

La chasse aux chômeurs

Catherine Mills

Après l'arsenal anti-chômeurs de la loi dite de cohésion sociale de Jean-Louis Borloo du 18 janvier 2005, puis le décret publié au journal officiel du 5 août, c'est la circulaire n° 2005 - 33 parue le 5 septembre 2005 de Jean Gaeremynck, délégué général à l'emploi au ministère de Gérard Larcher, qui organise une véritable chasse aux chômeurs. L'objectif fondamental est de réduire le nombre des chômeurs indemnisés et les dépenses d'indemnisation du chômage, de dégonfler artificiellement les statistiques du chômage, en obligeant à un retour rapide et forcé à l'emploi précarisé, quel que soit le niveau de salaire, de qualification, et quels que soient les choix des chômeurs. Contradictoirement, les politiques menées, freinent la demande et le développement des capacités humaines, s'opposent aux créations d'emploi. Cela fait exploser le déficit de l'UNEDIC, tandis que celui-ci sert d'alibi au MEDEF pour exiger de nouvelles mesures régressives contre les chômeurs lors des négociations pour la nouvelle convention UNEDIC en décembre.

1. La circulaire Gaeremynck : La culpabilisation des chômeurs

Adressée aux préfets, aux directeurs de l'ANPE et des ASSEDIC, la circulaire précise la gradation des sanctions inédites pour traquer tous les «manquements» dont pourraient se rendre coupables les chômeurs dans leur recherche d'emploi et définit les modalités de leur application. Les chômeurs sont considérés comme seuls responsables de leur maintien au chômage. Les «manquements» sont classés en trois groupes.

Ces sanctions sont mises en oeuvre à différents niveaux. C'est d'abord l'ANPE qui procède à la radiation des demandeurs d'emploi pour une période donnée. Les sanctions doivent être transmises sans délai au préfet qui prend les décisions définitives portant sur les droits aux revenus de remplacement.

Arbitraire et autoritarisme au service du MEDEF

Pour l'instant le MEDEF n'a pas obtenu le pouvoir de radiations pour les ASSEDIC elles-mêmes. Cependant décret et circulaire instituent une échelle de sanctions contraignantes, les autorités compétentes ANPE-préfet-ASSEDIC ne conservent qu'une faible latitude dans la qualification du «comportement» des chômeurs, c'est-à-dire la détermination de l'infraction la plus appropriée. Une fois reconnu «coupable», aucun critère social ou humain ne peut venir atténuer la sanction infligée au demandeur d'emploi. Mais la circulaire ouvre la porte à l'arbitraire le plus total dans l'appréciation par les services de l'emploi et les préfetures de la réalité du manquement reproché aux chômeurs. Si l'on prétend assurer une plus grande proportionnalité de la sanction aux manquements constatés avec des sanctions légères mais effectives pour les manquements dits moins graves, on institue aussi des sanctions «légères» pour des manquements «difficiles à apprécier», c'est à dire dont l'existence n'aurait pas été démontrée avec exactitude, forgeant un nouveau «concept juridique» particulièrement arbitraire.

Manquements	Conséquences sur l'indemnisation du 1er manquement	Conséquences sur l'indemnisation de manquements répétés
Recherche insuffisante d'emploi Refus d'emploi, de contrats d'apprentissage, de professionnalisation. Refus d'actions d'insertion. Refus de contrat aidé	Réduction de 20 % pour deux à six mois	Deuxième fois: réduction de 50 % pour deux à six mois Troisième fois: suppression définitive
Refus d'une visite médicale Absence à une convocation	Suppression pour deux mois	Deuxième fois : suppression pour deux à six mois Troisième fois: suppression définitive.
Déclarations inexactes ou mensongères En cas d'activité brève non déclarée	Suppression pour deux à six mois	Suppression définitive

La circulaire abonde systématiquement dans le sens le plus défavorable aux demandeurs d'emploi : pour les refus d'emploi, il conviendrait de pousser plus fermement les demandeurs d'emploi de plus de six mois et *a fortiori* de plus de douze mois à accepter les offres d'emploi qui s'éloigneraient de la cible définie initialement. Ceux-ci devant envisager plus facilement une réorientation surtout si on les y oblige avec des mesures de suppression provisoire, de réduction pour deux à six mois, de suppression définitive.

