectifs d'économies qui n'allaient pas permettre aux négociations d'aboutir à un accord. Le premier objectif était de réaliser entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies par an sur trois ans. Deux pistes étaient avancées : réduire les droits à indemnisation des demandeurs d'emploi en « activité réduite » et pénaliser par une hausse de leur cotisation les employeurs les plus utilisateurs de contrats courts. Les négociations ont de fait échoué, échec acté par les organisations syndicales et patronales le 20 février 2019¹⁵. Le gouvernement a repris la main sur la redéfinition des règles de l'assurance chômage en décidant de faire porter l'ensemble des économies sur les demandeurs d'emploi. Malgré le mouvement des gilets jaunes, il a conservé le cap : faire payer les demandeurs d'emploi et préserver les entreprises en ne les soumettant qu'à une mesure largement symbolique.

Rien ne justifiait une telle réforme d'économies. Depuis 2008, l'assurance chômage a certes accumulé une dette d'un peu plus de 35 milliards d'euros. Mais ni les syndicats ni les demandeurs d'emploi n'en sont responsables. Ce sont la crise financière puis les politiques d'austérité qui expliquent la montée du taux de chômage et de son maintien à un niveau (plus de 8 %) ne permettant pas le retour à l'équilibre financier du régime. D'autant que l'Unédic finance le fonctionnement de Pôle emploi à hauteur de 3,5 milliards d'euros par an, un versement sans lequel le système ne connaîtrait pas l'endettement. Avant la réforme, une [note de l'Unédic datée du 26 mars 2019](#) prévoyait un retour rapide à l'équilibre et une amorce de désendettement dès 2021. Une [autre note datée du 12 juillet 2019](#) a confirmé ces prévisions.

Une réforme technocratique et idéologique

La réforme de l'assurance-chômage a été décidée de manière technocratique par les ministères des finances et du travail, sans consultation des services compétents de l'Unédic et sans tenir compte de l'avis des syndicats. Elle se fera par décret, forçant la démocratie sociale et politique.

Les principales raisons des décisions des réformateurs apparaissent idéologiques : après la reprise en main par l'État d'une part du financement et

14 H. Clouet, « [Assurance-chômage, les discrètes manœuvres financières derrière la réforme](#) », *La Tribune*, 25 juin 2019.

15 Le Monde avec AFP et Reuters, « [Échec des négociations entre syndicats et patronat sur la réforme de l'assurance-chômage](#) », 20 février 2019.

des décisions de l'assurance chômage, il fallait faire de cette dernière une variable d'ajustement des finances publiques, et le justifier par des arguments mettant en avant la responsabilité des demandeurs d'emploi. Les projets de décret présentés le 10 juillet en donnent l'illustration. Ils prévoient que l'Unédic devra consacrer non plus 10 % mais 11 % de ses ressources au financement de Pôle emploi, au nom du financement d'une amélioration du suivi des demandeurs d'emploi. Cette dernière décision, qui va à l'encontre de l'objectif d'économies fixé par le gouvernement, resserre un peu plus l'étau sur les règles d'indemnisation... et sur le porte-monnaie des demandeurs d'emploi. Dans la mesure où l'ensemble des économies prévues repose sur ces derniers, ce sont eux qui vont devoir en quelque sorte financer eux-mêmes les mesures d'accompagnement dont ils bénéficieront¹⁶.

2. L'aggravation de l'insécurité sociale des précaires

Ce sont les demandeuses et demandeurs d'emploi les plus précaires qui payeront le plus lourd tribut. Les économies attendues reposent en effet presque entièrement sur la dégradation de leurs droits. Des mesures annoncées à leur encontre, le gouvernement attend au moins 2,8 milliards d'euros d'économies¹⁷.

Ils subiront d'abord le durcissement des conditions d'accès à l'assurance chômage : avoir travaillé 6 mois dans les 24 derniers mois au lieu de 4 mois dans les 28 derniers mois. Ils subiront aussi le durcissement des conditions touchant aux « droits rechargeables » créés par la convention d'assurance chômage de 2014 pour renforcer les incitations existantes à reprendre un emploi, même de courte durée : il leur faudra totaliser six mois de travail et non plus 150 heures, soit un mois. À cela s'ajoute ce qui se présente comme la mesure phare de la réforme : la mise en place d'un nouveau mode de calcul de l'indemnité de chômage, sur la base non plus du salaire journalier mais du salaire mensuel. En prenant pour référence les revenus d'activité des mois (et non pas des jours) travaillés, le calcul intégrera au salaire de référence d'éventuels jours non travaillés qui n'en faisaient auparavant pas partie. Il sera particulièrement défavorable à celles et ceux dont la trajectoire d'emploi est discontinue, demandeuses et demandeurs d'emploi précaires ou étudiant.e.s qui ont occupé des jobs d'été avant la fin de leurs études. Les jeunes et les femmes devraient être les premier.e.s touché.e.s¹⁸. Pour les demandeurs d'emploi en activité réduite, ce sera la double peine, puisqu'ils cumuleront les restrictions d'accès au régime des droits rechargeables et une baisse qui pourra être importante de leur salaire de référence. Dans l'ensemble, les travailleuses et travailleurs précaires verront l'insécurité de leurs revenus s'aggraver.

