

# Le Pare... un an après...

## Déficit de l'Unedic et nouvelles menaces pour les chômeurs

Catherine Mills, José Caudron

**L'accord téléphonique donné en octobre 2000 par Lionel Jospin à Ernest-Antoine Seillière, président du Medef, a abouti à l'agrément ministériel de la convention Unedic créant le Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), alors que des forces pluralistes, largement à notre initiative, menaient d'importantes batailles contre ce projet, en proposant une réforme alternative de l'indemnisation du chômage et du retour à l'emploi. La capitulation du Premier ministre soulignait la dérive sociale-libérale du gouvernement de la gauche dite plurielle et allait renforcer la fracture avec les chômeurs et les plus défavorisés et contribuer au final à l'échec de Lionel Jospin aux présidentielles comme celui de toute la gauche.**

**L**e PCF s'est ainsi retrouvé accusé de faire le jeu du social-libéralisme. Pourtant, c'est à l'initiative de Paul Boccard et Yves Dimicoli, qu'avait été lancé le 7 août 2000, avec d'autres forces dans leur diversité, l'appel des 50 contre le projet de convention UNEDIC qui allait ensuite recueillir 1 500 signatures (1).

Un an après la mise en place de la nouvelle convention créant le Pare, les comptes de l'UNEDIC sont dans le rouge. L'accord intervenu le 19 juin 2002 laisse entrevoir un nouveau durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs, d'autant que le Medef annonce « *des mesures plus difficiles* » au cas où l'équilibre financier ne serait pas rétabli fin 2002.

Avec le retour de la droite aux affaires, le Medef peut compter peser plus directement sur les

choix du gouvernement. Il tente ainsi d'utiliser la montée des déficits de l'UNEDIC, auxquels le Pare et les gestions patronales organisant la fuite dans les licenciements ont largement contribué, pour mener une nouvelle offensive contre l'assurance-chômage.

### Le retour des déficits : ses causes

• **Le ralentissement économique et la remontée du chômage.** Malgré les prévisions optimistes encore prodiguées par Laurent Fabius fin 2001, après une croissance annuelle moyenne de près de 3,6 % de 1998 à 2000, le taux de croissance du PIB est tombé à 1,8% en 2001 et n'atteindrait que 1,2% en 2002. Le retour à un taux de croissance de 2,7% en 2003 annoncé par le nouveau Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, apparaît peu probable.

La modération du rythme de croissance des salaires, 2,7% prévus pour le salaire mensuel moyen en 2002, contribue à ralentir les rentrées de cotisations. Si le contenu de la croissance en emploi paraît s'être amélioré lors de la légère reprise de 1998 à avril 2001, cette croissance est restée insuffisante et pauvre en salaires.

Certes, l'emploi salarié affilié à l'UNEDIC croît encore de 1,1% en glissement en 2001 (+169 000 postes de travail) ; cependant, cette hausse ne sera pas suffisante pour permettre au chômage de baisser. Pour 2003, on espère une croissance de l'emploi de 208 000 postes en moyenne annuelle (+1,7%), mais cette prévision est évidemment liée aux incertitudes sur la croissance elle-même. Il faut aussi souligner qu'au 1er trimestre 2002, sur les 53 000 salariés supplémentaires affiliés à l'UNEDIC, 46 000 sont classés comme intérimaires dans les statistiques de l'UNEDIC, cette énorme proportion confirmant que l'emploi précaire est très nettement reparti à la hausse après une légère accalmie en 2000. Parallèlement, la croissance de l'emploi ne repose plus actuellement que sur le tertiaire, alors que les effectifs de l'industrie ne s'accroissent plus depuis quatre trimestres, cette tendance semblant s'amplifier au 1er trimestre 2002 puisqu'ils baissent de 1%. Après le 1er trimestre 2002, la croissance de l'emploi global serait encore moins soutenue.

