

Bonus-malus : décryptage d'un mode de calcul complexe et opaque

22/11/2019



Camille Signoretto, maître de conférences en économie à l'université Aix-Marseille Université (LEST) livre un premier décryptage du bonus-malus des cotisations patronales à

l'assurance-chômage. Comment sera-t-il calculé ? Quels effets peut-on en attendre ? La réglementation complexe introduite par les décrets des 26 juillet et 30 octobre 2019 mérite un éclairage.

Si pour les salariés, les indépendants et les demandeurs d'emploi, la réforme de l'assurance chômage est entrée en vigueur depuis le 1er novembre dernier, les modifications juridiques qui concernent les entreprises ne s'appliqueront qu'en 2021. Il s'agit principalement d'introduire une modulation du taux de cotisation patronale à l'assurance chômage – un « bonus-malus » – afin de limiter le recours aux contrats courts, ces contrats à durée déterminée (CDD) de moins d'un mois dont le volume a explosé depuis une quinzaine d'années (1). S'y ajoutera une contribution forfaitaire – taxe de 10 euros – sur les CDD d'usage, taxe actuellement en discussion dans le cadre du projet de loi de finances 2020. Mais alors que les conséquences concrètes de la réforme sur les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi ont été largement commentées dans la presse, peu d'analyses de ce versant de la réforme ont été réalisées. On comprend mieux pourquoi à la lecture du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage suivi du décret dit "coquilles" n° 2019-1106 du 30 octobre 2019 : le calcul de ce "bonus-malus" semble éminemment complexe. Un décryptage s'impose donc !

Quels employeurs sont concernés et sur quelle base ?

La première année, l'application du bonus-malus sera effective sur la période allant du **1er mars 2021 au 28 février 2022**. Le principe consiste à majorer ou minorer le taux de cotisation patronale à l'assurance chômage applicable à l'ensemble des rémunérations dues sur cette période, habituellement de 4,05 %. Cette modulation se situera dans une fourchette comprise entre 3,0 % et 5,05 % (2). De manière générale, la modulation s'appliquera sur les périodes allant du 1er mars d'une année civile au 28 (ou 29) février de l'année suivante (3). Cette période décalée par rapport à une année

civile s'explique probablement par le temps nécessaire à l'administration pour calculer le nouveau taux modulé pour chaque employeur qui s'appuie sur des données relevant de périodes finissant au 31 décembre de l'année précédente.

Le "bonus-malus" concerne les employeurs de 11 salariés et plus de certains secteurs d'activité : ceux désignés par décret pour une période de trois ans (4) sur la base d'un "fort" taux de séparation, dont le calcul précis sera décrit plus loin. En réalité, pour la période du 1er mars 2021 au 28 février 2023, ces secteurs ont déjà été annoncés par le ministère du travail. Il s'agit des sept secteurs suivants, selon la nomenclature A28 de l'Insee :

- fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ('CA') ;
- autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ('MC') ;
- hébergement et restauration ('IZ') ;
- production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ('EZ') ;
- transports et entreposage ('HZ') ;
- fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques ('CG') ;
- travail du bois, industries du papier et imprimerie ('CC').

La variable au centre des modalités de désignation, à la fois des secteurs d'activité et des employeurs concernés par le malus ou par le bonus, est le taux de séparation, qui est calculé en rapportant le nombre de séparations aux effectifs salariés du ou des employeur(s) concerné(s). Les séparations prises en compte sont toutes les fins de contrat de travail et de mise à disposition (intérim) donnant inscription à Pôle emploi, hors démissions, contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation et contrats uniques d'insertion. Autrement dit, il s'agit de comptabiliser le nombre d'inscriptions à Pôle emploi faisant suite à un licenciement (quel que soit le motif), une rupture conventionnelle, une fin de CDD, une fin de mission d'intérim, une fin de période d'essai ou toute autre rupture du contrat de travail hors cas exclus. Rapporter ce nombre aux effectifs permet simplement de prendre en compte la taille de l'employeur : 25 séparations chez un employeur de 55 salariés (taux de 45 %) n'est en effet pas la même chose que 25 séparations chez un employeur de 125 salariés (taux de 20 %). Ainsi, alors que l'objectif affiché du système de bonus-malus était centré sur une limitation des contrats courts, on se rend bien compte qu'avec la définition de ce taux de séparations, la base de calcul est en réalité bien plus large que les simples CDD de moins d'un mois.

