

Complément B

Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage

Le système américain de l'*experience rating*^(*)

David Margolis

CNRS, Université de Paris I-TEAM et CREST-INSEE

Denis Fougère

CNRS et CREST-INSEE

Introduction

Aux États-Unis, les cotisations patronales à l'assurance chômage dépendent du nombre de licenciements effectués par l'entreprise au cours des trois ou cinq dernières années de son activité. Cette règle de modulation, appelée « *experience rating* », a donc quelque analogie avec le principe de bonus-malus appliqué par les compagnies d'assurance. Le système d'*experience rating* présente toutefois une spécificité : il doit être envisagé en relation avec les coûts que supportent les entreprises qui ajustent leur niveau d'emploi.

Dans ce complément, nous présenterons un bref aperçu des études consacrées aux effets du système américain d'*experience rating*⁽¹⁾. Après avoir décrit ce système, nous détaillerons ses trois modalités d'application.

(*) Ce texte est une synthèse d'une des parties d'un rapport d'étude rédigé par David Margolis à la demande du Service des Affaires Sociales du Commissariat Général du Plan (voir Margolis, 1999). Les auteurs tiennent à remercier Pierre Vanlerenberghe, ainsi que Lucile Olier et Michel Théry, respectivement chef et membres de ce Service, pour leurs encouragements et leurs commentaires.

(1) Il est à noter que, bien que les États-Unis soit le seul pays au monde où les cotisations patronales sont modulées en fonction de l'historique des licenciements de l'entreprise, le Canada a tenté d'introduire en 1995 une expérience de modulation en fonction de l'historique d'indemnisation des individus. Dans le cas du Canada, un tel dispositif pouvait se justifier par la fréquence du chômage récurrent. L'économie française étant nettement moins saisonnière que l'économie canadienne, ce dispositif ne serait pas adapté au cas français, d'autant que, d'après certaines analyses préliminaires (Fortin et Van Audenrode, 1999), la réforme canadienne ne semble pas avoir eu les effets attendus sur la réduction du chômage récurrent.

Puis nous ferons un bilan de l'état actuel de ce système en insistant sur son efficacité.

Les études empiriques, principalement celles ayant examiné les effets de la modulation des cotisations, seront brièvement présentées dans la quatrième partie. Nous résumerons les effets de ce système sur le niveau du chômage, en particulier sur le chômage partiel, et sur sa distribution au travers des secteurs, mais aussi sur le lissage de ses fluctuations saisonnières et au cours du cycle économique.

Nous concluons en évoquant ce que pourraient être les réactions des entreprises françaises à la mise en place d'un tel système. Pour ce faire, nous résumerons les résultats des travaux qui ont examiné la façon dont elles adaptent actuellement l'emploi aux variations de leurs coûts d'ajustement, mais surtout aux spécificités institutionnelles en matière de fonctionnement du marché de travail.

Le fonctionnement de l'assurance chômage aux États-Unis

L'assurance chômage aux États-Unis a été conçue comme un véritable dispositif d'assurance, le volet d'assistance sociale étant réservé à d'autres programmes. Les indemnisations sur lesquelles les taux de cotisation sont basés sont limitées dans le temps (en général, pas plus de vingt-six semaines sauf cas exceptionnel) et leur versement est soumis à des conditions d'éligibilité strictes. En particulier, les allocations ne peuvent être versées qu'à la suite d'un licenciement pour raison économique, et les employeurs ont le droit de contester toute demande d'indemnisation faite par un de leurs ex-employés. Parce que la modulation des taux de cotisation est au cœur du système de financement de l'assurance chômage, les entreprises profitent de ce droit de contrôle pour tenter de réduire les taux de cotisation auxquels elles seront soumises dans le futur (Anderson et Meyer, 1998).

Aujourd'hui, il existe principalement trois formules d'application du principe de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage. Ces approches sont le *ratio de réserves* (reserve ratio), le *ratio de versements* (benefit ratio) et le *ratio des salaires des allocataires* (benefit wage ratio). Certains États (notamment la Pennsylvanie) ont adopté des méthodes de calcul des taux qui mélangent certaines de ces trois modalités⁽²⁾. Tous ces systèmes fonctionnent essentiellement de la même façon. L'État calcule un ratio (selon une formule pré-établie) pour chaque entreprise, en fonction de son historique de licenciement. Ce ratio est ensuite comparé à un barème des taux, qui dépend de la solvabilité globale de la caisse d'assurance chômage. Cette comparaison fournit un taux de cotisation, auquel

(2) L'Alaska utilise un système fondé sur la « masse salariale décroissante » (declining payroll), dans lequel les taux sont fonction de la taille de la réduction de la masse salariale. Étant donné que l'Alaska est le seul État à proposer un tel système, nous n'en parlerons pas ici. Tous les détails sur le système de l'Alaska sont disponibles sur le site internet http://www.labor.state.ak.us/esd_tax_handbook/taxbook.htm

viendront s'ajouter éventuellement des pénalités en cas de paiement tardif des cotisations. Par ailleurs, tous les États ont mis en place des taux de cotisation plafond et plancher, qui limitent le degré de modulation pour les ratios les plus et les moins élevés.