L'argumentaire mis en avant par les partisans de la réforme relève du néolibéralisme pur jus. Il repose sur une hypothèse aberrante, selon laquelle les demandeurs d'emploi en « activité réduite » choisiraient la nature de leur contrat de travail et leur volume d'activité (autrement dit, auraient un goût pour la

16 A. Cailhol, « [Assurance chômage : le gouvernement fâche \(encore\) les partenaires sociaux](#) », *Libération*, 11 juillet 2019.

17 J. Lepeyre, « [Le détail de la réforme de l'assurance chômage qui doit être acté dans un décret d'ici la fin de l'été](#) », *Dépêche AEF* n° 608276, 18 juin 2019.

18 A. Cailhol, « [Les femmes, premières victimes de la réforme de l'assurance chômage ?](#) », *Libération*, 18 juillet 2019.

précarité) et sur l'idée que l'assurance chômage « optimale » devrait leur fournir les incitations pertinentes pour qu'ils choisissent la stabilité de l'emploi.

Une proposition avancée par deux économistes néolibéraux

L'idée qui préside à cette réforme est exprimée par deux économistes orthodoxes, Pierre Cahuc et Corinne Prost, dans une note du Conseil d'analyse économique (CAE) de 2015¹⁹. Cette note suggère que les demandeurs d'emploi choisiraient volontairement un contrat de travail précaire afin d'optimiser leurs gains en travaillant le moins possible compte tenu des règles de cumul des activités réduites. Le raisonnement consiste à faire comme si, ces demandeurs d'emploi ayant écarté la perspective de travailler en CDI à temps complet, arbitraient librement entre différentes formes d'emplois précaires : « *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* » (pp. 4-5). Pierre Cahuc et Corinne Prost proposent de remédier à ce qu'ils considèrent comme une incitation au CDD en recalculant leur indemnité à la baisse, à l'aide d'un nouvel indicateur inventé de toutes pièces : le « salaire mensuel de référence », qui se substituerait au salaire journalier de référence.

L'idée a été reprise et condensée pratiquement dans les mêmes termes (mais avec un sens certain du raccourci) par la ministre du Travail Muriel Pénicaud : selon elle, dans le système actuel « *on peut rester indéfiniment au chômage en travaillant un jour sur deux* »²⁰. Comme souvent, les éléments de langage utilisés pour légitimer une réforme qui détériore les droits des demandeurs d'emploi consistent à faire passer ces derniers pour des profiteurs du système. Comme souvent, il s'agit de *fake news*. Cette fois, l'opération a consisté à suggérer que des demandeurs d'emploi indemnisés au titre des activités réduites choisiraient de ne travailler qu'un jour sur deux. Pour donner un peu de crédit à cet argument, le gouvernement a demandé à Pôle emploi de chercher les demandeurs d'emploi dont l'indemnité mensuelle nette pouvait être « *supérieure au salaire mensuel net moyen perçu au cours de la période d'affiliation* »²¹. L'indicateur inventé par les économistes du CAE allait être mis au service de la cause : réduire les dépenses du régime d'assurance chômage en en excluant les plus précaires.

Un raisonnement fallacieux

L'idée selon laquelle les demandeurs d'emploi pourraient gagner davantage en restant chez eux « *un jour sur deux* » plutôt qu'en travaillant continuellement est très largement un fantasme²². Le taux de remplacement du salaire par

19 P. Cahuc et C. Prost (2015), « [Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi](#) », *Note du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre.

20 A. Ruella, « [Assurance-chômage : face à Pénicaud, la majorité remise ses critiques](#) », *Les Échos*, 2 juillet 2019.

21 Pôle emploi (2019), « Taux de remplacement mensuel net », p. 1.

22 Voir H Sterdyniak, « [Peut-on gagner plus en étant chômeur qu'en travaillant](#) », *Mediapart*, 10 mars 2019, ou M. Grégoire, « [Non, M. le Premier ministre : le chômage ne paye jamais plus que le travail !](#) », *Le Monde*, 29 mars 2019.

l'allocation chômage est en moyenne de 70 % et est de 79 % au niveau du Smic. Ainsi, un salarié au Smic à temps complet ayant un droit à l'assurance chômage avait un taux de remplacement à 79 % en 2018. Cela signifie que, pour chaque jour non travaillé, son indemnité ne représentait que 79 % de son salaire. En travaillant continûment, il gagnait 100 % de son salaire, donc davantage²³.