Plus précisément, trois taux de séparation différents sont calculés :

- **Taux 1 dit "taux de séparation moyen"**, calculé pour chaque secteur d'activité de l'ensemble des secteurs de la nomenclature A38 (5) : il correspond à la moyenne sur trois années des taux de séparation annuels rapportant le nombre de séparations de l'ensemble des employeurs de 11 salariés et plus du secteur à la somme des effectifs de ces employeurs. C'est à partir de la comparaison de ce taux avec un seuil fixé par le ministère du travail que sont désignés pour trois ans les secteurs d'activités concernés par le bonus-malus. Pour la période 2021-2023, ces taux sectoriels sont calculés sur les années 2016 à 2018. Pour les périodes suivantes, ils seront calculés sur les années N-4 à N-2 (6).

- **Taux 2 dit "taux de séparation de l'entreprise"**, calculé pour chaque employeur de 11 salariés et plus dans chacun des sept secteurs désignés (7) : il correspond à la moyenne sur trois années des taux de séparation annuels rapportant le nombre de séparations imputées à l'employeur à ses effectifs. C'est sur la base de la comparaison de ce taux avec le taux 3 défini ensuite que sera calculé le bonus ou le malus. Il est calculé sur les trois années précédant l'année d'application (N-3 à N-1), sauf pour les deux premières années d'application qui constituent des exceptions (8). Par exemple, pour l'année 2023 (1er mars), la période de référence portera sur les années 2020, 2021 et 2023.

- **Taux 3 dit "taux de séparation médian" pour chacun des sept secteurs désignés** (9) : il correspond à la moyenne sur trois années des médianes annuelles des taux de séparation de l'ensemble des employeurs du secteur, ces médianes étant pondérées par la part de la masse salariale de chacun de ces employeurs dans la masse salariale totale des employeurs du secteur. Ce type de pondération permet de minimiser le poids d'éventuelles valeurs extrêmes attribuées à certains employeurs du secteur. Il sert de point de comparaison avec le taux 2 de chaque employeur en vue du calcul du bonus-malus. La période de référence est d'ailleurs la même que le taux 2, sauf pour les deux premières années d'application.

Ces trois taux de séparation correspondent donc à des moyennes sur trois années de taux annuels, ce qui permet de "lisser" les taux pour réduire voire neutraliser des effets conjoncturels.

Le bonus-malus sera finalement calculé en comparant le taux 2 au taux 3 à partir de la formule suivante : $(\text{taux 2} / \text{taux 3}) * 1.49 + 2.59$.

Décrivons maintenant ce qu'il va se passer en 2021, première année d'application, à partir des différentes étapes de calcul devant aboutir in fine au nouveau taux de cotisation patronale pour chaque employeur d'un des sept secteurs concernés.

Les modalités concrètes de calcul du bonus-malus pour 2021, première année d'application.

La première étape de calcul permet de désigner les secteurs d'activité dans lesquels le bonus-malus s'applique. Ce sont les secteurs dont la moyenne des taux de séparation (cf. "Taux 1") des années 2016, 2017 et 2018 est supérieure au seuil d'ores et déjà annoncé par le ministère du travail et fixé pour une période de trois ans : 150 %. Les sept secteurs déjà désignés ont donc connu en moyenne, entre 2016 et 2018, un taux de séparation supérieur à 150 %.

À partir de là, le reste des calculs porte uniquement sur ces sept secteurs. Dans les tableaux ci-dessous, nous avons créé un exemple fictif avec sept employeurs d'un secteur désigné, et leurs principales caractéristiques en 2019 et 2020. On observe ainsi que ce secteur connaît toujours un "fort" taux de séparation, puisque sa moyenne sur 2019-2020 reste à un niveau élevé (178 %, calculé comme suit : $(173 \% + 183 \%) / 2$).

2019				
	Nombre de séparations ayant donné lieu à une inscription à Pôle emploi	Effectifs	Taux de séparation	Part de la masse salariale de l'employeur dans le total de la masse salariale du secteur
Employeur 1	186	150	124%	5 %
Employeur 2	1 815	1 100	165%	20 %
Employeur 3	4 050	1 800	225%	35 %
Employeur 4	672	460	146%	10 %
Employeur 5	1 155	1 050	110%	22 %
Employeur 6	549	300	183%	7%
Employeur 7	11	30	36%	1%
<i>Ensemble des employeurs du secteur</i>	8 437	4890	173%	100%
2020				
	Nombre de séparations ayant donné lieu à une inscription à Pôle emploi	Effectifs	Taux de séparation	Part de la masse salariale de l'employeur dans le total de la masse salariale du secteur
Employeur 1	198	155	128 %	6 %
Employeur 2	1 734	1020	170 %	21 %
Employeur 3	4 583	1950	235 %	36 %

Employeur 4	547	380	144 %	9 %
Employeur 5	1 079	955	113 %	19 %
Employeur 6	819	390	210 %	8 %
Employeur 7	29	55	52 %	2 %
<i>Ensemble des employeurs du secteur</i>	8 989	4 905	183 %	100 %

La deuxième étape consiste à calculer pour chaque employeur son taux de séparation (cf. "Taux 2") sur l'année 2020 (10). Dans notre exemple fictif, il s'agit tout simplement de la **colonne colorée en vert**.

