

Prendre davantage en compte les risques: une solution pour l'assurance-chômage suisse?

En Suisse, la majeure partie du financement de l'assurance-chômage (AC) provient d'une cotisation de 2% prélevée sur les salaires. Mais si cette prime est la même pour tous, le risque de chômage peut varier considérablement suivant les branches, les régions et les personnes. L'AC est donc un important moteur de redistribution. Certains de ses effets influencent indirectement les comportements des acteurs concernés, réduisant ainsi l'efficacité de cette assurance sociale si ce n'est celle du marché du travail lui-même. En partant de l'exemple de la différenciation des risques entre les branches et les entreprises, cet article vise à ouvrir la discussion sur les avantages et les inconvénients d'une réorientation de l'AC qui prendrait davantage en compte ce type de facteur.



Bernhard Weber
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie (seco), Berne



Le risque de devenir chômeur est nettement plus élevé dans l'hôtellerie-restauration que dans les autres branches. Si l'AC différenciait ses primes par rapport aux risques, cette branche serait celle qui, de loin, subirait les augmentations les plus fortes.

Photo: Keystone

Le rôle des assurances est d'offrir une protection contre des risques imprévisibles pour les individus, mais que les collectivités peuvent plus facilement apprécier pour un groupe donné afin de mettre en place un dispositif efficace en termes de coûts. Le marché des assurances fonctionne correctement lorsque les dommages surviennent de manière imprévisible et que les possibilités des assurés de les éviter ou de les réduire sont faibles ou facilement observables par les assureurs. Dans le cas de l'assurance-chômage, ces deux préalables ne sont pas remplis ou le sont insuffisamment.

En matière de chômage, le risque varie suivant les critères choisis

Un premier problème se pose: en matière de chômage, le risque varie en fonction d'un certain nombre de critères comme le niveau de formation, l'âge, la profession ou la branche économique, si bien que l'on ne peut pas parler de pur hasard. Placée dans une telle situation, une assurance privée proposerait des contrats différents pour chaque groupe de risques. Si elle ne le faisait pas, les individus

présentant des avantages – et donc de faibles risques – ne seraient pas prêts à participer aux majorations de coûts supportées par les personnes à hauts risques. Le système suisse évite une telle sélection en imposant une assurance-chômage unique et obligatoire. On peut donc en déduire qu'il existe une redistribution non négligeable des moyens dégagés par les «bons» risques vers les «mauvais» risques.

Cette redistribution n'est certes pas une mauvaise chose en soi. Cela peut même, au contraire, être l'un des buts de l'assurance. Le principe de solidarité, selon lequel les forts soutiennent les faibles par leurs contributions, joue sans doute aussi un rôle important dans l'AC. Il convient, cependant, de constater qu'une telle redistribution entraîne des coûts qui se traduisent par une moindre efficacité de l'assurance en question, comme nous le verrons plus loin.

Les assurances peuvent influencer le comportement de leurs assurés

Le deuxième problème inhérent aux assurances est leur capacité à influencer, par leur existence même, sur les comportements poten-

Encadré 1

Détermination empirique de l'ampleur de la redistribution de l'AC entre les branches, en Suisse

Pour évaluer l'effet redistributif de l'AC entre les branches, on a besoin d'informations, pour chaque branche, sur les cotisations versées à l'AC et sur les prestations que celle-ci a fournies. Cette évaluation est relativement simple à effectuer du côté des prestations, du moins en ce qui concerne le versement des indemnités de chômage et d'indemnités ou en cas de chômage partiel, soit les trois quarts environ des dépenses totales en 2004. Nous avons renoncé ici à ventiler les frais administratifs et les dépenses imputables aux mesures de marché du travail, partant de l'idée qu'ils se répartissent en proportion des prestations versées en espèces.

