

# Du PARE à la nouvelle convention UNEDIC de décembre 2002, à la réforme de l'ASS et au RMA

Catherine Mills

**Comment « activer » les chômeurs et les RMistes tous coupables de ne pas accepter les emplois à n'importe quelles conditions  
Comment économiser sur les dépenses d'indemnisation du chômage et du RMI, dégonfler les statistiques, contraindre au travail forcé pour flexibiliser à la baisse le coût du travail de façon radicale.  
Moins de chômeurs, plus de travailleurs pauvres.**

## • UNEDIC, la nouvelle convention de décembre 2002

Le déficit explose, 15 milliards d'euros de déficit de 2002 à 2005, près de 5 milliards par an en moyenne

Les causes : la forte remontée du chômage, la fuite en avant dans les licenciements, le ralentissement de la conjoncture aggravé par les politiques déflationnistes menées par le gouvernement, les conséquences du Pare, le pillage des excédents de l'UNEDIC par les exonérations massives de cotisations patronales par le MEDEF (la moitié des excédents cumulés, sur 15 milliards d'euros, 7 milliards sont affectés aux exonérations).

Les quelques mesures positives concernant la suppression (provisoire) de l'allocation unique dégressive (AUD), la réintégration d'une partie des chômeurs

dans l'assurance chômage, les dépenses prévues pour la formation, l'aide prétendue au retour à l'emploi ne sont pas financées.

## Le contenu de la nouvelle convention du 31/12/2002

les arguments invoqués par les signataires (la CGT et

FO n'ont pas signé) : prétendre sauver le système, prétendre éviter le rétablissement de l'AUD, faire face au déficit par une augmentation « raisonnable » des cotisations

La réalité : Les employeurs ne participeront que pour 25% de l'effort de redressement. Sur 13 milliards d'euros d'économies ou d'accroissement des cotisations, ils n'assureront que 3 milliards

d'euros sur trois ans, 1 milliard par an, leur taux de cotisa-



tion s'élèvera de 0,3 point, passant de 3,7 à 4%.

En retour ils reçoivent des aides dégressives à l'embauche des chômeurs de plus de 12 mois, des salariés de 50 ans et plus, aides équivalentes à 40 %, puis 30 %, puis 20% du salaire pendant trois ans pour un CDI, ou pendant la durée d'un CDD

Les salariés acquitteront aussi 25 % de la facture avec une augmentation de leur taux de cotisation de 0,3 point, s'élevant de 2,1 % à 2,4 %.

**L'essentiel des mesures va peser sur les chômeurs** qui vont consentir 50 % de l'effort, 6,5 milliards d'euros d'économies vont être réalisés sur les dos des chômeurs.

La réduction des filières d'indemnisation (de 8 à 4), s'accompagne d'un durcissement des conditions d'indemnisation et d'une réduction de la durée d'indemnisation. Les nouveaux chômeurs indemnisés entrent dès 2003 dans cette nouvelle convention, les anciens chômeurs indemnisés en 2002, les salariés en procédure de licenciement à partir de 2004.

Le budget de l'indemnisation du chômage devait chuter de 14 %. Cependant face à l'explosion des licenciements et au tarissement des recettes, cela ne règle pas du tout la question du déficit de l'assurance chômage. C'est pourquoi, Fillon entend aller beaucoup plus loin pour contraindre les chômeurs à accepter n'importe quel emploi.

### Quelques exemples d'économies sur le dos des chômeurs

- Les salariés de moins de 50 ans ayant cotisé 14 mois sur les 24 derniers mois et qui perdent leur emploi voient leur durée d'indemnisation réduite de 30 à 23 mois, c'est la catégorie la plus importante : 840.000 en 2002.
- Ceux de plus de 50 ans, avec la même durée de cotisation voient leurs droits réduits de 45 à 30 mois.
- Les plus de 55 ans ayant cotisé 27 mois dans les 36 derniers mois, après 25 ans d'activité, voient leurs droits réduits de 60 mois à 42 mois. Ceux âgés de 55 ans à 57 ans, à 36 mois au lieu de 60.

Mais cela concerne aussi les salariés précaires, auparavant il fallait cotiser 4 mois dans les 18 derniers, il faudra désormais cotiser 6 mois dans les 22 derniers mois.

