

**SÉCURISER L'EMPLOI**



**L'ASSURANCE CHÔMAGE  
AUX ÉTATS-UNIS**

*Stéphane Auray  
David L. Fuller*



SciencesPo.  
Les Presses

## Stéphane Auray, David L. Fuller L'ASSURANCE CHÔMAGE AUX ÉTATS-UNIS

**Les États-Unis disposent d'un système de financement de l'assurance chômage sans équivalent :** le montant des cotisations, acquittées par les seuls employeurs, dépend de l'historique de licenciement de chaque entreprise ; plus précisément du nombre de licenciements qu'elle a effectués au cours des années récentes et du nombre de salariés licenciés qui ont choisi de percevoir l'allocation chômage.

**Ce système de modulation des cotisations,** ou « bonus-malus », encadré au niveau fédéral, varie selon les États, faisant des États-Unis un laboratoire idéal pour analyser ses effets sur les performances du marché du travail.

**Incite-t-il les employeurs à moins licencier ? Les dissuade-t-il d'embaucher ?** Comment pèse-t-il sur les décisions des salariés et des chômeurs de recourir ou non à l'assurance chômage ? Passant en revue les nombreuses études consacrées à ces questions, les auteurs soulignent les bénéfices à attendre de la transposition d'un tel système en Europe - tout en mettant en garde contre des approches trop simplistes. Ils proposent des pistes de réformes du financement de l'assurance chômage français.

**Stéphane Auray** est professeur des universités à l'Université du littoral côte d'Opale (ULCO) et à l'École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information (ENSAI). **David L. Fuller** est professeur à l'Université de Wisconsin-Oshkosh. Tous deux sont spécialisés dans l'analyse macro-économique du marché du travail.

**L'ASSURANCE  
CHÔMAGE  
AUX ÉTATS-UNIS**

*Stéphane Auray et David L. Fuller*

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)  
*L'assurance chômage aux États-Unis* / Stéphane Auray, David  
L. Fuller. – Paris : Presses de Sciences Po, 2015. – (Sécuriser l'emploi).

ISBN papier 978-2-7246-1675-0

ISBN pdf web 978-2-7246-1676-7

ISBN epub 978-2-7246-1677-4

ISBN xml 978-2-7246-1678-1

RAMEAU :

– Assurance chômage : États-Unis

DEWEY :

– 368.44 : Assurance chômage

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

# Introduction

---

Les allocations chômage fournissent une assurance contre le risque de perte d'emploi et de revenu. Le passage de l'emploi au chômage se traduit par une diminution des ressources que cette assurance permet de compenser, au moins en partie. C'est pourquoi les économistes se réfèrent aux indemnités ou aux allocations chômage comme à une assurance face à une situation de chômage. Ce dispositif d'assurance peut cependant affecter les décisions des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises. C'est pourquoi ses effets sur le marché du travail méritent l'attention.

Le système d'assurance chômage en vigueur aux États-Unis s'avère particulièrement intéressant de ce point de vue. En dépit de l'existence de nombreuses analyses, certains aspects de ce système restent à explorer, particulièrement ceux liés à son mode de financement et à la problématique du recours ou du non-recours à cette assurance par les personnes au chômage.

Aux États-Unis, des dispositifs de protection contre le chômage ont été progressivement mis en place depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Jusqu'à la crise économique de 1929, ils résultaient essentiellement d'accords conclus entre syndicats et employeurs au niveau de l'entreprise ou de la branche, garantissant l'emploi et, si nécessaire, le versement d'allocations chômage aux ouvriers membres de ces syndicats. On estime que moins de 100 000 salariés en bénéficiaient au début des années 1930.

La grande dépression voit le PIB américain atteindre son niveau le plus bas en 1932, tandis que le taux de chômage ne cesse d'augmenter. C'est pourquoi, en 1935, une loi modifie profondément le dispositif d'assurance chômage. Le *Social Security Act*, approuvé le 14 août 1935, instaure un système de protection sociale au niveau fédéral : retraite pour les plus de 65 ans, assurance chômage et aides diverses pour les handicapés, la maladie et l'invalidité n'étant toutefois pas couvertes. Ce programme connaîtra plusieurs réformes au cours des soixante-quinze années suivantes.

En 2008, avec la crise économique et financière, les États-Unis entrent en récession et le taux de chômage atteint un pic. Cependant, dès 2010, ce taux commence à baisser pour revenir à un niveau relativement stable, alors que d'autres pays, comme la France, ne parviennent pas à le réduire, ni même à empêcher son augmentation. Comment expliquer une telle différence ?