Concernant le chômage lui-même, les sorties pour reprise d'emploi ont sensiblement diminué, en raison du ralentissement de la conjoncture. En 2002, la population potentiellement indemnisable est susceptible d'augmenter de 55 000 personnes. Dès mai 2001, le taux de chômage, qui baissait depuis 1998 (de 12,3% à 8,7% en avril 2001), est remonté pour atteindre 9,1% actuellement, en liaison avec une certaine augmentation de la population active et en raison de l'insuffisance de créations d'emplois non aidés. Les prévisions d'une baisse de 140 000 chômeurs DEFMI en 2003 seront sans doute à réviser, car

L'EMPLOI  
PRÉCAIRE  
EST TRÈS  
NETTEMENT  
REPARTI  
À LA  
HAUSSE



La fracture avec les chômeurs

elles reposent sur l'hypothétique croissance de 2,7% du PIB.

Ce retournement de conjoncture va continuer de compromettre l'équilibre de l'assurance-chômage. L'effet de ciseaux bien connu aboutit, dès 2002, à voir baisser les recettes, alors que les prestations à verser augmentent. Mais ceci est loin d'être l'unique raison du déficit de l'UNEDIC.

• **Le Pare et le pillage des excédents tendent à priver l'assurance-chômage de ressources**

**Les dépenses dans les comptes de l'Unedic.** L'augmentation du nombre des chômeurs depuis 2001 n'explique pas à elle seule le creusement du déficit. Certes, le versement des allocations liées au chômage et directement à la charge de l'UNEDIC augmenterait sensiblement en 2002, d'environ 2,7 milliards d'euros. Mais, dans le même temps, certaines dépenses d'indemnisation diminuent, notamment celles liés à l'ARPE, dispositif supprimé lors de la convention de décembre 2000 et dont seules perdurent les allocations des bénéficiaires élus avant cette date, si bien qu'entre 2001 et 2002, c'est une économie d'environ 600 millions d'euros qui sera réalisée. De même, l'extinction progressive du dispositif des conventions de conversion permet une économie de l'ordre de 240 millions d'euros en 2002. L'analyse des comptes prévisionnels de l'UNEDIC fait ainsi apparaître un surcoût lié à l'indemnisation de l'ordre de 1,8 milliard d'euros (11,8 milliards de francs), dû à l'augmentation du nombre des chômeurs, mais aussi pour une part à la disparition de la dégressivité pour les entrants dans le nouveau dispositif d'allocation de retour à l'emploi (ARE) ainsi que le passage de 4 mois sur 18 au lieu de 4 mois sur 12 de la période de référence ouvrant droit à indemnisation. Ces mesures accordées lors de la nouvelle convention prétendaient améliorer la situation des chômeurs et faire

ainsi passer les contraintes du Pare. Sous couvert d'un retour soi-disant plus rapide à l'emploi, celui-ci visait à faire accepter par les chômeurs n'importe quel emploi à n'importe quel salaire en imposant finalement une diminution des prestations.

Le Pare contribue en réalité très largement au déficit prévu. Ainsi, le poste « Frais de gestion, formation et bilan du Pare » atteint-il 215 millions d'euros en 2001, 702 en prévisions pour 2002 (4,6 milliards de francs) et l'hypothèse retenue est-elle de 930 millions d'euros en 2003 (6,1 milliards de francs)... Le coût du Pare dans les prévisions de l'UNEDIC atteindrait donc près de 29% du déficit de 2002 et 50% de celui de 2003. Si le Pare ne contribue pas à réinsérer les chômeurs dans de bonnes conditions, il coûte cher à l'UNEDIC et il sera intéressant d'en connaître les premiers bilans, afin d'évaluer le coût d'une réinsertion grâce à ce dispositif. Le Medef affirmait en 2000 que les dépenses liées au Pare seraient plus qu'amorties par les économies qu'il devait permettre (moins de chômeurs, indemnisés moins longtemps...) et, selon les prévisions de l'UNEDIC à fin 2000, le dispositif aurait dû dégager un bénéfice cumulé de 15 milliards de francs entre 2001 et 2003 (2). Nous en sommes très loin...

La stratégie qui consistait à mettre en place le Pare en 2000, profitant d'une amélioration temporaire du marché du travail, prétendait accélérer le retour à l'emploi, à partir de nouvelles dispositions de politiques, dites actives, de l'emploi. Le Medef pour faire passer son projet, a accepté, au moins provisoirement, de faire sauter les mesures de dégressivité qui existaient pour l'allocation unique dégressive (AUD) instituée en 1992. Certes, ces mesures ont peut-être amené la légère amélioration des ressources de certains chômeurs - on se s'en plaindra pas - mais cela n'a pas réglé au fond la nécessité de voir augmenter la proportion de chômeurs indemnisés par l'UNEDIC au titre de l'assurance-chômage elle-même, la durée et le montant d'indemnisation, comme de voir prises des mesures de progrès pour un véritable retour à l'emploi.

