

Faut-il moduler les cotisations des employeurs à l'assurance chômage?

Les notes de l'IPP

n° 57

Septembre 2020

François Fontaine
Basile Vidalenc

www.ipp.eu

Un système de bonus-malus permet de moduler les cotisations à l'assurance chômage des employeurs en fonction de l'équilibre entre leurs cotisations et les dépenses d'indemnisation qu'ils provoquent lorsqu'ils se séparent d'un salarié. Un tel système permet de stabiliser le marché du travail, à la fois en limitant les licenciements temporaires et en limitant les fluctuations de l'emploi en cas de choc agrégé. Nous montrons que ce système, déjà présent aux Etats-Unis, se justifie en France par l'importance des subventions croisées qui consomment 20% des ressources du régime. En outre, pour être efficace, il doit être étendu à l'ensemble des entreprises et des secteurs car, si les écarts moyens sont importants, des différences persistantes existent entre entreprises d'un même secteur. Nous montrons qu'une modulation de plus ou moins un point de pourcentage (deux pour l'intérim) réduirait les subventions croisées de 20%.

- Les transferts entre secteurs représentent 20% des ressources du régime d'assurance chômage.
- Les transferts vers l'intérim accaparent à eux seuls 12% des ressources.
- Si les écarts entre secteurs sont importants, des différences persistantes existent entre entreprises d'un même secteur.
- La modulation des cotisations employeur est un outil essentiel pour limiter les subventions croisées.
- Contrairement à ce qui a été prévu dans la réforme de 2019, cette modulation doit concerner tous les secteurs et toutes les entreprises.
- Une modulation de plus ou moins un point de pourcentage pour la plupart des secteurs (deux pour l'intérim) réduirait les subventions croisées de 20%.



Qu'est-ce que le bonus-malus à l'assurance chômage?

Un système de bonus-malus à l'assurance chômage module les cotisations des employeurs de manière à les équilibrer avec les dépenses d'indemnisation qu'il provoque lorsqu'il se sépare de salariés¹. La justification d'un tel mécanisme est que, sans cela, les employeurs n'ont aucune raison de prendre en compte les conséquences de leurs politiques de ressources humaines pour la collectivité. Leurs décisions s'écartent donc de ce qui pourrait être souhaitable socialement comme une plus grande stabilité des trajectoires professionnelles.

Il existe une grande variété de modulations possibles. Celle prévue par la réforme actée en 2019 se base sur le calcul du taux de séparation au niveau de l'entreprise, c'est à dire du rapport entre le nombre des séparations donnant lieu à indemnisation et l'effectif. Cette modulation ne concernerait cependant qu'un nombre très limité de secteurs, sept sur trente-huit², et excluerait les entreprises de moins de onze salariés.

La France n'est pas la première à réfléchir à un tel système. Il a été mis en place dans les années 1930 aux États-Unis lorsqu'a été créée l'indemnisation chômage et alors que le niveau du chômage atteignait vingt pour cent. Tout d'abord introduit dans l'état du Wisconsin, il s'est petit à petit généralisé à l'ensemble des états américains. À la différence du système proposé en France, le système américain se base directement sur une mesure, au niveau de l'entreprise et sur plusieurs années, de l'équilibre entre cotisations versées et allocations perçues par les anciens salariés. En outre, il s'applique à toutes les entreprises quelque soit leur secteur et leur taille³.

¹En réalité, cet équilibre n'est jamais parfait mais l'idée est de réduire les écarts.

²Sont visés la fabrication de denrées alimentaires, le transport et l'entreposage, l'hébergement-restauration, le travail du bois et l'imprimerie, le plastique et le caoutchouc, l'eau et les activités "spécialisées".

³On pourra lire avec intérêt la description qu'en font Margolis et Fougère dans la *Revue Française d'Economie* en 2000.

Que sait-on des effets d'un bonus-malus?

Le système étant ancien aux États-Unis, un grand nombre de travaux académiques s'y sont intéressés⁴. Ils permettent de comprendre les conséquences potentielles de l'introduction d'un tel système et ses propriétés.