Pour faire croire qu'on peut gagner plus en travaillant « *un jour sur deux* », Cahuc et Prost doivent recourir à leur indicateur imaginaire qu'est le « taux de remplacement mensuel net » couplé à une fiction selon laquelle le seul choix des demandeurs d'emploi serait entre un CDD à temps complet « un jour sur deux » et un contrat à temps partiel. Autrement dit, il leur faut inventer une histoire qui ne correspond à aucune réalité, ni dans les règles de l'assurance chômage ni dans l'expérience concrète des demandeurs d'emploi. Avec un soupçon de mauvaise foi : découvrant (en 2015) à quel point le système est désavantageux aux salarié.e.s à temps partiel (depuis la réforme de 1992 qui a révisé à la baisse le calcul des indemnités associées au temps partiel²⁴), Cahuc et Prost préfèrent conclure qu'il est trop avantageux pour les salariés en CDD à temps complet.

Pour Pierre Cahuc, cela ressemble à un revirement. Dans nombre de ses écrits, les chômeurs et les salariés précaires en CDD sont des figures des « *outsiders* », ces personnes en marge du marché du travail censées pouvoir tirer bénéfice des réformes pour le flexibiliser (entre autres par le développement des CDD). Ici, ces « *outsiders* » du marché du travail deviennent les « *insiders* » de l'assurance chômage, sachant profiter (si ce n'est abuser) du système.

Paver la voie d'autres réformes régressives

Dans le système actuel, la référence pour calculer les indemnités de chômage est le salaire journalier. Un demandeur d'emploi qui a suffisamment contribué à l'assurance chômage peut recevoir pendant une durée limitée (en fonction de ses droits, de ses éventuels revenus d'activité et de son âge) une indemnité dont le montant dépend de son salaire journalier de référence. Remplacer la référence au salaire journalier par une référence au salaire mensuel net n'a en principe pas d'impact sur les indemnités de chômage des salariés qui ont travaillé continûment au cours de la période de référence. En revanche, cela va détacher les droits des salariés précaires de leur salaire, avec un impact sur le montant de leur indemnité de chômage qui risque de dépendre du calendrier de leur(s) contrats de travail.

Les projets de décret ne prévoient pas de modalités de calcul précises. On peut toutefois tenter d'illustrer les effets de la réforme à partir d'un exemple réaliste. Prenons deux salariés précaires qui ont travaillé chacun 6 mois au Smic à temps complet dans les 24 derniers mois, selon des agendas différents. Le premier a travaillé continûment les 6 derniers mois tandis que le second a

23 Notre calcul ne tient pas compte de la prime d'activité. Son intégration dans le calcul revaloriserait encore les ressources de celles et ceux qui travaillent par rapport à une situation de chômage total.

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

connu des périodes de travail morcelées, par exemple des contrats de travail de 15 jours par mois sur la dernière année. Pour le premier, si elle est calculée en base mensuelle, l'indemnité sera un pourcentage du Smic mensuel à temps complet. Pour le second, elle sera calculée sur la base d'un demi-Smic mensuel à temps complet – comme pour un.e salarié.e à mi-temps.

La réforme actuelle permet d'imaginer la suivante. Nos économistes orthodoxes (et le gouvernement) vont s'apercevoir que les deux demandeurs d'emploi évoqués ci-dessus, bien qu'ayant contribué de la même manière au système, n'auront pas les mêmes droits. Au lieu de considérer que la réforme est peut-être allée trop loin dans la pénalité infligée à celles et ceux dont la trajectoire d'activité est morcelée, ils suggéreront qu'il serait plus logique d'aligner les conditions d'indemnisation de ces demandeurs d'emploi. Cet alignement se fera vers le bas afin de faire des économies et de dégoûter les précaires de la précarité. Le bon indicateur, selon ces économistes, sera alors vraisemblablement un « taux de remplacement bisannuel net » couvrant toute la période de référence. Cela permettra d'indemniser les deux demandeurs d'emploi de notre exemple sur la même base, soit le quart d'un smic mensuel à temps complet. En l'absence d'autres revenus, ils dépendront alors principalement des minima sociaux.

