

## La Circulaire du 5 septembre 2005 sur le contrôle des chômeurs: des sanctions, toujours plus de sanctions.

**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 paru 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 alors que les politiques menées, freinant la demande et le développement des capacités humaines, s'opposent aux créations d'emploi.*

### **La culpabilisation des chômeurs**

Adressée aux préfets, aux directeurs de l'ANPE et des ASSEDIC, la circulaire précise la graduation des sanctions inédites pour traquer tous les petits "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.

<b>Manquements</b>	<b>Conséquences l'indemnisation manquement</b>	<b>sur du 1er</b>	<b>Conséquences l'indemnisation manquements répétés</b>	<b>sur de</b>
Recherche insuffisante d'emploi Refus d'emploi, de contrats d'apprentissage, de professionnalisation. Refus d'actions d'insertion. Refus de contrat aidés	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	

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. Il peut toujours déléguer sa signature au directeur départemental du

travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), l'ASSEDIC peut prendre dans certains cas précis et dans un laps de temps une mesure à titre conservatoire qui doit être suivie d'une décision du préfet.

### **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. 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.

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, devant la commission départementale de recours gracieux ( CRDG) mais ceci ne doit être réservé qu'aux cas délicats. Il existe aussi des recours devant le préfet de région dans le cas d'une déconcentration mais celui-ci serait à la fois juge et partie. Reste le recours devant le tribunal administratif. Mais l'objectif, affirme la circulaire, est de ne pas voir s'accumuler les dossiers au recours, et de respecter les nouvelles procédures afin d'éviter tout risque d'annulation en cas de recours contentieux.

### **Réduire le nombre de chômeurs indemnisés et les dépenses pour leur indemnisation**

L'objectif fondamental est de réduire le nombre des chômeurs indemnisés et les dépenses d'indemnisation du chômage. Un outil décisif serait la convention ANPE - UNEDIC – Etat, en discussion, sous couvert d'un nécessaire rapprochement des institutions chargées des placements et de l'indemnisation du chômage. Celle-ci s'inscrit dans la logique de réduction des droits des demandeurs d'emploi, renforcement des contrôles, obligation pour le chômeur d'accepter n'importe quel emploi pour échapper à une radiation, à une suspension, à une diminution des droits. 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 dominés 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, ce qui pourrait sembler *a priori* pertinent. 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 qui associe autour d'une collectivité territoriale : ANPE, UNEDIC, services territoriaux de l'Etat en charge de l'emploi et les acteurs économiques et sociaux.

### **Convention UNEDIC : les positions en présence.**

L'actuelle convention UNEDIC définit les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi (accès, durée, modalités de versement de l'allocation) et le taux de cotisation. Elle arrive à expiration le 1er décembre 2005.

Le contexte des négociations qui s'ouvrent est balisé par le déficit cumulé (15 milliards € de 2002 à 2005). Le bras de fer entre syndicats et patronat porte sur les choix pour rétablir l'équilibre financier en jouant soit sur les recettes, soit sur les dépenses.

Le MEDEF est opposé à tout relèvement des cotisations qui signifierait selon sa logique une hausse du coût du travail. Il veut faire porter le fardeau sur "les coupables" selon lui, les chômeurs. Denis Gauthier-Sauvagnac a déjà annoncé son intention de revendiquer le rétablissement de la dégressivité des allocations, mesure instaurée en 1992 - 1993 avec l'accord de la CFDT, qui 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. 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 milliards € 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 milliards €. Si l'on révisait de 23 mois à 20 mois cette durée d'indemnisation, cela économiserait 1,15 milliards €. Rappelons qu'avant la convention UNEDIC du 1er décembre 2002, cette durée était de 30 mois !

- 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 6,4 % dont 4 % pour les employeurs et 2,4 % 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 €.

Mais, comme on le sait le MEDEF est absolument opposé à une telle augmentation, pourtant modérée et qui permettrait de renflouer les caisses de l'UNEDIC pour qu'elle accomplisse ses missions.

### **6 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.
- 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.**

- accroître les taux de cotisation des employeurs 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 empilent 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 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, de transports gratuits, garde des enfants, des 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.

### **4- Pour la formation :**

- 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).
- 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.

### **- 5 Pour le financement :**

- relèvement des cotisations patronales à partir, notamment d'une 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, et utiliser progressivement ces sommes pour des Fonds régionaux pour l'emploi et la formation facilitant par des crédits bonifiés des banques 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 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.

### **6- Pour des droits, pouvoirs, institutions de type nouveau.**

- rétablir un système d'indemnisation du chômage unifié afin de sortir de la coupure assurance/assistance... avec un rétablissement des élections au suffrage universel, avec la reconnaissance des nouveaux syndicats ( FSU, Groupe des dix solidaires, UNSA) ainsi que des associations de chômeurs.
- 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.

## Des propositions syndicales en débat

Les organisations syndicales, en action toutes ensemble, le 4 octobre dernier, planchent sur une augmentation des cotisations sociales, notamment patronales. Elles sont unanimement opposées à la réduction des droits des chômeurs. Elles réfléchissent à une modulation des taux de cotisations patronales en fonction de l'utilisation des contrats précaires. On peut rappeler que les fins de contrats précaires engendrent des dépenses d'indemnisation plus élevées, tandis que la précarité, les bas salaires, le temps partiel suivi de la mise au chômage diminuent les rentrées de cotisations. Les syndicats proposent une cotisation croissante selon le type d'emploi, du CDI, au CDD ou en intérim.

### **Les propositions de la CGT sont plus précises encore.**

1 - combattre la précarité par une modulation du taux de cotisations patronales par entreprise. Les entreprises sans intérim ni CDD auraient un taux de cotisation de 2 % ; les entreprises ayant un recours au travail précaire, aux CDD, à l'intérim, dans la moyenne (6,6 %) auraient un taux de cotisation de 5 %. Les entreprises qui auraient un recours à l'emploi précaire deux fois supérieur à la moyenne (13,2 %) seraient assujetties à un taux de cotisation maximal de 8,8 %.

En outre les modalités de calcul des cotisations patronales devraient viser à assurer aux salariés à temps partiel une indemnité chômage calculée sur le plein temps.

2- des droits nouveaux pour le retour à l'emploi, formation, insertion, soutien logistique et financier pour la recherche d'un emploi.

En outre le syndicat réclame l'ouverture de négociation pour une définition claire de l'OVR (offre valable de reclassement) et de l'OVE (offre valable d'emploi)

3- Indemnisation des chômeurs

Concernant toutes celles et tous ceux qui ont perdu leur emploi, l'indemnisation devrait s'élever à 80 % du salaire brut jusqu'au retour à l'emploi stable, convenablement rémunéré, à temps plein, choisi, correspondant aux qualifications.

Pour les primo-demandeurs d'emploi, organiser les conditions d'entrée, créer une allocation autour de 80 % du SMIC, viser la prise en charge des cotisations aux caisses de retraite complémentaire.

4 - contrôle des fonds octroyés aux entreprises, censés viser l'emploi, notamment les exonérations de cotisations patronales. Exiger le recouvrement des cotisations patronales non payées.

5 - une responsabilité sociale des entreprises

Paiement des allocations chômage par les entreprises qui licencient à la suite de délocalisations, restructurations, malgré les bénéfices dégagés.

Remboursement aux ASSEDIC des allocations chômage quand est démontrée l'absence de cause réelle et sérieuse de licenciement.

Ces propositions constituent une base très sérieuse de travail et de rassemblement.