Du côté des recettes, la ventilation s'avère plus compliquée, le système de paiement ne permettant pas d'établir de quelle branche proviennent les montants versés à l'AC^a. À cet égard, on est donc tributaire d'estimations à partir de différentes sources de données. Sur la base des résultats de l'Enquête suisse sur la population active (Espa) de 2004, on a estimé le salaire brut des personnes exerçant une activité salariée jusqu'à un gain maximal assuré de 106 800 francs par année. La part, par branche, des résidents étrangers en séjour de courte durée – qui ne sont pas pris en compte par l'Espa – a été calculée au moyen des chiffres indiqués par le Registre central des étrangers (RCE), ce qui a permis d'établir un facteur de correction. Nous avons également renoncé à évaluer les recettes des frontaliers, étant donné que l'AC les rétrocède aux États dont ils sont ressortissants.

Au terme des deux estimations, on obtient la répartition, par branche, de la masse salariale assujettie et celle des prestations fournies par l'AC. Les résultats présentés dans le *tableau 1* mettent en évidence l'ampleur de la redistribution entre les branches en prenant pour hypothèse un budget global de 5 milliards de francs. Cela correspond à peu près aux recettes de l'AC pour l'exercice 2004 si l'on déduit les montants rétrocedés aux États limitrophes.

Étant donné la méthode indirecte appliquée pour évaluer la répartition par branche, les résultats sont à interpréter avec réserve. En outre, comme il s'agit d'un instantané de la situation en 2004, il est à prévoir que le *tableau 1* se modifie avec le temps. Néanmoins, certains calculs de «sensibilité» opérés à partir d'autres sources de données font apparaître plausibles les redistributions comptabilisées dans cet article.

a C'est en effet la caisse de compensation AVS qui se charge d'encaisser les cotisations AC.

tiellement dommageables. En effet, les coûts des dommages étant supportés par la collectivité, les incitations individuelles à les éviter sont moins efficaces que s'ils étaient à la charge de chacun. Ce phénomène est appelé, en jargon technique, «risque moral». Si les individus ne sont pas suffisamment incités à éviter ou à réduire les dommages et si l'assurance n'est pas à même d'évaluer de manière fiable les actes des assurés, son efficacité diminue; ce qui entraîne une hausse des coûts ainsi que des primes.

En Suisse, les offices régionaux de placement (ORP) disposent de moyens adaptés pour contrôler et évaluer les efforts fournis par les demandeurs d'emploi dans leurs recherches. Un suivi sans faille n'est, cependant, pas possible et coûterait par ailleurs trop cher. Notre système ne dispose par contre d'aucun instrument permettant d'observer le comportement des entreprises en matière d'embauche et de licenciements. Or ce paramètre peut influencer sur le risque de chômage.

Une assurance plus conforme aux risques serait plus efficace

L'un des moyens d'atténuer les deux problèmes que nous venons de mentionner consiste à rendre l'assurance davantage conforme aux risques. Dans le premier cas, où l'on a des groupes de risques très différents, il serait plus efficace pour l'AC de proposer des contrats sur mesure à des groupes les plus homogènes possibles. Cela mettrait fin au subventionnement transversal des mauvais risques par les bons ou, tout au moins, cela le réduirait.

Un exemple illustre assez bien l'efficacité économique d'une telle solution, qui prévoit des cotisations salariales différentes par branche. Celles qui affichent des taux de chômage au-dessus de la moyenne devraient «elles-mêmes» supporter la différence de coûts résultant de leurs risques intrinsèques. Dans ces domaines, l'offre et la demande de travailleurs seraient ainsi régulées par la hausse des coûts salariaux accessoires¹. En revanche, ceux-ci baisseraient dans les branches dont les taux de chômage sont inférieurs à la moyenne, ce qui stimulerait la demande des entreprises.

L'effet redistributif de l'AC entre les branches

Le *tableau 1* montre une estimation de l'effet redistributif de l'AC entre les branches sur la base d'un budget global de 5 milliards de francs². La méthode de calcul est décrite dans l'*encadré 1*. Comme l'indiquent les résultats, les trois premières branches à profiter du «subventionnement» de l'AC sont l'hôtellerie-restauration (385 millions de francs), le com-

merce et les réparations (241 millions) et le domaine de l'immobilier, de l'informatique et des services aux entreprises (204 millions). Les principaux contributeurs nets de l'AC sont des branches de service public, à savoir l'enseignement (-316 millions), la santé et l'action sociale (-228 millions) et l'administration publique (-181 millions). Les services financiers sont le plus gros contributeur net du secteur privé, à raison de 103 millions de francs.