Concernant l'aggravation des sanctions pour «manquements répétés» la circulaire étend son application en cas de «nouveaux manquements». Ainsi une insuffisance de recherche d'emploi suivant un refus d'emploi donnera lieu à une aggravation des sanctions : réduction de l'allocation de 50 % dès le deuxième manquement, suppression définitive au troisième. La circulaire aggrave donc le décret. Des recours sont certes possibles, mais l'objectif, affirme la circulaire, est de ne pas voir s'accumuler les dossiers au recours, et de respecter les nouvelles procédures.

2. L'objectif fondamental est de réduire le nombre des chômeurs indemnisés et les dépenses d'indemnisation du chômage.

● **La convention ANPE-UNEDIC-Etat**, en discussion, prétend rapprocher des institutions chargées des placements et de l'indemnisation du chômage. D'un côté tout en gardant (pour l'instant et en apparence) le service public de l'emploi (ANPE), on introduit sa mise en concurrence avec des officines privées censées être plus efficaces, première étape vers la privatisation. De l'autre, on organise le dépeçage de ses missions en accroissant les pouvoirs de l'UNEDIC et des ASSEDIC (sous statut paritaire privé) mais dominées par le MEDEF et la logique gestionnaire de certains syndicats. Tout cela sous prétexte d'efficacité. Il s'agit surtout de faire du chiffre dans la diminution des effectifs des chômeurs indemnisés et des dépenses d'indemnisation en instituant une véritable course au retour rapide et forcé à l'emploi précaire. L'UNEDIC aurait alors pour mission principale la gestion des flux du retour accéléré à l'emploi précaire. La création du dossier unique du demandeur d'emploi, malgré un habillage séduisant est un outil majeur de cette stratégie. Les maisons de l'emploi (300 à venir) en application de la loi Borloo s'inscrivent aussi dans cette logique. On vise une gestion territoriale de l'emploi. Il s'agirait de fédérer et coordonner à l'échelle d'un bassin d'emploi et autour des collectivités territoriales l'intervention des différents acteurs et des diverses institutions concourant au service public de l'emploi. Ceux-ci doivent analyser les besoins de main-d'œuvre pour les offrir aux demandeurs d'emploi. La place des organisations syndicales reste floue dans leur composition.

● **Convention UNEDIC : les positions en présence en décembre 2005.**

La convention UNEDIC du 31 décembre 2002 définissait des règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi gravement durcies ainsi que les taux de cotisation. Elle arrive à expiration en décembre 2005. Mais les négociations de la nouvelle convention UNEDIC, qui s'ouvrent en décembre 2005, balisées par le déficit cumulé, plus de 14 milliards € de 2002 à 2005, seront marquées par la volonté du MEDEF et des forces libérales de mettre un coup d'arrêt aux dépenses d'indemnisation en obligeant à un retour à l'emploi rapide et forcé.

Ainsi le MEDEF opposé à tout relèvement des cotisations qui signifierait selon sa logique une hausse du coût du travail veut faire porter le fardeau sur «les coupables» selon lui, les chômeurs. Denis Gautier-Sauvagnac, président de l'UNEDIC, revendique le rétablissement de la dégressivité des allocations (1). Son rétablissement ferait économiser 2 milliards € par an. Le MEDEF considère cette dégressivité comme un moyen de pousser les chômeurs à reprendre un emploi. Pour l'instant, les syndicats, y compris la CFDT, refusent cette mesure. Les experts de l'UNEDIC ont calculé les effets d'autres pistes de réduction des droits des chômeurs :

● raccourcissement des durées d'indemnisation : Faire passer de 7 mois à 6 mois la durée d'indemnisation d'un chômeur qui a travaillé 6 mois, entraînerait 0,275 milliard € d'économies. Si l'on réduisait de 23 mois à 22 mois la durée d'indemnisation d'un chômeur qui a travaillé 14 mois (catégorie la plus nombreuse) cela rapporterait 0,37 milliard €. Si l'on révisait de 23 mois à 20 mois cette durée d'indemnisation, cela économiserait 1,15 milliard € (2).