En 2009, l'*American Recovery and Reinvestment Act* est adopté par le 111<sup>e</sup> Congrès des États-Unis et signé le 17 février de cette même année à Denver par le président Barack Obama. D'une ampleur exceptionnelle – son montant initial est de 787 milliards de dollars –, ce plan de relance s'inscrit en complément du système d'assurance chômage. Conçu pour répondre aux effets de la crise, il doit d'abord, et le plus vite possible, sauver et créer des emplois. Il inclut d'autres programmes consacrés au secours temporaire des personnes les plus touchées par la récession, à l'investissement dans les infrastructures, à l'éducation, à la santé et à l'énergie renouvelable. Sa justification est d'ordre keynésien : en période de récession, le gouvernement doit compenser la baisse des dépenses du secteur privé par une augmentation des dépenses publiques, afin de sauver des emplois et de mettre un terme à la détérioration économique. Quels rôles respectifs ont joué ce plan de relance et les particularités du système d'assurance chômage américain dans la trajectoire du taux de

chômage observée depuis 2009 ? Pour tenter de répondre à cette question, il convient d'analyser et de bien comprendre les spécificités du système américain d'assurance chômage. C'est l'objet de cet ouvrage.

Ce système opère à deux niveaux, fédéral et étatique. Bien que certains aspects soient communs à tous les États, les caractéristiques principales sont déterminées localement, créant des différences significatives d'un État à l'autre. Si tous les États offrent une allocation chômage constante pour une durée déterminée, chacun contrôle à la fois le niveau de cette allocation et celui des cotisations employeur à l'assurance chômage. Cette diversité fait des États-Unis un laboratoire idéal pour étudier les effets de l'assurance chômage et de son système de financement sur les performances du marché du travail.

Ce système de financement est unique au sein des pays développés. Les allocations chômage sont financées par les seules cotisations employeur, assises sur la masse salariale des entreprises. Ces cotisations sont régies par un système dit de « modulation » (ou « bonus-malus ») qui consiste à faire supporter à chaque entreprise une partie des coûts générés par les licenciements qu'elle a effectués au cours d'une période donnée. Le taux de cotisation dépend en effet du nombre d'individus licenciés par l'entreprise au cours des années les plus récentes, sous réserve que les salariés licenciés éligibles à l'allocation chômage choisissent de percevoir cette dernière. Il en résulte qu'une entreprise qui n'a jamais licencié un travailleur éligible aux allocations d'assurance chômage est soumise à un taux de cotisation plus faible que celui d'une entreprise licenciant fréquemment des individus éligibles et bénéficiaires d'une allocation. En d'autres termes, une entreprise qui licencie et qui cause un montant plus élevé de dépenses d'assurance chômage dans un État donné supporte un taux de cotisation plus élevé que l'entreprise qui entraîne moins de dépenses.

Nous présentons d'abord les principales caractéristiques du financement de l'assurance chômage en nous arrêtant notamment sur les différences entre les États et les époques (chapitre 1). Notre analyse met en exergue les écarts en termes de degré de modulation des cotisations employeur à l'assurance chômage, autrement dit un degré, faible ou élevé, de prise en compte de l'historique de licenciement de l'entreprise dans le calcul des taux de cotisations. Nous soulignons également l'importance qu'il y a à considérer à la fois l'aspect administratif et la mise en application du programme d'assurance chômage au niveau des États.

Nous nous intéressons ensuite aux impacts de ce système sur le marché du travail, variables également selon les États ou les époques (chapitre 2). Ainsi, comment la modulation agit-elle sur les intentions des employeurs de licencier des travailleurs ? L'analyse, fondamentale, de cet impact fait l'objet d'une importante recherche à la fois théorique et empirique. Rappelons que le principe de modulation des cotisations chômage selon l'historique de licenciement a été conçu afin de décourager les employeurs de licencier durant la grande dépression des années 1930.

Ce système de cotisations assises sur la masse salariale, parce qu'il implique un coût de licenciement pour les employeurs, joue également sur les coûts d'embauche. Dans la mesure où les cotisations sont perçues pour chaque employé assuré, ces coûts sont d'autant plus élevés pour les entreprises dont les taux de cotisations sont élevés. Nous abordons ces aspects pour tâcher de répondre aux questions suivantes : faut-il moduler les cotisations en fonction du nombre de licenciements ou des montants d'indemnisation perçus par les anciens salariés ? Un équilibre doit-il être trouvé entre assurance d'un côté et incitations

pour le salarié et pour l'employeur de l'autre, équilibre qui pourrait conduire à la mutualisation du risque de chômage de longue durée des salariés ?

Enfin, nous analysons comment ce système particulier de financement de l'assurance chômage conduit certains individus à renoncer à cette assurance, puis nous évaluons l'impact conjoint du taux de non-recours et du système de bonus-malus sur le marché du travail aux États-Unis (chapitre 3).