Tous ceux qui ne seront plus indemnisés basculeront à l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) puis au RMI.

À cela s'ajoute la réforme programmée de l'ASS.



### Un nouveau durcissement pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Cela concerne les demandeurs d'emploi de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (Unedic). Il s'agit d'anciens salariés, comptabilisant 5 ans d'activité salariée dans les 10 ans précédant le chômage.

L'allocation de solidarité spécifique est un minima social. C'est une allocation différentielle plafonnée à 406,80 d'euros par mois, qui complète les revenus du ménage pour atteindre 949, 2 d'euros par mois pour une personne seule et 1.491,6 pour un couple.

Le gouvernement veut limiter à 2 ans cette allocation (3 ans pour ceux qui bénéficient déjà de l'ASS), auparavant sans limite de temps. Son montant sera réduit pour les plus de 55 ans qui pourront conserver le bénéfice de l'ASS sans limitation mais perdront les majorations de 40 %.

<p>Actuellement : 420.000 bénéficiaires de l'ASS 1/3 perçoit l'allocation depuis plus de 5 ans. 1/10 depuis plus de 10 ans.</p>
---

Cette réforme représenterait 150 millions d'euros d'économies sur 1,9 milliards d'euros en 2004 (à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004). Elle économiserait 500 millions en 2005. Elle ferait sortir 130.000 personnes du dispositif à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Nombre d'allocataires vont se retrouver au RMI-RMA, Fillon a accepté de ne pas faire passer au préalable par le RMI les anciens titulaires de l'ASS, il envisage de leur ouvrir plus largement l'accès au contrat initiative emploi (CIE).

Il considère que certains chômeurs se sont installés dans l'assistance « inconsciemment souvent, consciemment parfois ». Il faudrait donc les responsabiliser.

Les chômeurs exclus de l'assurance chômage seront basculés à l'ASS, puis au RMI-RMA. La réduction des dépenses d'indemnisation et de minima sociaux est présentée comme le moyen de les obliger à faire eux-mêmes l'effort de retour à l'emploi. ■

## Indemnisation du chômage et aides véritables au retour de l'emploi

### ❶ Amélioration radicale de l'indemnisation du chômage. Mener la bataille pour sortir du Pare et élaborer une autre construction.

Bilan du Pare et des réformes 2002 – 2003 qui aggravent considérablement les difficultés des chômeurs.

Il conduit à une « *contractualisation* » individuelle entre le chômeur et l'Unedic, fait reporter les économies sur les dépenses d'indemnisation sur les chômeurs en contraignant au « *retour à l'emploi* » précaire. Les inégalités entre les chômeurs sont renforcées assurance/assistance chômage/RMI. Les formations sont des formations courtes d'adaptation rapide aux emplois ne permettant pas une meilleure qualification et une reconversion de progrès.

Le Pare institutionnalisé la réduction des effectifs de chômeurs indemnisés et la montée des travailleurs pauvres.

### Propositions immédiates de luttes et de constructions.

Sortir du Pare et des réformes durcissant les conditions d'accès et les durées d'indemnisation (Unedic, ASS).

Travailler au rassemblement entre Rmistes, chômeurs (ASS), chômeurs (assurance chômage) au rassemblement entre chômeurs et salariés.

Prendre une grande initiative d'écoute et de travail avec les associations de chômeurs, pour monter les résistances et les alternatives.

Monter des batailles au plus près des bassins d'emploi.

Réintégrer un plus grand nombre de Rmistes et de chômeurs dans le régime d'assurance chômage.

Supprimer la coupure assurance/assistance.

Aller vers un système réuniifié. Rétablir l'égalité et les droits des chômeurs.

Améliorer radicalement l'indemnisation des chômeurs.

– Supprimer définitivement l'allocation unique dégressive c'est-à-dire le principe de dégressivité des droits à l'indemnisation du chômage, ce qui implique de pérenniser et de financer cette suppression.

– Agir à la racine pour s'opposer aux licenciements dits pour motif économique et donner de nouveaux droits aux salariés pour effectuer des contre-propositions afin de maintenir et de développer l'emploi.

– Mieux indemniser les précaires, accroître la période de référence pour les droits à l'indemnisation pour ceux qui empiètent de courte période d'emplois précaires.