C'est le but. Selon Cahuc et Prost (2015), qui partent de la fiction d'un demandeur d'emploi précaire gagnant en CDD deux fois le Smic, les demandeurs d'emploi « *qui travaillent environ la moitié du temps en fractionnant des emplois de courte durée à temps plein en activités réduites* » peuvent « *obtenir indéfiniment des revenus nettement plus élevés que le RSA* » (p. 6). Avec le nouveau mode de calcul qu'ils proposent, « *plus proche de celui utilisé pour calculer le RSA* » (p. 10), ce ne sera plus le cas. Pour une prochaine réforme, nos économistes et le gouvernement pourraient éventuellement envisager de les inclure dans le futur RSA réformé. Son nouveau nom « revenu universel d'activité » (RUA) suggère d'ailleurs qu'il pourrait avoir vocation à couvrir une très large gamme de personnes et de situations²⁵. Tout est prêt pour que se poursuive le démantèlement de l'assurance chômage.

3. Dégressivité des allocations des cadres : la déstabilisation des stables

Les demandeurs d'emploi précaires ne seront pas les seules victimes de la réforme. Par souci d'économie encore (mais pour des montants de moindre importance puisque cela concerne une catégorie peu exposée au chômage), la réforme va également amoindrir les droits des demandeurs d'emploi « cadres » de moins de 57 ans – ou plus précisément ceux dont le salaire mensuel brut était supérieur à 4500 euros (soit un salaire mensuel net d'environ 3 500 euros). Le gouvernement espère de cette mesure 210 millions d'économies sur trois ans²⁶.

25 A. Eydoux, « [La réforme de l'assurance chômage ou le bel avenir du revenu universel d'activité](#) », *Alternatives économiques*, 12 juillet 2019.

26 J. Lepeytre, *Dépêche AEF* n° 608276, *op. cit.*

Une mesure qui a fait la preuve de son inefficacité

Pour ces demandeurs d'emploi cadres, les indemnités de chômage seront dégressives, avec une baisse de 30 % du montant de l'allocation à partir du 7^e mois de chômage – un taux de dégressivité sans précédent²⁷.

La mesure peut étonner. Une dégressivité des allocations chômage avait déjà été mise en place en France de 1992 à 2001. En 1992 de l'allocation de base de l'assurance chômage (AB) s'était transformée en allocation unique dégressive (AUD). À l'époque, il était attendu de la dégressivité (réduction par palier tous les quatre mois) des allocations qu'elle pousse les demandeurs d'emploi indemnisés à rechercher plus activement un emploi, et qu'elle contribue en cela à rétablir l'équilibre des comptes de l'Unédic. Mais la seule évaluation de cette réforme²⁸ a montré qu'elle n'avait pas eu les effets recherchés. D'après les estimations, la mise en place de l'AUD avait même un peu ralenti le retour à l'emploi, surtout pour les plus qualifiés. Les explications avancées à l'époque suggéraient que pour ces demandeurs d'emploi ayant moins de difficulté à retrouver un emploi, le système précédent, en provoquant pour certains une perte importante de revenu après un an²⁹, se traduisait par un pic de retour à l'emploi, un effet que la graduation dans la baisse du revenu de remplacement aurait effacé. Si l'on en croit cette évaluation, l'impact de la dégressivité des indemnités de chômage aurait été en définitive globalement faible et à l'opposé de celui recherché.

La dégressivité telle qu'elle est prévue par la réforme actuelle ne s'imposait pas : les cadres contribuent à hauteur de 42 % des ressources de l'assurance chômage et ne reçoivent que 15 % du montant des allocations³⁰. Elle risque de pénaliser surtout des demandeurs d'emploi qualifiés d'un peu moins de 57 ans qui peinent à retrouver un emploi, par exemple suite à un licenciement intervenu après une carrière longue³¹.

Un amoindrissement général de la logique d'assurance chômage

Sauf à imaginer que le gouvernement a été mal conseillé, il faut chercher les raisons de cette mesure qui fait supporter aux cadres une partie du coût de la réforme ailleurs que dans une supposée efficacité. On peut faire l'hypothèse qu'elle participe d'un détricotage plus général de la logique salariale propre à l'assurance chômage, avec pour corollaire une extension de la logique d'assistance propre aux minima sociaux.

Cette hypothèse fournit une grille de lecture permettant de donner un sens à une série de réformes récentes. D'abord, la suppression des cotisations

27 La réforme de 1992 qui avait mis en place l'allocation unique dégressive (AUD, en vigueur jusqu'à son remplacement en 2001 par l'allocation de retour à l'emploi, ARE) prévoyait des taux de dégressivité de 8 % à 25 % et un rythme de dégressivité fonction des durées d'affiliation et de l'âge des demandeurs d'emploi.

28 B. Dormont, D. Fougère, A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et statistique*, n° 343.

29 Cela concerne ceux ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage au bout d'un an du fait de leur moindre antériorité dans l'emploi.

30 S. Binet et M.-J. Kotlicki, « [Assurance chômage : cibler les cadres, un choix populiste](#) », *Les Échos*, 15 avril 2019.