Pour une meilleure compréhension, la colonne de droite indique les différences, par rapport au taux de cotisation unique actuel de 2%, qu'il faudrait appliquer pour que chaque branche puisse couvrir ses risques spécifiques (chiffres de 2004). C'est l'hôtellerie-restauration qui affiche la différence la plus importante, avec 5,5% de plus. Il faudrait en outre ajouter 0,8% dans le commerce et les réparations, 0,7%, dans l'immobilier, l'informatique et les services aux entreprises et 0,4% dans la construction. En revanche, les branches suivantes verraient leur taux de cotisation diminuer: l'enseignement (-1,5%), la distribution d'eau et d'énergie (-1,1%), l'administration publique (-1,0%), la santé et l'action sociale (-0,9%), les transports et communications (-0,6%) ainsi que les activités financières et les assurances (-0,5%). Selon nos estimations, les taux de cotisation ne changeraient pratiquement pas dans l'agriculture et la sylviculture (+0,1%), l'industrie (+0,2%) et les autres services (-0,2%).

Le volume total des redistributions (somme de toutes les redistributions positives) se monterait à près d'un milliard de francs, soit un cinquième du budget de l'AC. D'un point de vue macroéconomique, le passage à un système de cotisations différenciées selon les branches représenterait surtout un allègement pour les collectivités publiques, alors que l'hôtellerie-restauration serait la branche la plus désavantagée, avec un quasi-quadruplement de ses primes, suivie par le commerce (environ 40% d'augmentation). Dans les autres branches, la redistribution apparaît trop insignifiante pour avoir des effets structurels de grande ampleur.

La conformité aux risques réduit-elle le risque moral?

Une simple différenciation des primes par groupe de risques ne suffirait pas à résoudre le problème du risque moral. Au sein de chaque groupe, les assurés continueraient de répercuter sur la collectivité les coûts induits par des recherches d'emploi insuffisantes. Même les entreprises ne profiteraient pas d'un tel changement de système pour modifier leur comportement en matière d'embauche et de licenciement. Elles continueraient de répercuter les

Tableau 1

Redistribution estimée des subsides de l'assurance-chômage entre les branches de l'économie, 2004

	En millions de CHF	En % des salaires
Agriculture et sylviculture	3	0.1
Industries manufacturières, industries extractives	92	0.2
Distribution d'énergie et d'eau	-30	-1.1
Construction	60	0.4
Commerce et réparations	241	0.8
Hôtellerie-restauration	385	5.5
Transports et communications	-95	-0.6
Activités financières et assurances	-103	-0.5
Immobilier, informatique, services aux entreprises	204	0.7
Administration publique	-181	-1.0
Enseignement	-316	-1.5
Santé et action sociale	-228	-0.9
Autres services, ménages, organismes extraterritoriaux	-32	-0.2

Source: Weber (voir encadré 1)/La Vie économique

coûts induits par leur comportement sur leurs concurrents en Suisse. Pour s'attaquer au problème du risque moral, il faut donc agir directement sur les comportements individuels des acteurs. Comme cela a déjà été mentionné, cette action a lieu aujourd'hui auprès des demandeurs d'emploi, dans le cadre des ORP notamment: les recherches d'emploi insuffisantes, pour autant qu'elles puissent être observées, sont sanctionnées par des réductions de prestations.

Participation des employeurs aux risques par le biais de l'«experience rating»

Aux États-Unis, l'assurance-chômage applique une autre méthode pour atténuer le risque moral. Elle ne l'aborde pas à travers le comportement des demandeurs d'emploi, mais plutôt de celui des entreprises.³ Les sommes que celles-ci doivent verser à l'assurance-chômage sont proportionnelles au nombre de licenciements auxquels elles procèdent par rapport à leur effectif en personnel actuel. On parle en l'occurrence d'«experience rating», une procédure que tous les États américains pratiquent sous une forme ou une autre.