Tout d'abord, en réponse à la crainte que le bonus-malus puisse peser sur l'emploi, les études existantes ont montré l'absence d'effets négatifs sur le niveau d'emploi, et cela pour toutes les qualifications. Aux États-Unis, l'effet serait même légèrement positif. La raison en est simple: le malus augmente le coût du travail dans certaines entreprises mais le bonus le réduit dans d'autres. Comme ces deux effets sont présents au sein de chaque secteur, la modulation va réallouer l'emploi entre secteurs mais aussi entre entreprises d'un même secteur et non peser sur le niveau global d'emploi.

En revanche, le bonus-malus a pour conséquence de stabiliser l'emploi: il limite les séparations temporaires, c'est à dire les cas où un employeur se sépare d'un salarié pour l'embaucher à nouveau quelques semaines après. C'est un problème particulièrement prégnant en France puisque, chez les allocataires, plus de la moitié des retours à l'emploi sont des réembauches⁵.

Enfin, il réduit l'ampleur des ajustements en cas de choc économique: lorsque l'activité se dégrade, les employeurs ont intérêt à conserver leur main d'œuvre pour limiter les hausses de cotisations dans le futur. Il joue donc un rôle de stabilisateur automatique.

Les transferts observés entre secteurs

En France, l'invariabilité du taux de cotisations pose problème si certaines entreprises ou certains secteurs sont *systématiquement* débiteurs ou créditeurs vis-à-vis de l'assurance chômage. Dans ce cas, l'assurance chômage ne fonctionne plus comme une simple assurance, outil de financement d'un risque ponctuel et temporaire, mais comme un outil de subvention entre secteurs et entre entreprises d'un même secteur. Nous renvoyons d'ailleurs à une seconde note, qui discute du rôle de l'assurance chô-

⁴Les travaux emblématiques sont ceux de Feldstein, *Journal of Political Economy*, 1976, Card et Levine, *Journal of Public Economics*, 1994 et Anderson et Meyer, *Journal of Public Economics*, 2000. Pour une présentation synthétique en français, on peut consulter Margolis et Fougère, *Revue Economique*, 2000

⁵Benghalem, *Eclairage Etudes et Analyses de l'Unédic*, 14, 2016.

Encadré 1 : Données et échantillon.

Données. Les données utilisées sont issues du panel FH-DADS, appariement de deux bases. D'un côté, le Fichier Historique (FH) des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dans lequel sont enregistrées les périodes de chômage, les dates de paiement des droits, le montant des allocations versées et les types d'allocations versées. De l'autre la Déclaration Annuelle des Données Sociales (DADS) dans laquelle apparaissent les périodes d'emploi des individus avec les dates du contrat de travail, les salaires perçus et un certain nombre d'informations sur le type d'emploi et sur l'employeur.

Définition du champ. Le champ du rapprochement correspond à un échantillon au 1/12ème de la population active française pour la période 2003-2012 avec des informations rétrospectives pour les emplois salariés privés sur les périodes d'emploi jusqu'en 1976. Les données couvrent *in fine* tous les types de travailleurs à l'exception de ceux ayant une activité extraterritoriale, ou, avant 2009, des salariés des particuliers employeurs.

Echantillon. Nous excluons du champ de cette étude tous les emplois publics pour lesquels il n'y a pas de cotisations versées à l'assurance chômage (essentiellement des fonctionnaires). Parallèlement, les périodes de chômage faisant suite à un emploi public sont à leur tour supprimées pour éviter des balances artificiellement négatives. Les salariés de particuliers employeurs sont aussi supprimés puisqu'ils ne sont observés qu'à partir de 2009. Enfin, nous distinguons les allocations financées par les cotisations chômage, comme l'ARE ou AREF, d'autres dispositifs qui ne relèvent pas du régime assurantiel comme l'ASS. Notre échantillon final comporte 16,396,751 observations réparties parmi 3,052,399 individus.