31 S. Foulon, « [Assurance chômage. Plafonner les allocations des cadres, une fausse bonne idée](#) », *Alternatives économiques*, 23 avril 2019.

salariales (en 2018) a mis fin au financement contributif des salariés à l'assurance chômage, qui fondait leurs droits à l'assurance chômage depuis la création de l'Unédic en 1958. Ensuite, la mise en place d'une « assurance chômage » pour les indépendants (en 2019) a consisté non pas à leur ouvrir une véritable assurance chômage mais à revaloriser leurs droits à une assistance sous la forme d'une garantie de revenu de type minimum social (d'un montant un peu plus élevé que l'ASS³² ou le RSA pour une personne seule), accessible sous des conditions restrictives à ceux qui sont en liquidation ou en redressement judiciaire. Enfin, la réforme en cours des droits rechargeables qui régissent l'indemnisation des activités réduites tend à affaiblir le lien entre le salaire des demandeurs d'emploi précaires et leurs droits, tout comme d'ailleurs l'introduction de la dégressivité dans l'indemnisation des « cadres » au chômage.

Toutes ces évolutions contribuent à défaire un peu plus le lien entre les salaires et les indemnités, soit par la suppression du caractère contributif du financement du système (remplacement de la cotisation salariale par de la CSG payée aussi par des personnes qui ne touchent pas ou plus de salaire), soit par de nouveaux droits non fondés sur une logique contributive (minimum social revalorisé pour les indépendants), soit encore par la remise en cause de la notion de salaire journalier de référence dans la définition des droits à indemnisation³³. De manière générale, cette tendance devrait se traduire par une extension des logiques de solidarité par l'assistance au détriment de la logique d'assurance chômage.

4. Un bonus-malus symbolique pour éviter de réguler les contrats courts

Pour (essayer de) contrebalancer le fait que cette nouvelle réforme s'en prenne exclusivement aux demandeurs d'emploi, le gouvernement a repris une autre idée néolibérale : moduler les cotisations en faisant payer un malus aux employeurs qui alimentent la précarité et le chômage et en récompensant par un bonus ceux qui privilégient l'emploi stable. La proposition obéit à un principe néolibéral d'incitations monétaires à l'adoption de comportements vertueux, celui du pollueur-payeur : une assurance chômage « optimale » devrait faire en sorte que les employeurs dont les pratiques alimentent le plus les flux d'entrées à l'assurance chômage contribuent davantage au financement du régime. L'optimalité, on l'aura compris, est ici incompatible avec la mutualisation interprofessionnelle, un principe au cœur du système³⁴.

Le projet de bonus-malus

Précisons qu'il ne s'agit pas d'une mesure de financement de l'assurance chômage. La réforme ne prévoit aucune recette supplémentaire pour indemniser les demandeurs d'emploi. Elle prévoit plutôt un dispositif de subventions croisées entre les employeurs : les surcotisations payées par ceux qui « abuseraient » des contrats courts serviraient à alléger les cotisations de ceux qui embauchent en CDI.

32 ASS : allocation de solidarité spécifique.

33 On assiste donc à la fois un mouvement d'affaiblissement de la contributivité du système et un renforcement des exigences de contributivité individuelle.

34 H. Clouet, « [Assurance-chômage, les discrètes manœuvres financières derrière la réforme](#) », *La Tribune*, 25 juin 2019.

Sur ce point, la réforme sera de faible ampleur. D'abord, elle ne s'appliquera qu'à sept secteurs dont les pratiques de gestion de la main d'œuvre contribuent significativement à alimenter le flux des demandeurs d'emploi, et à l'intérieur de ces secteurs aux entreprises de plus de dix salariés. L'indicateur retenu pour justifier le ciblage sur ces secteurs est le « taux de séparation »³⁵ élevé (supérieur à 150 %) des entreprises qui le composent. L'agroalimentaire et la restauration ou le transport font bien partie du lot, mais pas d'autres secteurs recourant pourtant de manière importante aux CDD, comme le bâtiment, le médico-social ou l'audiovisuel. Ensuite, même dans les quelques secteurs et entreprises ciblés, le dispositif sera particulièrement léger, du moins du côté malus puisque la modulation du taux de cotisation ira de 3 % à 5 %, soit une pénalité toujours inférieure à 1 % par rapport à la situation actuelle.

Alors que la réforme de 2013 qui avait instauré un bonus-malus sur certains contrats courts se référait à la nature des contrats de travail, la réforme actuelle s'appuie sur l'indicateur du taux de séparation, calculé pour toutes les entreprises de plus de 10 salariés des secteurs concernés. Dans chacun de ces secteurs, les entreprises réputées abuser des contrats courts (celles dont l'indicateur sera supérieur à la moyenne du secteur, signalant un emploi plus précaire) payeront un malus tandis que les plus « vertueuses » verront leurs cotisations baisser (bonus). Enfin, celles qui recourent aux CDD d'usage dont la surcotisation a été supprimée cette année seront taxées d'une somme forfaitaire de 10 euros, presque rien³⁶.

