

# Quelques aspects cachés de l'indemnisation du chômage

Posté le : 1 mars 2016 11:11 | Posté par : Blog du cercle des économistes e-toile  
Catégorie: Crise systémique, Attitudes, Economie et politique

Le débat politique sur l'indemnisation du chômage est totalement bloqué dans les clichés depuis des lustres. Il le reste en dépit des protestations d'énergie, d'audace et de courage de tous les candidats aux prochaines élections présidentielles.

Pour la gauche, le chômeur est toujours un salarié privé de sa vie professionnelle par un vilain capitaliste qui a voulu encore accumuler plus de profits. Donc, il est une victime et celui qui l'a licencié quasiment un "salaud", au sens sartrien du terme, qu'il s'agit d'entraver et de sanctionner. La rémunération du chômeur doit être la plus élevée possible et sa durée aussi longue que nécessaire. Baisser le montant, ou la durée, de l'indemnisation est une exaction planifiée contre les pauvres.

Pour la droite, c'est exactement la même chose. M. Bertrand n'a fait que répéter cela à la télévision ce dimanche 28 février 2016. Le précédent quinquennat n'avait pas touché aux indemnités ni à leur durée de versement. Au contraire, la réforme du RSA a eu pour principale conséquence la création d'un impôt nouveau sur le revenu du capital pour améliorer l'indemnisation, alors que les besoins explosaient.

Il n'y a pas de différence entre la droite et la gauche de gouvernement.

Les quelque six millions d'allocataires n'ont donc jamais été mieux indemnisés et plus longtemps que maintenant. Le système est le plus généreux du monde. Les obligations du chômeur sont de pure forme (remplir une fiche de situation et prouver, de temps à autre, qu'on s'agite pour retrouver du travail, tout du moins jusqu'à 5x ans). Curieusement, comme les chiffres récemment publiés le montrent, le régime est équilibré et ses pertes viennent uniquement des versements faits à Pôle Emploi, le système public totalement inefficace et effroyablement coûteux de "gestion" des chômeurs.

Les cotisations chômage sont très fortes en France. Elles viennent aggraver les charges salariales, donc le manque de compétitivité et donc le chômage. Le serpent se mord la queue. On en est alors venu à dégrever les charges sur certains emplois, ce qui revient à faire payer le chômage par la dette sociale et/ou l'impôt, ce qui réduit la demande globale etc. Le serpent se remord la queue.

Le système est remarquablement contradictoire. Il est impossible à réorganiser sans contrainte extérieure forte. On l'a vu en Grèce : quand l'argent emprunté a manqué, le chômeur s'est retrouvé seul avec sa vraie misère. L'explosion des systèmes mal foutus fait toujours beaucoup de mal aux pauvres.

Les candidats aux candidatures présidentielles se tortillent pour sortir de cette équation à zéro solution. Oublions les propositions qui consistent à sortir les chômeurs de leur statut en les envoyant en stages bidons, en emplois plus ou moins fictifs, au service civil et militaire, ou en formation bidon etc. Oublions également les vaticinations contre les faux chômeurs qu'une répression accrue permettrait de débusquer.

La question de l'emploi ne concerne pas seulement les chômeurs, mais aussi ceux qui pourraient

travailler et qui ne le font pas pour différentes raisons, ou qui ne peuvent pas travailler officiellement pour des raisons légales, comme les réfugiés, certains SDF européens et les immigrés clandestins ou ceux qui n'ont pas droit à l'indemnité parce qu'ils sont en fin de droit ou qu'ils n'ont pas encore travaillé, donc n'ont pas acquis des droits au chômage.

Mettons en exergue quelques anomalies délirantes. Un fonctionnaire qui a une garantie de l'emploi paie pour le chômage des autres mais pas son patron : deux anomalies en une seule. Les frontaliers paient des cotisations chômage à l'étranger mais touchent le chômage en France ! Cette réalité méconnue a été publiée dans la presse la semaine dernière et il s'agit de sommes vertigineuses. Aucune réaction du gouvernement. On reste frappé qu'aucun programme n'offre de s'attaquer ne serait-ce qu'aux situations absurdes. Comme si l'absurde était normal par le seul fait qu'il existe.

En matière d'emploi tout reste figé dans la posture et les faux-semblants.

Est-il possible d'affirmer une politique économiquement sensée et pas simplement "réactionnelle" dans ce domaine ardu de l'indemnisation du chômage ?

**Une condition préalable est ne pas voir le chômeur comme une victime mais comme un agent économique conscient qui sait faire ses calculs, même si ces derniers sont parfois à courte vue.**

Quelques exemples montreront pourquoi ce changement de point de vue est nécessaire.