**Les recettes de l'Unedic.** Le Pare a organisé le pillage des excédents de l'UNEDIC. Sur les 100 milliards de francs d'excédents envisagés sur la période 2000-2003, la moitié a fondu dans la baisse des cotisations patronales, baisse dont la dernière tranche était prévue pour juillet 2002. Tandis que 20 milliards doivent être reversés à l'État, en remboursement des sommes avancées pour faire face au déficit antérieur (accord de 1993). À cela s'ajoute une baisse de recettes en raison de la montée du chômage et du ralentissement des rentrées. Ainsi, les salariés et les chômeurs vont-ils devoir payer le coût du Pare.

#### Les mesures adoptées par l'accord du 19 juin 2002

L'accord du 19 juin 2002 vise à réduire le déficit de 0,8 milliard d'euros, afin de le faire passer de 3,2 milliards à 2,4 milliards. Pour 2003, le déficit de l'assurance-chômage serait réduit d'environ 0,5 milliard d'euros, passant ainsi de 2,3 milliards à 1,85 milliard, mais ces prévisions restent largement hypothétiques.

#### Les mesures concernant les recettes sont les suivantes :

- le report, du 1er juillet 2002 au 1er janvier 2003, d'une baisse des cotisations patronales initialement programmée dans la convention de 2000 ;
- au contraire, une majoration des taux de cotisations

appliqués aux salaires bruts dès le 1er juillet 2002 (et en principe jusqu'à fin décembre seulement). Cette majoration de 0,2% au total se répartit entre 0,1% pour les cotisations des salariés et 0,1% pour les cotisations patronales. Les taux dès maintenant applicables sont donc de 3,70% pour les cotisations patronales et 2,10% pour les cotisations de salariés, tandis que les cotisations des intermittents du spectacle doublent ;

- le report à l'exercice 2003 du versement à l'État de 1,22 milliard d'euros prévu lors de la convention de décembre 2000 et la demande d'une « clarification » des rapports entre l'UNEDIC et l'État.

**Les mesures visant le durcissement de l'indemnisation des chômeurs sont les suivantes :**

- l'accroissement du différé d'indemnisation de 7 à 8 jours du 1er juillet au 31 décembre 2002 ainsi que l'accroissement du délai de carence ;

- la limitation du bénéfice de l'indemnisation du chômage pour les salariés âgés de 55 ans et plus à ceux qui justifient d'une activité professionnelle de 25 ans. Il est avancé que pour favoriser le retour à l'emploi de ces catégories, on rétablirait l'aide dégressive à l'employeur ;

- les allocations ne sont revalorisées que de 1,5% (au niveau de l'inflation), donc en retrait par rapport à la revalorisation de 2,4% du SMIC déjà insuffisante ;

- des pressions sur l'ANPE et une mise en cause du service public de l'emploi. Le Medef prétend que l'ANPE ne respecterait pas ses engagements et qu'elle serait peu efficace ; une évaluation du dispositif est annoncée pour 2003, ainsi que des décisions concernant l'équilibre financier ;

- en même temps, l'accord du 19 juin évoque des menaces du durcissement du Pare ; la pression du Medef s'exerce pour un retour à l'ancien texte, celui de du 1er projet de la convention UNEDIC de 2000 ;

- la menace d'un retour à la dégressivité des allocations, l'annonce de nouvelles économies sur le dos des chômeurs.

#### Contribution au développement des luttes pour une construction alternative au Pare

**Le bilan du Pare** montre qu'au regard de son coût excessif, le dispositif apparaît inefficace et engendre déjà un important contentieux. Les formations ne sont pas choisies par les intéressés, mais imposées, courtes et utilitaristes, au détriment de formations plus longues et diplômantes. Certains chômeurs refusent alors de signer le Pare et le Projet d'action personnalisée (Pap) qui lui est lié, en arguant qu'ils ne sont que facultatifs, mais se voient sanctionnés par la suppression des allocations-chômage, directement appliquée par l'UNEDIC. Le Pare vise une contractualisation individuelle entre le chômeur et l'UNEDIC au détriment de l'égalité des droits des chômeurs. Il a ainsi contribué à renforcer la montée des travailleurs pauvres et la dualisme entre différentes catégories de chômeurs.