Qu'en est-il pour la France ? La France ne possède pas un système de bonus-malus à proprement parler. Dans ce pays, les cotisations sont payées par les employés et par les employeurs. Depuis 2004, le taux de cotisations total est de 6,4 %, dont 2,4 % à la charge des employés et 4 % à la charge des employeurs, le tout sur une assiette limitée à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Le régime d'assurance chômage étant fondé sur un principe d'autofinancement, les taux de cotisation sont régulièrement ajustés nationalement. La mise en place d'un tel système a pourtant été proposée à plusieurs reprises, notamment par Edmond Malinvaud en 1998 dans un rapport remis au Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, qui recommandait son application à la part patronale des cotisations. Le 27 septembre 1999, Jospin annonçait que son gouvernement allait proposer l'instauration d'une modulation des cotisations chômage en fonction du comportement des entreprises en matière de licenciements<sup>2</sup>. Ce système n'a pas été instauré, mais on peut néanmoins remarquer l'existence de certaines contributions à l'assurance chômage variant en fonction du comportement de l'entreprise en termes de licenciement de certaines catégories de travailleurs. Ainsi, la contribution dite Delalande a été créée en 1987 pour dissuader les entreprises de licencier des travailleurs âgés de plus de 50 ans. Ce type de dispositif peut, toutefois, avoir des effets pervers en incitant, par exemple, les entreprises à éviter l'embauche de travailleurs âgés pour ne pas s'exposer au risque d'avoir à payer cette contribution<sup>3</sup>. Également, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, la part des contributions d'assurance chômage à la charge des employeurs, au taux de 4 %, est majorée pour les contrats de travail à durée déterminée conclus pour surcroît d'activité et pour les contrats dits d'usage. Elle est ainsi passé à 7 % pour les contrats de travail d'une durée inférieure ou égale à 1 mois, à 5,5 % pour les contrats de travail d'une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 3 mois et à 4,5 % pour les contrats de travail dits d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Même si ces majorations ne tiennent pas compte du comportement passé de l'employeur, elles constituent néanmoins une modulation de type bonus-malus.

Bien qu'il existe des différences importantes entre les marchés européen et américain du travail, nous pensons que des gains significatifs peuvent être attendus en cas d'introduction, en Europe, d'un système de modulation des cotisations employeur à l'assurance chômage<sup>4</sup>. À la lumière de la recherche existante, nous nous efforçons, au fil de cet ouvrage, de proposer des recommandations de politique économique pour un système optimal de cotisations employeur qui, sans faire peser le financement de l'assurance chômage sur les seules entreprises comme c'est le cas aux États-Unis, pourrait être utilisé pour appréhender la situation du marché du travail en France ou, plus généralement, en Europe.

---

<sup>2</sup>. Le Monde, 29 septembre 1999, p. 7.

<sup>3</sup>. Luc Behaghel, Bruno Crépon et Béatrice Sédillot, « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, 372, 2004, p. 61-88.

<sup>4</sup>. Olivier Blanchard et Jean Tirole, « The Joint Design of Unemployment Insurance And Employment Protection : A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, 6 (1), 2007, p. 45-77.

Les ouvrages publiés dans la collection « Sécuriser l'emploi » sont issus des travaux initiés par la chaire Sécurisation des parcours professionnels, en partenariat avec le groupe Alpha, Crest-Ensaë, la Dares, Pôle emploi, Randstad France, Sciences Po et l'Unedic.

Pour améliorer ou simplement pour maintenir leur rentabilité, les entreprises doivent sans cesse innover. Certaines innovations sont fructueuses, d'autres échouent. Ce processus se solde par des destructions et des créations d'emplois de grande ampleur qui mettent à l'épreuve les capacités d'adaptation des salariés et les dispositifs qu'ils peuvent mobiliser dans ce but. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent jouer un rôle de régulateur favorisant la nécessaire réorganisation de l'appareil productif tout en sécurisant les parcours professionnels. L'objectif de la chaire Sécurisation des parcours professionnels est d'identifier les conditions d'efficacité de ces politiques.

Ouvrages déjà parus ou à paraître :

1. *Accompagner les demandeurs d'emploi*  
*En finir avec le retard français*  
François Fontaine et Franck Malherbet
2. *Aider à la création d'entreprise*  
Pierre-Yves Cabannes et Denis Fougère
3. *Évaluer la formation professionnelle*  
Marc Ferracci
4. *Améliorer l'assurance chômage*  
Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo
5. *La Sécurisation des parcours professionnels*  
Jacky Fayolle et Florian Guyot
6. *L'Assurance chômage aux États-Unis*  
Stéphane Auray et David F. Fuller
7. *Les Contrats de travail flexibles*  
*Une comparaison internationale*  
Sophie Robin-Olivier
8. *Dialogue social et performance économique*  
Marc Ferracci et Florian Guyot