La troisième étape repose sur deux calculs successifs pour aboutir au taux de séparation médian pour chaque secteur (cf. "Taux 3") : le calcul de la médiane du taux de séparation sectoriel, pondérée par la part de la masse salariale de chaque employeur, pour les années 2019 et 2020 ; puis le calcul de la moyenne de ces deux taux médians annuels. Dans notre exemple (cf. tableau ci-dessous), cela consiste à classer par ordre croissant les taux de séparation de chaque employeur associé à la part de sa masse salariale, puis à calculer la part cumulée dans la masse salariale et enfin choisir le taux de séparation pour lequel la part cumulée sépare en deux la masse salariale totale de ces sept employeurs. Par exemple pour 2019, la part cumulée de la masse salariale atteint 50 % quand on additionne les cinq premières parts, le taux de séparation médian de ce secteur fictif est donc de 165 %, c'est-à-dire le taux qui partage la masse salariale totale du secteur en deux. La moyenne 2019-2020 de ces taux médians est donc de 168 % ((165 % + 170 %)/2).

	2019			2020		
	Taux de séparation ordonné par ordre croissant	Part de la masse salariale Part cumulée l'employeur dans le total de la masse salariale du secteur	Part cumulée	Taux de séparation ordonné par ordre croissant	Part de la masse salariale de l'employeur dans le total de la masse salariale du secteur	Part cumulée
Employeur 7	36 %	1 %	1 %	52 %	2 %	2 %
Employeur 5	110 %	22 %	23 %	113 %	19 %	21 %

Employeur 1	124 %	5 %	28 %	128 %	6 %	27 %
Employeur 4	146 %	10 %	38 %	144 %	9 %	35 %
Employeur 2	165 %	20 %	58 %	170 %	21 %	56 %
Employeur 6	183 %	7 %	65 %	210 %	8 %	64 %
Employeur 3	225 %	35 %	100 %	235 %	63 %	100 %

Note : l'ordre des employeurs par taux de séparation croissant ne change pas entre 2019 et 2020.

Enfin, le taux de séparation de chaque employeur obtenu en 2020 (en vert dans le premier tableau) est rapporté à la moyenne des taux médians 2019 et 2020 de son secteur (soit 168 % ici), cela donne le "ratio de l'employeur" (11) (*cf. tableau ci-dessous*). Le nouveau taux de cotisation à l'assurance chômage, spécifique à chaque employeur, est calculé ensuite en multipliant ce ratio par 1,46 puis en ajoutant 2,59 ! Ainsi, dans notre exemple fictif, trois employeurs sont touchés par le malus : ce sont bien ceux dont le taux de séparation est parmi les plus élevés en 2020 (respectivement 170 %, 235 % et 210 %). On remarque cependant que pour notre Employeur 3, de taille importante (entre 1 800 et 1 950 salariés) et dont le nombre de séparations s'élève à plus de 4 000 chaque année – soit plus du double de sa taille –, son nouveau taux modulé de cotisation est de 4,64 %, autrement dit il n'atteint même pas la fourchette haute de 5,05 %.

	Ratio de l'employeur	Calcul bonus-malus	
Employeur 1	76 %	3,71	Bonus
Employeur 2	101 %	4,07	Malus
Employeur 3	140 %	4,64	Malus
Employeur 4	86 %	3,85	Bonus
Employeur 5	67 %	3,57	Bonus
Employeur 6	125 %	4,42	Malus
Employeur 7	31 %	3,04	Bonus

Notre exemple suggère donc des conséquences limitées pour les employeurs sujets au malus. En réalité, la formule de calcul est telle qu'il faut un "ratio de l'employeur" de 1,7 pour arriver au maximum du bonus ($1,7 \times 1,56 + 2,49 = 5,05$), ce qui signifie que le taux de séparation de l'employeur doit être 1,7 fois supérieur au taux médian de son secteur pour être pénalisé par le maximum du malus, ce qui n'est pas rien !

Quelles conséquences peut-on attendre de ce "bonus-malus" ?