Une inspiration états-unienne ?

La mise en place d'un bonus-malus dans le financement de l'assurance chômage est défendue en France par Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo (2014, p. 65)³⁷. Mettant en avant l'expérience états-unienne de modulation des cotisations employeurs, ces économistes proposent de l'étendre à l'ensemble des contrats de travail. Plaidant pour « *un système de bonus-malus, où chaque entreprise dispose d'un compte qui comptabilise ses cotisations et les dépenses d'indemnisation de ses ex-salariés au chômage, quel que soit le type de contrat sur lequel ils sont embauchés* », ils suggèrent de calculer les taux de cotisation des entreprises en fonction du solde de leur compte. Le dispositif est compliqué, reposant sur un calcul coût-bénéfice qui ne tient manifestement pas compte des coûts de mise en œuvre d'un tel montage.

Cahuc et Carcillo se prévalent dans leur étude d'une expérience états-unienne de 80 ans de ce type de dispositif ainsi que d'études empiriques montrant un effet positif sur la stabilité de l'emploi. Mais le dispositif états-unien de modulation des cotisations qu'ils évoquent ne concerne pas l'assurance chômage mais l'activité partielle ou chômage partiel (*temporary layoff*)³⁸, pour lequel les employeurs cotisent en fonction de l'historique des coûts associés à

35 Ce taux mesure le rapport entre le nombre d'inscriptions à Pôle emploi de salariés issus de l'entreprise et l'effectif de cette même entreprise. Lorsqu'il est supérieur à 150 % cela veut dire que pour deux salariés qui restent dans l'entreprise, plus de trois passent par la case chômage.

36 A. Cailhol (2019), « [Contrats courts : un bonus-malus surtout symbolique](#) », *Libération*, 20 juin 2019.

37 P. Cahuc, S. Carcillo (2014) « [Améliorer l'assurance chômage](#) », Chaire de sécurisation des parcours professionnels, juin, 80 p.

38 A. Schurich-Rey (2017) « [Le système 'bonus-malus' d'assurance chômage américain](#) », *Focus du CAE*, n° 19, septembre.

leurs licenciements (méthode dite de « cotation par l'expérience » ou « *experience rating* »).

Les auteurs ne s'appuient donc pas *stricto sensu* sur un dispositif d'assurance chômage, car avec l'activité partielle la relation d'emploi n'est pas rompue (elle est stable !). Les employeurs peuvent être considérés comme des bénéficiaires de ce type de dispositifs, au même titre que les salariés – il y a donc une logique à ce que qu'ils le financent en fonction de l'usage qu'ils en font. En France, les employeurs qui utilisent le chômage partiel payent à leurs salariés les indemnités d'activité partielle qu'ils peuvent se faire rembourser (en partie et sous conditions) par l'État et l'assurance chômage. Recourir à ce dispositif est généralement coûteux pour eux : l'allocation horaire qu'il perçoivent est forfaitaire et il existe un contingent annuel d'heures indemnifiables (1000 heures). Surtout, l'activité partielle ou chômage partiel a vocation à favoriser la stabilité de l'emploi, en France comme aux États-Unis. C'est du moins le cas en période de récession où elle permet de différer et souvent d'éviter les licenciements. Rien d'étonnant à ce que des évaluations trouvent un effet positif du chômage partiel (et de son mode de financement) sur la stabilité de l'emploi. En revanche, il est difficile d'obtenir un tel effet en appliquant le bonus-malus aux « activités réduites », qui soutiennent des formes d'instabilité de l'emploi.

La modulation des cotisations n'a pas fait ses preuves contre l'emploi précaire

Pour obtenir des employeurs qu'ils recrutent davantage en CDI et moins souvent en CDD, nos économistes et le gouvernement actuel entendent, en utilisant un dispositif de bonus-malus conçu dans un tout autre contexte et pour tout autre chose, recourir à un dispositif d'incitations monétaires plutôt qu'au droit du travail. Est-ce légitime et efficace ?

Soulignons qu'il existe depuis longtemps un dispositif qui rend plus coûteux pour les employeurs le recours à certains emplois précaires : l'indemnité de précarité qu'ils doivent généralement verser aux salariés en CDD ou en intérim à la fin de leur contrat (10 % des rémunérations brutes totales perçues pendant la durée du contrat) lorsqu'ils ne proposent pas de les embaucher en CDI. Cette indemnité n'a empêché ni le recours cyclique à l'intérim ni la hausse marquée de la part des CDD dans les recrutements de 1982 à 2002, suivie d'une hausse plus modérée³⁹.