Malgré des déclarations contradictoires, notamment un arrêt du Conseil d'État du 11 juillet 2001 (3), pour de nombreux juristes (4) et dans la réalité vécue par les chômeurs, la signature du Pare et du projet d'action personnalisée (Pap) revêtent un caractère obligatoire. Dans la bataille juridique qui a démarré, des premiers succès ont été remportés par les associations de chômeurs, puisque la jurisprudence qui commence à s'établir tend à juger

excessives les prétentions de l'UNEDIC par rapport à ce que dit le Code du travail sur les sanctions possibles à l'encontre des chômeurs.

En raison du pillage des excédents de l'année 2000 et de l'insuffisance organisée de ses moyens de financement, l'UNEDIC se voit dans l'incapacité de faire face à la nouvelle remontée du chômage depuis mai 2001, ainsi qu'aux obligations engagées par le Pare, faute d'avoir voulu rechercher une véritable refonte du financement de l'assurance-chômage. L'accord du 19 juin sera suivi, comme cela a déjà été annoncé, de mesures plus radicales pour tenter de résorber les déficits. Pourtant, compte tenu des difficultés de la conjoncture et de la poursuite probable de l'augmentation du chômage, on voit mal comment l'équilibre des comptes pourrait, dans l'immédiat, se rétablir. Bien au contraire, l'accélération des politiques déflationnistes qui prétendent relancer la croissance à partir de la réduction des déficits publics et sociaux, des emplois publics et des prélèvements obligatoires contribuera à lamener les espoirs de retour à la croissance réelle. La remise en cause de la loi de modernisation sociale et l'annonce de la liberté retrouvée pour les entreprises de licencier aggraveront encore la montée du chômage. Or, les comptes de l'assurance-chômage sont immédiatement sensibles à la conjoncture.

Le Medef rejette la responsabilité sur l'ANPE, qui serait, selon lui, inefficace pour favoriser le retour à l'emploi. Du coup, l'ANPE, accélère les radiations afin de minorer le nombre de chômeurs. Il faudrait, à l'inverse, en s'appuyant sur les revendications des syndicats, à l'ANPE même, mener des batailles pour créer les emplois et les formations nécessaires dans le service public de l'emploi, afin de mieux gérer les dossiers des chômeurs, pour organiser les formations qui répondent véritablement aux besoins des chômeurs, quantitativement et qualitativement, et pour obtenir les financements correspondants. Mais évidemment, le Medef souhaite au contraire la remise en cause du service public de l'emploi, afin d'imposer une réforme qui donnerait plus de pouvoir à l'UNEDIC.

Pour inverser ces tendances, les luttes pour l'établissement de constructions alternatives apparaissent plus que jamais nécessaires (5). ■

DE  
NOUVELLES  
MENACES  
POUR  
LES  
CHÔMEURS

1. Cf. Issues, n° 57, 2001, Pour une refondation de progrès social de l'Unedic, de l'indemnisation du chômage et du retour à l'emploi », Actes du Forum du 30 septembre 2000 à la Sorbonne

2. Cf., pour l'analyse des comptes prévisionnels de l'UNEDIC en 2000, C. Mills (avec J. Caudron), Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes, Montchrestien, 2001 chap. 6, p. 232.

3. Cet arrêt estimait la signature du Pare obligatoire pour l'ouverture des droits à indemnisation des chômeurs, mais déclarait en même temps que la signature d'un Pap était facultative.

4. Cf. notamment Gérard Lyon-Caen, « Un agrément, des désagréments », Droit social, n° spécial « La nouvelle assurance-chômage », avril 2001, p. 377.

5. Nous renvoyons au prochain numéro la réflexion sur des propositions d'initiatives pour une amélioration radicale de l'indemnisation du chômage et d'un véritable retour à l'emploi.