L'énorme majorité des jeunes Français cherchent à se faire employer dans les différents services publics. Ils savent que s'ils y parviennent, la question du chômage est réglée pour eux et qu'ils auront certes une vie restreinte en capacité d'évolution et de pouvoir d'achat, mais que le travail sera modeste, les loisirs importants et la protection syndicale forte. On peut même faire de la politique et espérer les forts revenus qui lui sont aujourd'hui associés. Cette aimantation est dramatique pour le marché de l'emploi privé qui devrait être la norme. L'emploi industriel, comme celui du secteur du bâtiment, est laissé de plus en plus aux nouveaux arrivants. La fuite devant l'apprentissage vient autant de la préférence massive pour les petits postes dans les trois fonctions publiques que du mépris de l'Éducation Nationale pour cette activité trop près des entreprises.

Une des priorités nationale est de casser cette aimantation. La solution est simple : réserver le statut de fonctionnaire protégé à la catégorie A et contractualiser tous les autres postes. L'Etat serait obligé de payer les cotisations patronales sur ces postes professionnels en même temps que les salariés seraient au régime général. Les recettes disponibles pour le chômage seraient fortement accrues, facilitant bien des évolutions, comme notamment la baisse des cotisations dans le domaine marchand non protégé. L'Etat perd son avantage dans la compétition pour les salariés puisqu'il est obligé de payer comme les autres et non pas moins que les autres. L'alignement des systèmes de retraite est l'autre moyen de supprimer cette funeste aimantation.

Il deviendra à nouveau, pour les familles, rationnel de s'intéresser à autre chose qu'aux petites filières demi-intellectuelles alimentant les trois fonctions publiques. L'apprentissage reprendra sa valeur. L'emploi privé aussi, ce qui réduira cette véritable anomalie qui est l'impossibilité de recruter des salariés de qualité et bien formés pour les petites entreprises à potentiel de croissance.

Ceux qui connaissent des économies étrangères comme celle de la Suisse ou de l'Allemagne se rendent compte immédiatement de l'anomalie française qu'est la préférence nationale pour l'emploi protégé public. Ceux qui observent ce qui se passe en Grèce ou dans le sud de l'Italie, savent que certaines populations ont fait un choix encore plus radical et plus intenable en faveur de l'emploi public subventionné. Nous avons la Corse. C'est pas mal non plus.

Il doit redevenir rationnel de penser en France que c'est l'emploi professionnel (public ou privé, les conditions seront les mêmes) qui doit être la priorité. Actuellement il est rationnel de viser l'emploi public. Cela déforme tout.

L'emploi est d'abord un calcul. Les calculs individuels, quand ils se consolident, ont des conséquences majeures. La France a recruté depuis trente ans près de 3 millions de personnes dans les postes subventionnés par l'argent public et créé six millions de chômeurs. Un emploi public = deux chômeurs. La loi est d'airain. Le PS a gagné politiquement depuis trente ans parce qu'il était le principal pourvoyeur d'emplois publics nouveaux. Ce clientélisme a payé électoralement. Tant que le nombre des chômeurs était gérable. Il s'effondre parce que ce mécanisme est désormais impossible du fait des déficits, de la dette et de la surimposition générale avec les résultats que l'on sait sur le nombre de chômeurs.

Rappelons une réalité que personne ne souligne jamais : nous avons le taux d'emploi salarié privé quasiment le plus bas du monde d'économie comparable. Si nous avions les taux de salariat des pays comme l'Allemagne, l'Angleterre ou les Etats-Unis, nous aurions 25-27 millions de salariés privés et non 16 millions ! Un écart structurel de près de 10 millions tout de même.

On voit qu'on est loin des polémiques sur l'indemnisation stricto sensu. Mais la réalité est telle que ces considérations sont un préalable obligatoire à toute étude d'indemnisation. Pas de politique contre le chômage tant qu'on ne supprime pas le statut de la fonction publique pour tous les fonctionnaires actuels qui n'ont pas la catégorie A et une partie de ceux qui l'ont. Certains voudraient supprimer le statut du fonctionnaire territorial. Nous sommes d'accord pour le conserver pour les très hauts postes, ne serait-ce que pour imposer le recours au concours pour recruter. Le clientélisme est agaçant pour les postes de jardinier. Mais il serait désastreux pour les hauts postes administratifs régionaux.

Donnons maintenant quelques exemples qui montrent que le régime d'indemnisation peut entraîner des comportements rationnels favorisant le chômage.