On dispose surtout d'une évaluation de l'expérience de 2013 de modulation des cotisations employeurs à l'assurance chômage pour les contrats courts, évaluation qui suggère que l'expérience n'a pas été concluante. La [loi dite « de sécurisation de l'emploi »](#) du 14 juin 2013 a introduit une modulation sur les CDD, en vigueur de juillet 2013 à septembre 2017 (et jusque mars 2019 pour les CDD d'usage). Les cotisations des CDD courts ont été rehaussées par palier (portées de 4 % à 7 % pour les CDD de moins d'un mois, à 5,5 % pour les CDD de 1 à 3 mois et à 4,5 % pour les CDD d'usage n'excédant pas 3 mois). Pendant la période, on a certes observé un ralentissement du recours aux CDD de moins d'un mois. Mais une étude de l'OFCE (Coquet, Heyer, 2018)⁴⁰ suggère que l'explication résiderait plutôt dans la phase du cycle économique (embellie conjoncturelle), dans la substituabilité entre différentes

39 K. Milin (2018), « [CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ?](#) », *Dares analyses*, n° 026, juin.

formes de contrats ainsi que de manière très marginale dans les baisses de cotisation du CICE⁴¹. La modulation des cotisations sur les contrats courts ne semble quant à elle pas avoir eu d'effets⁴².

Comment expliquer qu'on n'observe pas d'effets de la modulation ? La première raison pourrait tenir à l'exclusion de certains contrats courts (intérim notamment) de la modulation. Le patronat (Medef, CGPME), en position de force dans les négociations sur l'assurance chômage, a obtenu des concessions lui permettant de substituer des contrats en intérim ou des CDD d'usage aux CDD les plus courts. Mais une raison plus fondamentale pourrait tenir au fait que, pour les employeurs, le coût du travail n'est le principal déterminant ni de l'embauche, ni du choix du contrat de travail. La modulation (tout à fait minime) n'aurait pesé que peu de poids à côté du carnet de commande, qui suscite les embauches et influence la durée des contrats. Les employeurs privilégieraient les contrats courts surtout lorsque la conjoncture est mauvaise, mais nettement moins lorsqu'elle est favorable.

Bien-sûr, on peut toujours chercher à renforcer la régulation économique des contrats de travail en imaginant pour cela des usines à gaz à la Cahuc-Carcillo (2014). Après avoir démontré que la modulation des cotisations de 2013-2017 n'a pas permis de réduire le recours aux contrats courts, Coquet et Heyer (2018, pp. 7-8) proposent d'ailleurs curieusement un autre dispositif de modulation des cotisations employeurs : une « *tarification comportementale* » adossée à un taux dégressif de cotisation selon l'ancienneté dans l'emploi. Outre leur coût vraisemblablement prohibitif, de tels montages pourraient s'avérer inefficaces contre la précarité. C'est peut-être la raison pour laquelle le rapport de Coquet et Heyer (2018, p. 81) se conclut sur un énigmatique : « *Ces mesures doivent absolument aller de pair avec des lois applicables et appliquées (...)* », soit vraisemblablement une régulation légale et conventionnelle des contrats courts ne passant pas (seulement) par les incitations monétaires.

De fait, circonscrire par les négociations collectives et par la loi les conditions de recours aux contrats courts pourrait être plus efficace pour en limiter l'étendue. En se focalisant sur des logiques de tarification et d'incitations monétaires qui se contentent d'aménager à la marge le recours aux emplois précaires, on pourrait aboutir à un dispositif contreproductif. La modulation des cotisations revient par exemple à sanctionner indistinctement les embauches en CDD, y compris celles qui répondent aux motifs légaux comme l'accroissement temporaire de l'activité ou le travail saisonnier. Elle peut aussi donner à penser aux employeurs que la rentabilité et la compétitivité de l'entreprise dépendent de sa capacité à s'offrir des travailleurs précaires, plutôt que de l'investissement dans l'innovation et la qualification de ses salariés.

40 « [Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'Assurance chômage](#) », rapport à la demande de la Délégation sénatoriale aux entreprises, décembre 2018.

41 Selon Coquet et Heyer (2018), le CICE qui prévoit l'équivalent d'allègements de cotisations pour des salaires nettement au-dessus du Smic pourrait avoir été plus favorable aux emplois en CDI que les allègements précédents, plus ciblés sur les bas salaires.

42 Pour Coquet et Heyer (2018, p. 37) : « *L'élasticité à la taxation des contrats courts ne sort pas significativement dans nos estimations. Sur ces éléments, il est donc impossible de conclure à une incidence de la formule de taxation des contrats courts mise en place de 2013 à 2017, sur le taux d'embauche en contrats courts* ».