Théoriquement, cette procédure est une sorte de protection contre les licenciements collectifs. L'objectif essentiel est d'éviter, au moyen d'une «amende fiscale», les licenciements temporaires, notamment dans les branches dont la demande dépend fortement des fluctuations saisonnières. Diverses études empiriques ont démontré que cet instrument permet de combattre efficacement les licenciements temporaires aux États-Unis. Outre qu'elle sanctionne les entreprises dont le comportement participe du risque moral, la différenciation des cotisations versées à l'assurance-chômage par les entreprises a automa-

tiquement pour corollaire une différenciation des cotisations moyennes à l'AC selon les branches, et elle finit ainsi par réduire l'ampleur de la redistribution.

Avantages et inconvénients pour la Suisse

Différencier les contributions à l'AC

L'efficacité de l'AC suisse pourrait s'améliorer si les risques étaient davantage pris en compte. Percevoir des primes différenciées par branche aurait principalement pour effet de soulager les entreprises et les budgets publics, tandis que les branches de l'hôtellerie-restauration et du commerce auraient à supporter des charges nettement plus lourdes qu'à l'heure actuelle.

Un des inconvénients que susciterait une différenciation des primes AC par branche est qu'elle entraînerait un surcroît non négligeable de travail administratif, étant donné la nécessité d'établir régulièrement un décompte propre à chaque branche. La redistribution entre les différents groupes de risques au sein d'une même branche augmenterait également. Les entreprises offrant des emplois stables dans une branche donnée devraient, par exemple, assumer les frais occasionnés par celles dont les emplois sont instables, ce qui reviendrait finalement à ne plus inciter les entreprises à proposer d'emplois stables.

Par-delà les aspects économiques et pratiques des effets redistributifs de primes AC davantage différenciés au niveau des risques, il pourrait être également intéressant d'examiner les aspects politiques. À considérer les calculs ci-dessus, on serait aujourd'hui enclin à conclure, par exemple, que les entreprises et les branches exposées à une augmentation de leurs coûts salariaux accessoires sont surtout celles qui emploient un personnel peu qualifié. Remarquons à ce propos – et c'est un point positif – que, le cas échéant, les signaux-prix du marché de l'emploi indiquent clairement qu'il existe un intérêt à améliorer ses qualifications et à choisir une branche qui offre des conditions de travail sûres. Par ailleurs, il est incontestable que des diminutions de revenu seraient difficilement supportables pour les ménages à faible salaire.

L'«experience rating»

L'«experience rating» aurait des effets structurels positifs sur l'économie suisse. Un atout supplémentaire de ce système est qu'il permettrait notamment de réduire les licenciements dits temporaires dans les branches fortement cycliques, c'est-à-dire très dépendantes de fluctuations saisonnières, ce qui serait une source d'économies pour l'AC. C'était effectivement l'objectif principal que visait l'instauration de ce système aux États-Unis.

1 On ne peut pas affirmer a priori que les charges salariales influent davantage sur l'offre des travailleurs que sur la demande des entreprises. Les deux effets sont envisageables, indépendamment de la question de savoir qui assume en fait les coûts salariaux accessoires.

2 Ce chiffre correspond globalement aux recettes de l'AC en 2004, déduction faite des coûts de rétrocession aux frontaliers et aux bénéficiaires de permis de courte durée (voir encadré 1).

3 Ce qui est dit ici de l'«experience rating» se base essentiellement sur la présentation qui en est donnée dans: Bertelsmann Stiftung (éd.), *Reform der Arbeitslosenversicherung*, 2004, p. 29 à 40.

En Suisse, c'est essentiellement du côté de l'hôtellerie-restauration, ainsi que de la construction et de l'agriculture, que l'on pourrait escompter des économies pour l'AC.

Un des inconvénients de ce modèle réside dans le fait que, comme toute mesure de protection contre le licenciement, il peut avoir un effet négatif sur le comportement des entreprises en matière d'embauche. En récompensant le maintien des rapports de travail existants, il aggrave le problème des relations «insider-outsider» sur le marché de l'emploi. Il rend ainsi plus difficile l'intégration des jeunes arrivant sur le marché du travail et la réinsertion des femmes dans la vie professionnelle⁴. Du point de vue des entreprises, les contrats à durée déterminée, qui font pour de nombreuses personnes office de pont en attendant un engagement fixe, perdraient de leur attrait⁵. La flexibilité du marché du travail s'en trouverait diminuée et une partie des avantages structurels mentionnés disparaîtrait.