– Pénaliser la montée des emplois précaires par une modulation du taux de la cotisation patronale, celui-ci serait d'autant plus élevé que les entreprises multiplient les emplois précaires au détriment des emplois à temps plein.

– Agir pour la transformation des emplois précaires en emplois stables.

– Agir pour de nouveaux droits à la transformation des emplois temps partiel en des emplois temps plein.

Pour les jeunes de 18 à 25 ans, une allocation autonomie-formation en commençant par les plus modestes. Pour les 20% les plus défavorisés, une allocation jeunesse isolé proche du niveau du RMI. Réhabiliter le rôle de l'allocation d'insertion. Monter un accompagnement social avec un tuteur pour une insertion des jeunes dans l'emploi.

### ❷ Un système d'aide au retour à l'emploi y compris par la formation choisie :

– Garantir le libre choix de l'emploi ou (et) de la formation. Mettre en avant le droit de refus pour motif légitime.

– Renforcer le rôle du service public de l'emploi pour l'appréciation de la conformité des emplois proposés aux qualifications, aux rémunérations antérieures, au choix des intéressés, avec la participation démocratique



des intéressés et des droits nouveaux d'intervention dans ce domaine, notamment pour les reclassements.

- S'opposer à la privatisation de l'ANPE, lutter pour de nouveaux moyens en personnels, en formation de ces personnels et en financements. Pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission d'aide aux chômeurs pour une insertion dans l'emploi qualifié
- Instituer une nouvelle obligation pour les entreprises et les administrations privées et publiques d'offrir des emplois stables en quantité et en qualité. Travailler le volet insertion dans l'emploi du RMI.
- Établir un système d'aide personnalisée pour le retour à l'emploi (primes, transport gratuit, aide au logement, validation des acquis, formation valorisante, plutôt qu'un système fondé sur les sanctions et sur la culpabilisation).

Augmenter considérablement les dépenses pour la formation, d'où la nécessité d'une refonte des institutions, de constructions nouvelles, de nouveaux partenariats, avec des financements nouveaux. Se servir des élections régionales comme tremplin pour obtenir des engagements forts sur ces questions.

- Contrôle démocratique sur les bilans de compétence, sur les formations proposées et leurs débouchés en emploi, avec la participation des intéressés, sur l'utilisation des fonds visant la formation et l'emploi.

### ③ Réformer le financement du système d'indemnisation du chômage et de retour à l'emploi

- Garantir des moyens de financement accrus pour faire face aux besoins nouveaux d'indemnisation du chômage et de retour à l'emploi notamment par la formation. Cela implique la rupture avec la suppression des cotisations patronales et la montée de la fiscalisation reportée sur les seuls ménages. On pourrait au contraire accroître les financements à partir d'une modulation des taux de cotisations patronales de telle sorte que les entreprises qui licencient payent plus, alors que les, entreprises qui, sous contrôle de l'intervention des salariés, maintiennent et développent l'emploi seront assujetties à des taux de cotisation plus bas.

En outre, on instituerait une cotisation sur les revenus financiers des entreprises qui actuellement ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux pour les inciter à utiliser les fonds pour l'emploi et non pour les marchés financiers.

- Contrôle efficace et démocratique de l'utilisation des fonds publics affectés à la formation ainsi que des aides publiques (exonération de cotisations patronales, etc.) censées favoriser l'emploi.
- Transformer les exonérations de cotisations patronales en aides par des prêts bonifiés pour des crédits nouveaux permettant aux entreprises de développer l'emploi.

- Agir à la racine pour développer et maintenir l'emploi Travailler le volet insertion du RMI, ce qui implique de nouveaux montages au plus près des bassins d'emploi, ainsi que des financements pour accroître l'offre d'insertion.