Lorsque Giscard et Chirac ont annoncé une indemnisation de deux ans à 90 % du dernier salaire des salariés licenciés, on a vu des choses étranges. Certains cadres supérieurs jeunes ont demandé qu'on les licencie "économique". C'était pour eux une décision parfaitement rationnelle. J'ai déjà cité dans un article de ce blog le cas d'un ingénieur en chef d'une société de conseils américaine qui exigeait ce licenciement et ne comprenait pas qu'on le lui refuse. Il avait calculé que son revenu augmentait (d'environ 10 %) compte tenu de l'arrêt de certains prélèvements ; il n'avait plus à payer son loyer parisien, car il comptait s'installer pendant deux ans dans la maison de vacances de ses parents à La Baule, tout en, s'inscrivant en doctorat à l'Université de Nantes. Il ferait le moniteur de voile en été et de ski en hiver. Sa femme ne travaillait pas. Tout dans tout, le revenu du ménage augmenterait de près de moitié pendant deux ans et sans travailler. Il pensait, à juste titre pouvoir retrouver un emploi sans difficulté avec ses qualifications professionnelles acquises et son nouveau statut universitaire. Il ne comprenait absolument pas pourquoi on lui répondait "non". C'était du déni de droit.

Leçon : il ne faut jamais offrir un cadre d'indemnisation durablement garanti permettant des calculs économiques rationnellement en faveur du chômage indemnisé.

On dira : votre exemple est un peu vieux. Donnons-en de plus récents.

Deux cadres supérieurs travaillent dans un fleuron de l'industrie cosmétique française. Ils s'aiment d'amour tendre et veulent après leur mariage mettre un enfant au monde dans les meilleures conditions. L'entreprise a pour politique de décimer régulièrement son portefeuille de jeunes cadres dynamiques, pour ne garder que les meilleurs. Elle indemnise généreusement les partants. Nos tourtereaux savent qu'ils pourront bénéficier d'une indemnité très forte : près de deux années de salaires. Ils regardent maintenant le régime indemnitaire du chômage et constatent qu'ils peuvent pratiquement passer trois ans avec une indemnité au plafond et que ce plafond est élevé : près de 6 000 euros par mois.

Le calcul est vite fait. Ils louent pour deux ans leur appartement à Paris et emménagent dans ce cas aussi dans la maison de vacances sise dans une île magnifique de la Méditerranée. Le bébé a été très heureux pendant deux ans, merci ! Et nos glorieux parents ont retrouvé sans difficulté chacun un emploi de direction le temps venu. Que ce bel effort ait été financé à hauteur de 200 000 euros d'argent public ne les a pas troublé : "on paie tellement d'impôts en France. Il faut se défendre et voir les choses comme elles sont".

Leçon : il ne faut utiliser les indemnités publiques qu'après épuisement des indemnités privées (sur la base d'une indemnité mensuelle de 54 % du dernier salaire, deux ans de salaires d'indemnités privées pourraient financer quasiment quatre ans au chômage avant que l'argent public ne soit sollicité). Il faut également plafonner les indemnités par ménage. Si ces mesures avaient été prises, nos tourtereaux auraient probablement choisi de faire carrière. Au total le gain net pour les fonds d'indemnisation du chômage aurait été solide.

On trouve ce genre de calcul dans l'ensemble de la chaîne d'indemnisation, avec des niveaux de dépenses publiques différents selon l'ambition des calculs individuels. L'échec du RSA est venu entièrement d'une mauvaise compréhension des calculs rationnels des chômeurs. Ceux qui, au prix d'une grande ténacité, avaient réussi à cumuler tous les avantages du chômeur et trouvaient leur situation acceptable, n'entreprirent surtout pas d'entrer dans le nouveau statut. Les expérimentations l'avaient prouvé de façon très claire.

Autre exemple : des maires de stations balnéaires ont créé des "villages de femmes isolées avec enfants" pour conserver leur école et leurs services municipaux. Le cumul des aides municipales, départementales, régionales et nationales, permet à ces familles de vivre assez confortablement sans travailler officiellement, tout en ayant le toit et le couvert, les soins, et l'enseignement, offerts. Inutile de dire qu'il ne faut pas trop vérifier le caractère "isolé" des dites femmes, ni la réalité de leur patrimoine ni le travail au noir. La fraude arrive très vite. Tout le monde est complice. Ajouter quelques hommes en invalidité permanente grâce aux bons soins de l'équipe médicale locale, et vous vous retrouverez en... Corse !

Autre cas classique, le commerçant qui recrute un parent le temps d'accumuler les droits au chômage et qui le licencie immédiatement après pendant tout le temps de l'indemnisation. Et on recommence. Aujourd'hui beaucoup de jeunes prennent un emploi pour quelques mois afin de pouvoir ensuite se retrouver au chômage pendant un temps, subventionné par Pôle Emploi. Demandez à tous les gestionnaires de fast food ! Evidemment il faut parvenir à se faire virer. Ambiance garantie dans la boîte.