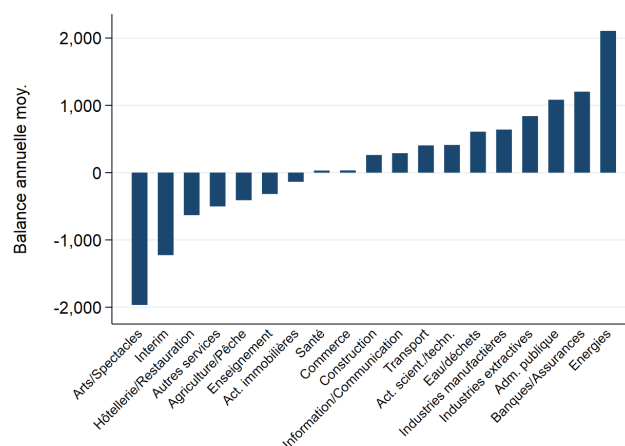
mage⁶, le lecteur souhaitant approfondir la question des missions qu'il fait sens de lui attribuer.

Pour se rendre compte de l'ampleur du problème, nous mobilisons les données du FH-DADS, une base de données administratives permettant, entre 2003 et 2012, de retracer au niveau des individus, des entreprises et des secteurs les cotisations versées et les allocations perçues (cf. encadrés 1 et 2). Nous prenons en compte à la fois les cotisations salariales et les cotisations employeurs, et nous nous concentrons sur les allocations adossées aux cotisations, comme l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Nous commençons par nous demander si le fait qu'un individu travaille ou ait travaillé dans un secteur donné a un impact sur la différence entre ses contributions et ses dépenses d'allocation. Le graphique 1 présente les balances individuelles (contributions-allocations) moyennes par secteurs⁷. Les résultats sont normalisés par rapport à la balance moyenne observée. Ainsi, un secteur à zéro sur le graphique voit en moyenne ses salariés ou anciens salariés avoir des balances égales à la balance moyenne de l'économie. Les secteurs en-dessous de zéro ont des balances individuelles inférieures à la moyenne, et donc un excédent de dépenses, et inversement pour ceux qui sont

au-dessus. Ainsi, les secteurs qui apparaissent en excédent financent les secteurs en déficit. Remarque importante, l'intérim est considéré dans nos données comme un secteur d'activité à part entière⁸ et il nous est impossible de réimputer les dépenses d'indemnisation aux entreprises utilisatrices.

Figure 1: Moyenne des balances individuelles par secteur, 2003-2012



Source: FH-DADS 2003-2012.

Notes : Moyenne des balances individuelles par secteur. Sur une année, les cotisations d'un salarié sont imputées à son principal employeur. Un chômeur est rattaché au dernier employeur. Les secteurs pour lesquels la balance est inférieur à 0 ont des balances *individuelles* inférieures à la balance moyenne.

Lecture : En moyenne, entre 2003 et 2012, la balance des salariés ou anciens salariés des Arts et Spectacles, définie comme les cotisations moins les allocations éventuellement reçues, est 2000 euros en-dessous de la balance moyenne de l'économie.

⁸Celui-ci englobe les contrats d'intérim et les salariés des agences d'intérim.

⁶Fontaine et Vidalenc, L'assurance chômage, miroir de la segmentation du marché du travail, Note IPP n°58, 2020.

⁷On attribue les dépenses à l'employeur, et donc au secteur, du dernier emploi avant l'entrée au chômage. Il aurait été possible d'attribuer les dépenses au prorata du temps passé en emploi mais il est peu probable que les résultats - ici très agrégés - eut été différents.

Encadré 2 : Calcul des cotisations et allocations annuelles.

Cotisations. Les cotisations annuelles, patronales et salariales, sont calculées en fonction de la période de rémunération, du salaire journalier brut, du plafond de sécurité sociale, de l'emploi et de l'employeur. La période de rémunération couplée au salaire brut dans la limite du plafond de sécurité sociale permet de calculer les cotisations versées par l'individu lors d'une année donnée. La catégorie juridique de l'employeur permet de supprimer les individus qui ne cotisent pas au régime d'assurance chômage comme les agents de la fonction publique. L'emploi permet de prendre en compte des cas particuliers comme celui des intermittents du spectacle. En appliquant les taux de cotisations (employeur+employé), et en prenant en compte leur variation durant la période, nous obtenons les cotisations théoriques versées par année et par individu. Elles sont ensuite déflatées pour être présentées en euros constants 2012.