Une réticence accrue des entreprises en matière d'embauche peut même avoir une influence négative sur l'emploi, comme le montrent quelques études empiriques effectuées aux États-Unis⁶. À ce sujet, il convient de mentionner que dans ce pays, la durée usuelle du droit aux prestations de l'AC est de six mois au plus, contre 18 à 24 mois actuellement en Suisse. Avec l'«expérience rating», le coût potentiel qu'aurait à supporter une entreprise prononçant un licenciement serait bien plus élevé en Suisse qu'aux États-Unis, et aurait également davantage d'effets négatifs sur l'emploi. La philosophie implicite de l'«expérience rating», en vertu de laquelle les entreprises qui licencient sont quasiment tenues pour «responsables» a priori du chômage, apparaît également inadéquate dans le cas du chômage de longue durée.

D'un point de vue technique, le passage à l'«expérience rating» serait certes faisable, comme le montre l'expérience des États-Unis; toutefois, si l'on voulait l'appliquer en Suisse, il faudrait s'attendre à des coûts d'ajustement considérables et à une foule de détails à régler. Le système de paiement de l'AC devrait tout d'abord être conçu de manière à pouvoir distinguer, pour chaque entreprise, entre ce qu'elle a payé comme cotisations en tant qu'employeur et ce que cette assurance a versé comme prestations aux anciens employés. Des régimes spéciaux devraient être créés pour les cas particuliers, comme les fondations d'entreprise, les regroupements, les scissions, etc. Pour les personnes exemptées de cotisation, comme les jeunes quittant l'école, le financement devrait être réglé séparément. D'autres questions se poseraient, et notamment celle-ci: comment procéder en général avec les per-

sonnes disposant de contrats à durée déterminée, et en particulier avec les étrangers titulaires d'un permis de séjour de courte durée? Il faudrait aussi régler la question de l'imputation des contributions AC versées à l'étranger dans le cadre de la libre circulation des personnes instaurée par l'UE. Cette liste non exhaustive de questions et d'adaptations montre que si l'«expérience rating» était instauré, cela aurait de très vastes conséquences, qui pourraient se répercuter sur le système en le rendant nettement plus complexe.

Conclusion

Le système actuel de l'AC induit d'importantes redistributions entre les diverses branches, et il n'est pas inutile de mettre ces effets en lumière. Néanmoins, il n'est pas nécessaire, à notre avis, d'instaurer des primes AC différenciées selon les branches ou spécifiques à certaines entreprises. La relative modestie des effets positifs qui en résulteraient pour la structure économique ne compenseraient pas l'important surcroît de travail administratif et la diminution probable de la flexibilité du marché du travail. Cela peut aussi tenir au fait que le chômage – et par conséquent son coût – reste relativement faible en Suisse. Des mesures tendant à diversifier les risques seraient également sujettes à controverse, notamment parce qu'elles toucheraient un grand nombre de salariés non qualifiés et peu rémunérés, alors qu'aujourd'hui le débat politique porte moins sur le problème de l'offre excédentaire d'emplois que sur les questions liées à une compétitivité insuffisante des demandeurs d'emploi et au manque d'incitations au travail.

4 Quant aux mesures de protection contre le licenciement et à leurs effets sur le marché du travail, voir OCDE, «Employment Protection Regulation and Labour Market Performance», *Employment Outlook 2004*, 2004, p. 61 à 125.

5 Il est bien connu que l'hôtellerie et la restauration engagent de nombreuses personnes provenant d'autres branches ou qui souhaiteraient être engagées dans d'autres branches. Cette fonction serait réduite par l'«expérience rating». Voir notamment: *Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (Amosa)*, 2005, «Der Arbeitsmarkt im Gastgewerbe».

6 Voir Bertelsmann Stiftung (éd.), *Reform der Arbeitslosenversicherung*, 2004.