● l'UNEDIC explore aussi la piste de l'augmentation des taux de cotisation: une augmentation de 0,1 point pour les employeurs et les salariés, faisant passer le taux de cotisation totale à 6,6% dont 4,1% pour les employeurs et 2,5% pour les salariés, cela rapporterait 0,4 milliard €. Une augmentation de 0,25 points pour les cotisations des employeurs et des salariés ferait rentrer 1 milliard €.

● **Les négociations sur la nouvelle convention UNEDIC : où en est-on ?**

Le MEDEF consacre l'essentiel des séances de travail aux mesures prétendant faciliter le retour à l'emploi visant à reculer l'examen des sujets les plus brûlants et à diviser le front syndical. Jean-Claude Quentin pour FO considérerait que ces discussions n'engageaient pour l'instant que 1,5% des dépenses. Pour le représentant de la CGT Maurad Rabhi, on discute des points secondaires pour éviter de parler des ressources du régime. Le MEDEF cherche à contourner le souhait des syndicats d'instaurer une taxation sur le travail précaire. Michel Coquillon pour la CFTC considère que «le texte présenté est complètement déséquilibré, on voit bien les efforts demandés aux chômeurs, mais on recherche en vain celui des entreprises».

Refusant toute hausse des cotisations, le MEDEF prétend rétablir l'équilibre financier de l'UNEDIC, à partir de deux diktats, le rétablissement de l'allocation unique dégressive et la réduction des durées d'indemnisation. Pour essayer de diviser le front syndical, apparemment unanime pour l'instant, pour refuser ces mesures, il gagne du temps en centrant la discussion sur le contrat de professionnalisation semblant faire consensus : validation des acquis et de l'expérience, en mettant l'accent sur les salariés âgés de plus de 45 ans et plus de vingt ans d'activité, avec des formations à l'embauche en fonction des besoins des entreprises. Le MEDEF souhaite 50 000 contrats de professionnalisation par an considérés comme le fer de lance du retour à l'emploi. Pour inciter les chômeurs à adopter le dispositif, l'UNEDIC assurerait au chômeur un revenu supérieur de 10% à son allocation chômage en compensant la différence avec le salaire effectivement perçu lors du dernier emploi.

Ce serait donc, une nouvelle fois, une aide aux entreprises incitées à renforcer la pression sur le coût du travail. FO estime néanmoins que ces contrats de professionnalisation avec un rythme de retour à l'emploi de 80 000 personnes par an

pendant cinq ans feraient économiser 13,6 milliards d'euros à l'UNEDIC et permettraient donc de ne pas réduire les dépenses d'indemnisation des chômeurs. En revanche, sur le retour à l'équilibre financier de l'assurance-chômage, le MEDEF refuse d'envisager toute hausse des cotisations et veut imposer la réduction des durées d'indemnisation considérée comme le seul moyen d'obliger les chômeurs à un retour à l'emploi rapide. Ceux-ci sont bien évidemment considérés comme les seuls responsables de leur enfermement dans le chômage.

3. Six axes de propositions alternatives

1- Améliorer radicalement l'indemnisation du chômage

- Améliorer radicalement les conditions d'entrée, la stabilité et l'augmentation des taux et de la durée d'indemnisation. Viser des taux d'indemnisation moyens à la hauteur du Smic.
- Refuser le rétablissement de la dégressivité des droits à l'assurance chômage et garantir les conditions de sa suppression définitive.
- Rétablissement des droits des salariés et des syndicats de s'opposer aux licenciements et de faire des contre-propositions pour maintenir et développer l'emploi,

2- S'opposer à la montée de la précarité qui pèse sur les dépenses d'indemnisation tout en comprimant les rentrées de cotisations

- Moduler les taux de cotisation patronales et les accroître sur les emplois précaires.
- Transformation des emplois précaires en emplois stables et à plein temps avec un nouveau droit des salariés à exiger cette transformation.
- Une meilleure indemnisation des précaires en accroissant la période de référence pour ceux qui empiètent de courtes périodes d'emploi précaires et de retour au chômage.

3- Pour les jeunes

- Une allocation autonomie formation en commençant par les plus modestes devrait viser le développement de leur formation et de leur qualification.
- Pour les 20 % les plus défavorisés, une allocation jeune isolé proche du RMI.
- Réhabiliter l'allocation d'insertion tout en les accompagnant par un tutorat individualisé pour une insertion véritable dans l'emploi, à partir des formations voulues.