### ④ Nouvelles institutions, nouveaux droits et pouvoirs, créativité nouvelle par la construction d'un système de sécurité d'emploi et de formation

- Transformer la structure et la gestion de l'Unedic, instaurer des élections, assurer la représentation de tous les syndicats (FSU, SUD etc)...Ainsi que les représentants des chômeurs et de leurs associations.
- Réforme du système d'indemnisation du chômage et de gestion des fonds sociaux du chômage et du retour à l'emploi à partir d'une démocratisation profonde des Institutions, créer de nouveaux partenariats UNEDIC, ANPE, organismes de formation, élus, responsables des collectivités territoriales, entreprises, syndicats et associations.
- Réhabiliter les critères de service public, le rôle de l'ANPE.
- Droits nouveaux d'intervention des salariés, des chômeurs~ des élus et des populations. Représentation des associations de chômeurs, un rôle accru depuis les bassins d'emploi.
- Droits nouveaux des salariés pour agir de façon suspensive contre les licenciements et pour des propositions alternatives en matière d'emploi

**Construire un nouveau système de sécurité d'emploi ou (et) de formation** permettant une continuité de droits et de revenus relevés.

- Favoriser l'accès à l'emploi et à la formation choisie et non l'institutionnalisation de la précarité.
- Dépasser le marché du travail actuel et sa régulation par le chômage, préserver la souplesse sans les maux du chômage, par la mise en formation choisie, au lieu de passer par le chômage

Construire une sécurité nouvelle d'emploi et de formation ce serait construire un nouveau système aussi novateur que le système de Sécurité sociale de 1945 – 46 mais correspondant aux besoins de la sortie de la crise actuelle.

- Dépasser le dit « *plein emploi* » d'autrefois qui tablait sur un taux de chômage de 4 à 5% et ne concernait que l'emploi des hommes et ne s'intéressait pas à la qualité des emplois.
- Construire une sécurité de progrès dans une mobilité ascensionnelle et choisie à partir de la formation.
- Assurer à chacune et à chacun un bon emploi, une bonne formation, avec de bons passages entre eux, maîtrisés par les intéressés eux-mêmes, avec des financements mutualisés. ■ C.M.

## Critique du RMI et aggravation par la réforme du RMI

### Le RMI troisième composante de l'indemnisation du chômage

Les chômeurs qui ne sont plus indemnisés par l'UNEDIC basculent à l'Allocation de solidarité spécifique. Ceux qui ont épuisé leurs droits (cf. la réforme de 2003) sont contraints au RMI, dernier filet de sécurité, en fait un filet qui maintient dans l'insécurité.

**Les minima sociaux.** Il y en a huit : minimum vieillesse ; allocation veuvage ; allocation d'insertion ; allocation aux adultes handicapés (AAH) ; allocation invalidité ; allocation de solidarité spécifique (ASS) ; allocation parent isolé (API) ; RMI

Trois millions de personnes sont concernées, 6 millions avec les ayants droit. Il y a un million de Rmistes, 2 millions avec les ayants droit vivant du RMI.

### Les travailleurs pauvres

Près de 2 millions, ce sont ceux qui ont un emploi (précaire ou à temps partiel), et qui vivent en dessous du seuil minimum de pauvreté. Celui-ci est défini en France à moins de 50 % du revenu médian (3.500 francs en 1996 pour une personne seule). Aujourd'hui on le situe autour de 3700 à 3.800 francs par mois, environ 575 euros mensuel. Il faut noter que cette évaluation est inférieure au seuil de pauvreté défini dans les autres pays de l'Union européenne soit moins de 60 % du revenu médian.

Ces minima sociaux sont accusés par la théorie libérale, par les sociaux libéraux d'être désincitatifs au travail. Si l'écart entre le RMI et le salaire est considéré comme insuffisant, c'est en réalité parce qu'on estime que le RMIste ne peut être « insérable » que sur des emplois précaires à temps partiel, peu rémunérés. On glisse ainsi vers une norme d'emploi égale (au mieux) au SMIC à mi-temps.

En réalité, il n'y a pas du tout « excès » des minima sociaux. En 1988, le RMI s'élevait à 60 % du SMIC, il atteint aujourd'hui seulement 40 % du SMIC.

### Critique du RMI

- le dispositif est familialisé et non individualisé, ce qui signifie que l'accès à un emploi et à un revenu du conjoint fait disparaître les droits au RMI.
- l'interdiction du RMI pour les jeunes de moins de 25 ans (sauf s'ils ont un enfant)
- interdiction aux étrangers n'attestant pas 3 ans de présence sur le territoire.
- le montant : 411,70 euros pour une personne seule, 617,55 pour un couple.