Allocations. Les allocations brutes annuelles versées aux chômeurs sont calculées à partir du montant perçu sur la ou les périodes d'indemnisation de l'année avant d'être déflatées en euros constants 2012.

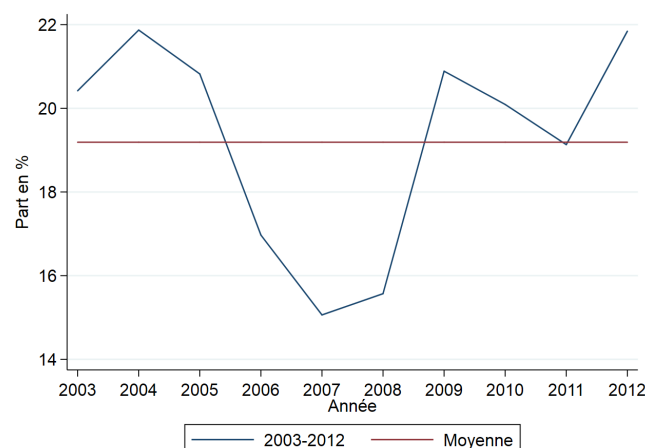
Balance annuelle. La balance annuelle correspond, pour chaque individu de notre base, à la différence entre ses cotisations et les allocations touchées.

Sur la période, les secteurs dont la balance est négative sont ceux des arts et spectacles, de l'interim, de l'hôtellerie-restauration, des "autres activités de service"⁹, ceux du secteur primaire (agriculture, pisciculture, pêche...), l'enseignement et l'immobilier. Il est intéressant de noter que ce classement est assez stable sur la période observée même si certains secteurs peuvent ponctuellement devenir déficitaires.

Si l'on considère les secteurs déficitaires, leur poids dans l'emploi total est cependant très différent. Pour voir cela nous étudions la part des ressources que représentent les transferts entre secteurs déficitaires et secteurs excédentaires. On calcule donc le rapport entre les transferts, c'est à dire la somme des déficits, et les cotisations. La somme des déficits des sept secteurs déficitaires représente en moyenne 19.2% des ressources du régime d'assurance chômage (RAC) ce qui montre l'ampleur de la redistribution inter-sectorielle. Entre 2003-2012, ce chiffre fluctue entre 15 et 22%, les périodes de cycle bas étant des périodes où les transferts sont les plus importants (voir figure 2).

Une des limites du graphique 1 est qu'il ne prend pas en compte le poids de chaque secteur dans l'emploi. Or, un secteur dont les salariés sont peu nombreux mais qui ont en moyenne des balances déficitaires consomme peu de ressources. Pour chaque secteur, nous évaluons donc dans un second temps la part des ressources du RAC que ses transferts représentent. Ce sont, par ordre

Figure 2: Evolution de la part des déficits sectoriels dans les ressources du régime d'assurance chômage.



Source: FH-DADS 2003-2012.

Notes : Rapport entre la somme en valeur absolue des déficits relatifs des secteurs déficitaires et de la somme des cotisations chaque année.

Lecture : Entre 2003 et 2012, les déficits relatifs cumulés de l'interim ont représenté 12% des ressources totales du RAC sur la même période.