4 - Pour une aide véritable au retour à l'emploi y compris par la formation choisie

- Réhabiliter le «droit de refus pour motif légitime».
- Améliorer les conditions d'un retour à l'emploi des chômeurs : logement, transports gratuits, garde des enfants, primes pour effectuer toutes les démarches nécessaires.
- Nouvelles missions pour le service public de l'emploi : apprécier la conformité des emplois et formations proposés aux qualifications, rémunérations et souhaits de mobilité positive et de sécurité des chômeurs. Stopper sa mise en concurrence avec des officines privées (première étape vers sa privatisation) et dégager des moyens nouveaux en personnels formés pour ces nouvelles missions, ces nouveaux publics.

5- Pour la formation continue, choisie, permettant une mobilité de progrès pour un retour à un emploi de qualité

- Développer la validation des acquis et de l'expérience professionnelle

- S'attaquer aux inégalités à l'égard de l'accès aux formations continues.
- Rendre effectifs ces nouveaux droits individualisés à la formation (DIF).
- Garantie et continuité du revenu pendant les périodes de formation.
- Des Fonds régionaux pour l'emploi et la formation devraient viser une insertion dans l'emploi à partir de la formation. Cela impliquerait aussi une évaluation, un contrôle des fonds publics visant leur efficacité véritable, en termes d'emploi et d'insertion dans l'emploi qualifié.

6- Pour le financement

- Relèvement des cotisations patronales, modulation des taux de cotisations patronales visant à pénaliser les entreprises qui licencient et multiplient les emplois précaires.
- Mettre un terme aux exonérations de cotisations patronales. Des Fonds régionaux pour l'emploi et la formation par la prise en charge de bonifications d'intérêts devraient inciter à des crédits à très bas taux d'intérêt des banques, de façon sélective en faveur des entreprises qui développeraient les investissements productifs centrés prioritairement sur le développement de l'emploi et de la formation. Leur taux d'intérêt serait d'autant plus abaissé que les créations d'emploi et les qualifications seraient programmées et réalisées.
- Assujettir les revenus financiers des entreprises à une nouvelle cotisation pour financer l'augmentation des droits et revenus des chômeurs, des précaires, des titulaires de minima sociaux, ainsi que pour des aides véritables visant une insertion dans l'emploi ou dans la formation choisie et de qualité.

7- Pour des droits, pouvoirs, institutions de type nouveau

- Rétablir un système d'indemnisation du chômage unifié mais non étatique afin de sortir de la coupure assurance/assistance... Instituer des élections des représentants des salariés aux organismes de gestion des fonds sociaux, au suffrage universel sur listes syndicales, avec la reconnaissance des nouveaux syndicats (FSU, Groupe des dix solidaires, UNSA) et la représentation des associations de chômeurs visant le développement de l'emploi et de la formation.
- De nouveaux partenariats ANPE-UNEDIC-organismes de formation-collectivités territoriales-entreprises-syndicats et associations doivent être montés avec de nouveaux droits pour les salariés et les chômeurs.
- Au-delà, il s'agirait de travailler à la construction avec tous les acteurs sociaux d'un nouveau système de Sécurité d'emploi ou de formation, une construction révolutionnaire de dépassement du marché du travail avec comme objectif l'éradication du chômage et de l'insécurité sociale fondamentalement liée à la privation d'emploi et à la montée de la précarisation. On viserait à **garantir à chacune et à chacun une continuité de droits et de revenus** relevés, permettant d'être soit en emploi, soit en formation (ou en activité) avec un revenu garanti, de telle sorte que cela assure de nouveaux débouchés, à partir de la formation dans un nouvel emploi de qualité. Ainsi seraient assurés avec des financements mutualisés et de nouveaux droits et pouvoirs, la sécurité, la continuité de droits et de revenus, ainsi qu'une mobilité de progrès, de promotion et choisie.■

(1) Cette mesure avait été instaurée en 1992-1993 avec l'accord de la CFDT, elle conduisait à diminuer de 17% tous les quatre mois le montant des allocations chômage. Elle avait été supprimée par la convention UNEDIC de 2000-2001, avec le Pare.

(2) Le durcissement des conditions d'entrée à l'assurance chômage envisagé aujourd'hui exclurait 154 000 demandeurs d'emploi.