Après abattement du foyer logement :

- 362,30 pour une personne seule
- 518,70 pour un couple.

### Limites du volet insertion du RMI :

En janvier 1998 parmi les allocataires du RMI au 31 décembre 1996 (1) :

- 26% avaient un emploi ou un stage rémunéré,
- 57% étaient chômeurs et recherchaient un emploi,
- 23% étaient inactifs.

### Parmi ceux qui avaient un emploi ou un stage rémunéré :

- 1/4 étaient en CDI (mais souvent à temps partiel et à basse rémunération),
- 1/4 étaient en CDD ou intérim,
- 1/3 en emplois aidés (CES, CEC) ou en stage rémunéré.

Parmi les allocataires du RMI au 31 décembre 1996, encore au chômage en janvier 1998, seulement 16% travaillaient 9 mois plus tard.

Parmi ces derniers :

- 38% étaient en emploi aidé (CES etc.) ou stage rémunéré,
- 27% en CDD ou intérim,
- 19,5% en CDI.

Trois quart des demandeurs d'emploi au RMI déclarent avoir été limités dans leurs recherches d'emploi par des contraintes financières (transports, téléphone, courrier, achat de vêtements, problème de garde des enfants, santé).

40% des allocataires déclarent n'avoir jamais signé de contrat d'insertion sociale ou professionnelle.

43% des allocataires du RMI déclarent avoir signé un ou plusieurs contrats d'insertion.

Neuf signataires sur dix déclarent qu'au moins un de leurs contrats prévoyait la recherche d'un emploi.

La moitié des signataires mentionnent également la recherche d'un stage de formation ou d'une activité d'insertion.

**Contradictions entre la volonté d'emploi (et de formation) et la faiblesse des mesures pour y accéder.** La défaillance des formations, la non implication des entreprises à des programmes d'insertion etc. constituent un obstacle majeur.

Le contrat d'insertion professionnelle favorise la sortie du RMI par des emplois aidés style CES mais n'augmente pas sensiblement les chances d'accéder aux emplois du secteur marchand, notamment à temps plein. Ce sont finalement les caractéristiques individuelles de départ (âge, qualification, santé) qui jouent le rôle le plus déterminant, on insère les plus « employables ».

En janvier 1998 parmi les titulaires du RMI au 31 décembre 1996 ayant un emploi : 34% étaient payés à 50% du SMIC (particulièrement les CES). On doit noter la très grande insuffisance de la formation continue adaptée à ces publics qui se surajoute à l'insuffisance de la formation initiale.

Les chances de sortir du RMI, pour un CES, augmentent pour ceux qui ont contractualisé uniquement pour l'accès à l'emploi.

Les efforts d'insertion sont tournés vers les CES. Les allocataires qui s'adressent à l'ANPE sont traités comme un public prioritaire pour les emplois aidés.

Les Missions locales, vers lesquelles sont orientés les jeunes allocataires du RMI en difficultés, proposent essentiellement des emplois aidés. Pour les allocataires les plus anciens, dès lors qu'ils n'ont pu sortir rapidement du dispositif, ils sont refoulés vers les secteurs les plus précaires de l'emploi. Les allocataires qui ont été plusieurs fois au RMI ont plus de chances d'avoir signé un contrat d'insertion portant sur les différents objectifs. Les stages de formation sont dans l'état actuel une formule peu valorisée, les allocataires préférant l'accession à l'emploi. Pour les jeunes diplômés, le RMI est une aide financière à la recherche d'emploi, et en général ils recherchent eux-mêmes, l'accès à un emploi marchand qualifié.

Pour les jeunes en situation précaire, le RMI fait suite à un parcours scolaire chaotique, et à des difficultés d'insertion professionnelle. L'allocation constitue un revenu de subsistance, couplé parfois avec des missions d'interim ou des stages rémunérés de courtes durées. Plus un allocataire a passé de temps au RMI, plus ses chances d'en sortir semblent diminuer. ■ C. M.

1. Cf *Economie et Statistiques* n° 346-347, 2001 « Le RMI treize ans après : entre redistribution et incitation », ainsi que P. Boccard « Une sécurité d'emploi ou de formation ». Le Temps des Cerises. Troisième chantier, pp. 79-88.