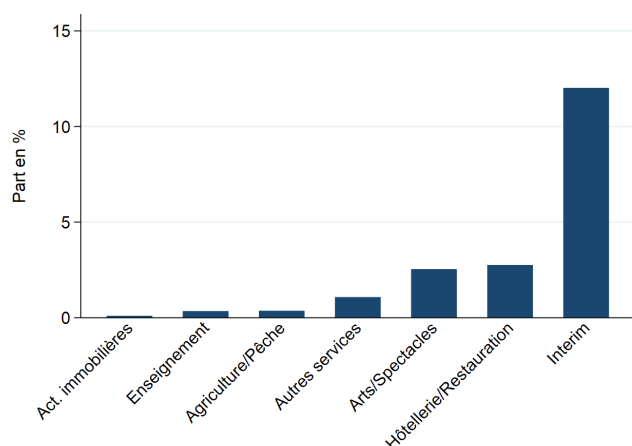
d'importance, l'interim, l'hébergement-restauration et les arts et spectacles dont les déficits consomment le plus de ressources. Les transferts vers l'interim consomment à eux seuls 12% des ressources du RAC. Il représente de loin le secteur le plus subventionné (graphique 3).

Moduler les cotisations employeurs

À moins de considérer que l'un des rôles de l'assurance chômage est de subventionner certains secteurs au détriment d'autres secteurs, l'ampleur de ces transferts et leur

⁹ Il s'agit d'une catégorie hétérogène qui regroupe les activités des organisations associatives, les réparations de biens personnels et d'autres services personnels.

Figure 3: Part des déficits sectoriels dans les ressources du régime d'assurance chômage.



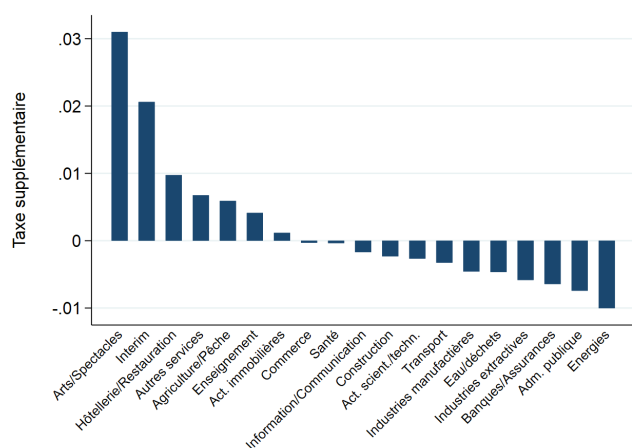
Source: FH-DADS 2003-2012.

Notes : Rapport entre la somme en valeur absolue des déficits relatifs des secteurs déficitaires et de la somme des cotisations sur le panel.

caractère systématique plaident pour un système de type bonus-malus où les taux de cotisations des employeurs varieraient en fonction du coût pour l'assurance chômage induit par les séparations dont ils sont l'origine.

Afin de comprendre l'ampleur la modulation nécessaire, nous simulons un cas où les taux de cotisations varient mais restent homogènes par secteur. Le graphique 4 présente un exemple où l'on cherche à réduire les transferts de 20% pour chaque secteur, sans changer les ressources du régime.

Figure 4: Bonus-malus en supposant une taxe sectorielle et une réduction de 20% des transferts.



Source: FH-DADS 2003-2012.

Notes : On calcule, secteur par secteur, la taxe supplémentaire ou le bonus (taxe négative) sur la masse salariale soumise à cotisation qui est nécessaire pour réduire son transfert - excédent ou déficit moyen par salarié par rapport à la balance moyenne - de 20%. Les ressources du régime restent inchangées.

On le voit, pour une réduction des transferts de 20%, la modulation reste mesurée pour la grande majorité

des secteurs. L'intérim connaît une hausse d'environ 2 points de pourcentage de ses cotisations, l'hôtellerie-restauration d'environ 1 point et de nombreux secteurs voient leur taux de cotisation baisser jusqu'à environ 1 point de pourcentage. On notera que le secteur des arts et spectacles, dont les balances individuelles sont très déficitaires¹⁰, connaît une hausse importante de ses cotisations. Cela montre bien que, plus que pour les autres, le RAC a pour ce secteur un rôle qui dépasse très largement le cadre assurantiel.

Les résultats obtenus dépendent de la formule adoptée et d'autres formules sont possibles. L'outil peut ainsi être adapté au but qu'on lui assigne et à l'ampleur de la modulation souhaitée.