Évidemment le cas le plus flagrant d'un calcul collectif portant sur l'exploitation des indemnités du chômage est celui des intermittents du spectacle. Si on est passé en trente ans de 10 000 employés sous ce statut à plus de 200 000, ce n'est évidemment pas du fait de l'extension de l'industrie du spectacle. Le calcul conjoint du salarié et de l'employeur est rapide et sans ambiguïté. "Il faudrait être un imbécile pour ne pas en profiter".

On est loin dans tous ces cas, du pauvre salarié qui se retrouve malgré lui au chômage, à un âge élevé, sans grande qualification, dans un marché du travail atone.

L'indemnisation du chômage est un art tout d'exécution. Pour éviter que son coût ne devienne intolérable, il faut obligatoirement bloquer les calculs rationnels qui en font, pour un temps, un moyen de revenu suffisant.

Pour cela il faut rendre clair que l'emploi professionnel privé est quasiment la seule voie de l'emploi "normal" et que la décision d'être chômeur ne doit pas être un choix rationnel, et encore moins comme actuellement, avec la dernière loi Macron, le fruit d'un pacte négocié avec le patron.

L'entreprise qui licencie prend en charge le temps normal de retour à l'emploi qui devait être entre trois et six mois selon l'âge. Si le salarié n'a pu retrouver du travail dans cette période et peut prouver qu'il a tout tenté pour en retrouver un, il peut prétendre à une allocation de solidarité temporaire de retour à l'emploi. Elle n'est pas garantie. Il faut réellement avoir prouvé qu'on a tout fait pour revenir dans l'emploi. Elle peut être renouvelée mais dans des conditions de moins en moins favorables, par tranche de trois mois.

L'idée n'est pas de priver d'un secours légitime celui qui subit un licenciement. Mais d'éviter que certains construisent un plan de vie, momentané ou non, sur l'argent des autres.

On notera que nous n'avons pas parlé de formation. La question de la formation n'est posée que du fait de la préférence du système scolaire officiel pour la formation pour l'emploi administratif de demi-intellectuels. Comme la formation professionnelle actuelle est cannibalisée par les partenaires sociaux pour tout sauf la formation des chômeurs et que pôle emploi est pratiquement incapable de proposer une formation réellement qualifiante, ergoter sur la formation des chômeurs est au mieux, une licence poétique. Beaucoup de cadres fort bien formés sont au chômage.

De même, nous n'avons pas évoqué la question du plafonnement et de la contractualisation du mode de calcul de la prime de licenciement. Bien sûr, il est très dommageable qu'une entreprise ne sache pas au départ combien lui coûtera un licenciement éventuel et les contrats précaires sont naturellement l'effet non voulu des hyper-protections accumulées depuis les années 1970. Il faut néanmoins admettre que les situations sont très différentes. Un groupe prospère à capitaux étrangers qui liquide une entreprise ou un département rentable pour transférer tout ou partie de l'activité française à l'étranger, doit faire intervenir dans sa décision le coût des dés-économies externes que sa décision provoque et, notamment pour les très grands licenciements, être amené à payer très cher l'indemnisation de ces "externalités". Faciliter ces opérations est absurde. Dans bien des cas, le pays d'accueil finance des économies externes pour faciliter l'installation. Imposer la compensation du préjudice causé permet d'éviter ces violations grossières de concurrence. Même dans les contrats individuels, on peut imaginer bien des situations où le licenciement prématuré pourrait être "anormal", par exemple lié à la volonté de décapiter l'équipe d'un concurrent. Le juge doit donc garder un regard sur le licenciement "anormal" tant par son ampleur que par ses motivations. Les entreprises dynamiques qui recrutent des cadres et sélectionnent les meilleurs au bout de quelques années, comme on l'a vu dans un de nos exemples, ne doivent pas bénéficier de la complicité de la loi pour mettre en œuvre, à bas coût, son système d'épuration.

En revanche on peut fixer les règles d'une indemnité forfaitaire progressive "normale" pour les particuliers, les artisans et les PME-PMI de moins de 200 personnes.

Quand on regarde les programmes des candidats déclarés en matière d'indemnisation, on est frappé par l'absence de parler vrai, remplacé par des postures, par le manque de pertinence caché derrière des slogans ou par des options si générales qu'on ne peut savoir précisément ce qui changerait.

Une équipe présidentielle devrait pouvoir présenter non pas des idées générales mais des projets de lois, y compris les décrets d'application. On sort de l'ambiguïté à son désavantage dit le démagogue. La clarté sert le réformateur exigeant. Quand on passe cinq ans dans l'opposition, on a tout de même le temps, sur les questions clé de faire ce travail et de l'adapter continûment. Naturellement ce texte fera une fois élu l'objet d'un débat parlementaire. Mais au moins on saurait où on va.

Tout reste à faire.

Avis aux bons candidats !