Instauré nous dit-on pour limiter le recours aux contrats courts, ce dispositif va en réalité pénaliser des employeurs qui connaissent un fort taux de séparation, mais sur la base d'une définition qui va bien au-delà des CDD, et donc bien au-delà des CDD de moins d'un mois. Or, cela peut correspondre à d'autres cas de figure : par exemple, des entreprises en difficultés économiques qui vont être caractérisées par un nombre élevé de séparations en cas de réductions des effectifs. D'ailleurs, dans les sept secteurs ainsi désignés pour les premières années d'application, quatre appartiennent au secteur industriel davantage touché en moyenne par de telles difficultés économiques. Cela peut révéler également des situations de réorganisation interne dans lesquelles un taux de séparations élevé pourra s'accompagner d'un taux d'embauches élevé. De telles entreprises pourront donc être pénalisées dans le cadre de ce système de bonus-malus.

Par ailleurs, un employeur d'un des secteurs désignés ne sera pas en mesure de calculer lui-même s'il sera assujéti plutôt au bonus ou plutôt au malus. En effet, ce calcul n'est pas seulement complexe mais il est également opaque pour un employeur et s'imposera à lui ex-post, car même s'il peut calculer son taux de séparation sur une année donnée, il ne pourra pas le comparer au taux de séparation médian de son secteur cette même année car ce dernier taux n'est pas connu en soi. Autrement dit, le bonus ou malus appliqué à un employeur ne dépend pas seulement du comportement – et des changements de comportement – de cet employeur mais aussi du comportement – et des changements de comportements – des autres employeurs de son secteur. Comment anticiper cela pour un employeur ? Comment peut-il savoir où il se situe par rapport aux autres ? Seule l'administration en possession des données, c'est-à-dire de l'attestation de l'employeur et/ou de la déclaration sociale nominative (12), est en mesure de faire ce calcul, il s'agit vraisemblablement de Pôle emploi (avec l'Unédic et l'Urssaf ?).

Finalement, si ce bonus-malus était créé pour limiter le recours aux contrats courts, comment expliquer que seul un secteur parmi les sept désignés (Hébergement et restauration) fait partie des secteurs identifiés comme les plus contributeurs à la hausse des contrats courts entre 2000 et 2017 selon l'Unédic (13) ? Même si, d'après cette même étude, un second secteur parmi les sept désignés (autres activités spécialisées, scientifiques et techniques) se caractérise par une évolution très forte du nombre de CDD de moins d'un mois, cela fait seulement deux secteurs sur sept pour lesquels on sait qu'ils ont été fortement utilisateurs de contrats courts dans le passé.

Difficile donc de comprendre l'objectif d'un tel dispositif dont le calcul s'imposera à un employeur sans qu'il en connaisse toutes les modalités, et qui concerne en majorité des secteurs d'activité qui ne sont pas réputés pour être fortement utilisateurs de contrats courts.

(1) Voir les études chiffrées de l'Unédic, par exemple dans son Dossier de référence de la négociation pour l'assurance chômage de novembre 2018 ; ou l'étude du Trésor d'avril 2019 intitulé "Le développement des contrats de très courte durée en France".

(2) Article 50-10 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(3) Article 51 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(4) Article 50-3 du décret n° 2019-1106 du 30/10/2019.

(5) Article 50-3 du décret n° 2019-1106 du 30/10/2019.

(6) Par exemple, pour la période 2023-2026, ces taux seront calculés sur les années 2019 à 2021.

(7) Article 50-5 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(8) Article 50-7 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(9) Article 50-9 du décret n° 2019-1106 du 30/10/2019.

(10) Article 50-7 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(11) Article 50-10 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(12) Article 50-5 du décret n° 2019-797 du 26/07/2019.

(13) Document de travail publié le 6 février 2018 intitulé « Évolution des CDD de moins d'un mois et de l'intérim par secteur d'activité ». L'Unédic montre plus précisément dans cette étude que quatre secteurs ont contribué à eux seuls à 80% de l'augmentation du recours aux contrats courts : l'hébergement médico-social et l'action sociale, les arts et spectacles, l'hébergement-restauration, et les services administratifs et de soutien. Cf. également Trésor-éco (2019), n° 238, "Le développement des contrats de très courte durée en France".

Camille Signoretto

Écrit par

Camille Signoretto

Autres articles de l'édition

- Congé maternité : des précisions sur l'étendue de la protection de la salariée
- Conseil en évolution professionnelle : les 15 premiers opérateurs régionaux désignés
- Conseil en évolution professionnelle : premiers retours d'expérience
- Repérage de l'amiante sur les matériels roulants ferroviaires

- Un stagiaire peut-il bénéficier des titres-restaurant ?
- Les statuts de travailleurs handicapés devront être déclarés via la DSN dès janvier 2020