Une grande hétérogénéité inter-sectorielle

Bien entendu, une approche par secteur ne prend pas en compte l'existence de différences entre entreprises d'un même secteur, ce que nous appellerons l'hétérogénéité intra-sectorielle. Un secteur peut bénéficier de transferts mais comporter des entreprises qui contribuent de manière nette aux ressources du RAC. Malheureusement, l'analyse de l'hétérogénéité entre entreprises est rendue difficile par le fait que notre échantillon n'est qu'au 1/12ème de la population active. S'il nous donne tout à fait la possibilité d'analyser un secteur pris dans son ensemble, il rend compliqué les comparaisons entre entreprises pour lesquelles nous n'observons qu'un sous-ensemble de salariés et d'anciens salariés¹¹. Les ressources statistiques existent mais leur accès n'est pas pour l'instant ouvert aux chercheurs.

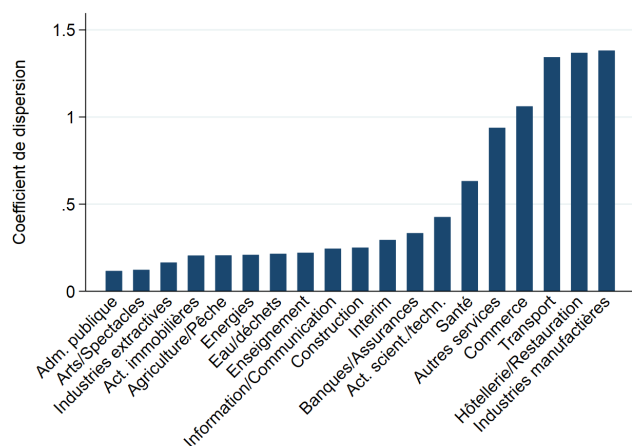
On peut cependant donner une idée de l'hétérogénéité intra-sectorielle en calculant, sur l'ensemble des entreprises d'un secteur donné, un indice où l'hétérogénéité d'un secteur est rapportée à l'hétérogénéité de l'économie prise dans son ensemble (graphique 5). Pour cela, au sein de chaque entreprise, nous calculons le rapport entre dépenses d'allocation et masse salariale (sur l'ensemble du panel). A partir de cette mesure, nous calculons le coef-

¹⁰Et ce malgré le fait que, pour une partie des salariés de ce secteur qui sont intermittents, le taux de cotisation employeur est déjà majoré.

¹¹En particulier, puisque seul un petit nombre de salariés est observé, la probabilité de n'observer aucune dépense d'allocation pour une entreprise est importante et ce d'autant plus qu'elle est petite

ficient de dispersion¹² sectoriel et le coefficient de dispersion de l'économie. L'interprétation de cet indice est la suivante. Si, pour un secteur, notre indice est égal 0 alors les entreprises qui le composent sont homogènes dans leur usage des ressources du RAC. Si l'indice est égale à 1, l'hétérogénéité du secteur est comparable à l'hétérogénéité au niveau national. S'il est supérieur à 1, l'hétérogénéité est plus importante.

Figure 5: Hétérogénéité du rapport dépenses d'allocation sur masse salariale au sein de chaque secteur (1= hétérogénéité sur l'ensemble des secteurs).



Source: FH-DADS 2003-2012.

Notes : On calcule pour chaque entreprise une balance individuelle annuelle moyenne entre 2003 et 2012. Chaque année, on identifie les salariés de cette entreprise et les demandeurs d'emploi dont elle s'est séparée. Pour chaque secteur on calcule le coefficient de dispersion - écart type sur moyenne - que l'on rapporte au coefficient de dispersion au niveau agrégé.

Lecture : Entre 2003 et 2012, l'indice d'hétérogénéité des entreprises à l'intérieur du secteur des industries manufacturières et en termes du rapport entre dépenses d'allocation et masse salariale, était égale à 1.4 l'hétérogénéité mesurée sur l'ensemble des entreprises de l'économie. Ce secteur connaît donc des différences entre entreprises plus élevées que les différences mesurées sur l'ensemble des entreprises de l'économie."