Pour conclure

Avec un recalibrage des allocations d'assurance chômage destiné à réduire les droits des demandeurs d'emploi comme avec la modulation des cotisations employeurs, le gouvernement opte pour des solutions néolibérales, de désengagement de l'État et de responsabilisation des autres acteurs, en particulier les demandeurs d'emploi. Pour justifier un tel désengagement, il lui faut s'appuyer sur des hypothèses de comportement des employeurs et/ou des demandeurs d'emploi complètement irréalistes.

Une perspective plus réaliste conduirait à d'autres propositions. Si l'on tient compte du taux de chômage élevé et de la montée de nouvelles formes de précarité en France depuis la récession de 2008 (et même depuis le début des années 1980), on doit admettre que ni les demandeuses et demandeurs d'emploi, ni les précaires n'ont choisi leur situation. C'est alors à l'État qu'il incombe de prendre à sa charge la part des dépenses induite par les taux de chômage élevés et par la montée des emplois précaires. La situation de l'emploi en France doit bien plus aux crises, aux politiques d'austérité et aux réformes du marché du travail qu'à un goût soudain et inexplicable des chômeurs pour le chômage et des précaires pour la précarité.

Mais le néolibéralisme est dogmatique, raison pour laquelle il préfère les décisions technocratiques aux décisions démocratiques et négociées. L'idéologie néolibérale privilégie des incitations monétaires dont l'inefficacité est avérée, cela afin de ne pas engager l'État dans des politiques publiques d'emploi ambitieuses, forcément coûteuses, mais aussi afin d'éviter de faire peser des contraintes légales sur les employeurs. Tout se passe comme si la dépense publique n'était pas un instrument de régulation de l'économie, et comme si le droit du travail cessait d'être le garant de la société bonne. Dans le monde néolibéral, les précaires sont rendus responsables de leur précarité tandis que les comportements vertueux des employeurs peuvent s'acheter, et leurs décisions illégales n'être sanctionnées que par de modestes pénalités. Une telle idéologie ne pouvait que soutenir une réforme déséquilibrée. D'un côté, la redéfinition des règles de l'assurance chômage insécurise les précaires et déstabilise les demandeurs d'emploi les mieux rémunérés. De l'autre, la modulation des cotisations assure une « sécurisation des employeurs » que le droit du travail, qui s'est historiquement constitué pour protéger les salariés (parties faibles du contrat de travail), ne peut leur offrir. La modulation des cotisations consacre une remise en cause du droit du travail comme dispositif de régulation des relations d'emploi. Or c'est bien au Code du travail qu'il revient de préciser, entre autres choses, les circonstances qui autorisent (ou non) le recours aux CDD. Et c'est à l'inspection du travail qu'il incombe d'en contrôler l'application.

Si le gouvernement voulait vraiment réduire la précarité, plutôt que d'imposer aux partenaires sociaux de chercher à s'entendre sur des mesures d'économies sur les indemnités des demandeurs d'emploi ou sur une modulation des cotisations employeurs, il entreprendrait de re-réguler la relation d'emploi en réaffirmant dans le Code du travail que le CDI à temps complet est la forme normale de contrat de travail et la référence de l'indemnisation du chômage. Cela supposerait de revenir sur certains « assouplissements » des contrats de travail concédés aux employeurs par les multiples adaptations et réécritures du

Code du travail de ces 40 dernières années, celles-là même qui ont rendu possible le développement du temps partiel et des contrats courts⁴³. Cela éviterait aussi la course au moins disant social où nous entraîne le couplage de réformes du marché du travail qui précarisent et de réformes de l'assurance chômage qui excluent.

Faire de la sécurisation trajectoires professionnelles et des revenus des plus précaires une priorité requiert d'autres stratégies de régulation des emplois, privilégiant par exemple le levier de la réduction collective du temps de travail à la flexibilité contractuelle. Cela suppose aussi d'autres réformes de l'assurance chômage pour protéger les plus précaires (au lieu de les exclure) : jeunes à la recherche d'un premier emploi (stable), femmes dont la trajectoire d'emploi a été discontinuée ou à temps partiel, travailleur.se.s en fin de carrière. Leur protection ne peut passer par l'abandon de la référence à la norme salariale, celle de l'emploi en CDI à temps complet. Elle passe au contraire par son renforcement, tant pour les contrats de travail que pour l'indemnisation du chômage, avec une meilleure couverture des précaires et un taux de remplacement plus favorable aux bas salaires.

43 A. Eydoux et A. Fretel (2016) « [Réformes du marché du travail. Des réformes contre l'emploi](#) », *Note des économistes atterrés*, janvier.