Un premier enseignement est qu'aucun secteur n'est totalement homogène dans son usage des ressources du RAC. Dans chaque secteur, les entreprises ont des ratios dépenses d'allocation sur cotisations versées très variables, même si pour de nombreux secteurs le niveau d'hétérogénéité reste inférieur au niveau moyen observé. En revanche, 4 secteurs se détachent : les transports, l'hôtellerie-restauration, les industries manufacturières et le commerce qui ont en leur sein des entreprises ayant des usages des ressources du RAC avec une variabilité bien plus importante que ce qui est observé dans les autres secteurs.

Une seconde leçon est que des secteurs relativement proches de la moyenne peuvent avoir des entreprises avec

des usages très contrastés des ressources de l'assurance chômage. En effet, il est intéressant de noter que ce classement ne suit pas celui qui ordonne les secteurs par leurs déficits et excédents. Le commerce est un bon exemple. En moyenne, les balances individuelles sont équilibrées. Pourtant l'indice de dispersion est élevé: cela veut dire que cette neutralité moyenne masque des écarts importants entre des entreprises fortement débitrices et d'autres fortement créditrices. Ces dernières subventionnent les entreprises pour lesquelles les cotisations sont faibles par rapport aux dépenses d'allocations qu'elles engendrent.

Que penser de la réforme de 2019?

La réforme de l'assurance chômage, actée en 2019 pour une application en 2021, prévoit de mettre en place une modulation des cotisations employeurs. Cette avancée mérite d'être préservée étant donnés les transferts que nous avons identifiés mais aussi approfondie selon deux axes.

Tout d'abord, un système de bonus-malus doit être généralisé à tous les secteurs et à toutes les entreprises. Comme nous l'avons montré, aucun secteur n'est homogène et tous comportent des entreprises qui font un usage disproportionné des ressources du RAC.

Ensuite, il nous semble préférable d'utiliser une variable prenant en compte directement les dépenses et cotisations de chaque entreprise. Il existe plusieurs possibilités mais le rapport entre dépenses d'allocations et masse salariale semble un bon candidat, les cotisations étant proportionnelles à la masse salariale. On remarquera à ce sujet que la réforme prévue se base sur le taux de séparation pour les séparations donnant lieu à indemnisation. Or, il est assez probable que le lien entre les taux de séparation et le ratio dépenses sur ressources soit assez faible. La raison est que les entreprises embauchent et se séparent souvent simultanément de salariés¹³. Une entreprise en croissance, à fort taux de rotation, peut être contributrice nette à l'assurance chômage. Il faut donc se baser sur un indicateur lié directement aux dépenses et aux ressources apportées. L'utilisation d'un tel indicateur est d'ailleurs possible, puisque l'Acoss, qui pilote la collecte des cotisations, et Pole Emploi, ont d'ores et déjà à leur disposition les données nécessaires à son calcul.

¹²C'est à dire l'écart-type - indicateur des écarts moyens à la moyenne - rapporté à la moyenne.

¹³Voir par exemple, pour une présentation grand public, l'ouvrage de Cahuc et Zylberberg, Le chômage fatalité ou nécessité, *Champs Flammarion*, 2005.

Enfin, une telle modulation est aussi rendue nécessaire par la manière dont l'approfondissement de la segmentation du marché du travail français est venue rompre les équilibres qui jusque là soutenaient notre régime d'assurance chômage, ce que nous explorons dans une seconde note.

Auteurs

François Fontaine, Professeur, PSE - Université Paris 1
Panthéon-Sorbonne

Basile Vidalenc, Doctorant, PSE

Retrouvez également sur le site de l'IPP la Note n°58 :

F. Fontaine et B. Vidalenc, **L'assurance chômage, miroir de la segmentation du marché du travail**, Note IPP n°58, 2020.

<https://www.ipp.eu/publications/notes-ipp/>