Le ratio de réserves

Cette formule, adoptée par trente-trois États (dont le District de Colombie, Porto Rico et les Îles Vierges), est la plus répandue aux États-Unis. Ce système est fondé sur des comptes fictifs⁽³⁾ établis pour chaque employeur. Dans ces comptes sont reportées les cotisations de l'employeur et les allocations payées à ses ex-employés. Ainsi, un employeur qui a versé un total de cotisations supérieur au montant des allocations qui lui est imputable aura un solde positif. Ce solde est en général divisé par la masse salariale imposable sur les trois années précédentes ; ce ratio, qui est appelé *ratio de réserves*, est ensuite comparé au barème de l'année, ce qui permet à l'État de calculer le taux de cotisation à facturer à l'entreprise.

Le ratio de versements

Le système du ratio de versements est utilisé par dix-sept États (y compris la Pennsylvanie qui utilise une combinaison du ratio de réserves et du ratio de versements pour ses calculs). Ce système est basé en théorie sur un historique plus court, car il n'utilise que les allocations facturées et les masses salariales imposables au cours d'une période fixe, souvent les trois à cinq dernières années. L'État considère uniquement la somme des allocations facturées à un employeur, et la divise par la somme des salaires imposables. Ce ratio, que l'on appelle le *ratio de versements*, est ensuite comparé au barème de l'année, ce qui permet à l'État de déduire le taux de cotisation à facturer à l'entreprise.

Le ratio de salaires des allocataires

Le système du ratio de salaires des allocataires est très différent des deux précédents modes de calcul. On ne le rencontre qu'en Oklahoma et au Delaware. Avec cette formule, l'État ne tient aucun compte des licenciements passés. Les calculs ne sont basés que sur des critères mesurables à la date de référence. Au lieu de facturer les allocations à l'employeur, l'État facture les salaires perçus par les ex-employés (ce que l'on appelle les salaires des allocataires) à leur employeur de référence au moment où le paiement des allocations commence. La somme des salaires des allocataires est divisée par la masse salariale imposable, ce rapport formant le *ratio des salaires des allocataires*. Ce ratio est ensuite comparé au barème applicable afin de déterminer le taux de cotisation.

(3) Ces comptes sont fictifs parce que toutes les cotisations sont versées dans la même caisse, et qu'un employeur n'a pas plus le droit qu'un autre à prélever dans les fonds de cette caisse. Les comptes ne sont qu'une façon comptable de garder des traces de l'historique des licenciements de l'employeur.

Les performances des systèmes d'*experience rating*

Caractéristiques des systèmes actuellement en vigueur

En premier lieu, il faut bien constater que la mise en application du système d'*experience rating* diffère sensiblement d'un État à l'autre. La première chose à remarquer est la très forte variation des taux de cotisation et de la base salariale imposable (voir le tableau pour un aperçu de leur variabilité en 1995). La base salariale imposable minimum permise par la loi fédérale en 1995 était de 7 000 dollars. En 1995, seuls douze États imposaient les entreprises à hauteur de cette base minimale fédérale, tous les autres utilisaient une base supérieure, parfois à des niveaux beaucoup plus élevés (le maximum étant 25 500 dollars à Hawaï).

Les taux maximaux appliqués aux entreprises présentant des soldes négatifs varient également beaucoup. Pour les États ayant adopté le ratio de réserves (à l'exception de la Pennsylvanie, qui utilise une combinaison du ratio de réserves et du ratio de versements), le taux maximum le plus élevé est celui en vigueur dans le Tennessee, égal à 10 % pour les soldes les plus négatifs. À l'opposé, onze États appliquent un taux maximal de seulement 5,4 %, le minimum permis par la loi fédérale. Dans tous les États, à l'exception des Îles Vierges, une pénalité supplémentaire est appliquée aux entreprises dont le ratio de réserves devient déficitaire.

Enfin, on constate également que les taux appliqués aux entreprises nouvellement créées, c'est-à-dire celles qui n'ont pas un historique de cotisations et d'allocations suffisamment long pour permettre le calcul de l'indicateur, varient de 1 % (en Iowa) jusqu'à 4,8 % (au Connecticut). Certains autres États font dépendre ce taux initial du secteur d'activité. C'est le cas, par exemple, de l'État de Washington où le taux de cotisation initial est la moyenne des taux payés par les entreprises du même secteur.

*L'efficacité des systèmes d'*experience rating**

L'efficacité des systèmes d'*experience rating* est souvent mesurée au moyen de l'indice de modulation, égal au pourcentage des allocations versées qui sont facturées aux employeurs correspondants. Cet indicateur est celui qui a la préférence des gestionnaires des caisses d'assurance chômage, car il leur permet d'évaluer la part des allocations qui doit être mutualisée. Un niveau de mutualisation plus élevé correspond à une valeur plus faible de l'indice⁽⁴⁾. La décomposition en charges ineffectives, charges

(4) Il faut se rappeler qu'un des objectifs des systèmes d'assurance chômage aux États-Unis est l'autofinancement. Toute hausse du niveau de mutualisation augmente le risque que l'État ou le gouvernement fédéral soit obligé de verser une contribution supplémentaire, toutes choses égales par ailleurs.

inactives et non-charges⁽⁵⁾ les aident aussi à repérer les aspects sur lesquels le système peut être amélioré. Ils peuvent notamment baisser les charges ineffectives (en renforçant l'indexation associée à l'*experience rating*) ou les non-charges (en changeant les règles de facturation des allocations).

On constate qu'aucune formule d'*experience rating* n'est parfaite, parce que l'employeur ne supporte jamais individuellement la totalité des frais que la gestion de sa main d'œuvre fait peser sur le système d'assurance chômage. Par exemple, l'État de New York, le New Hampshire et l'Illinois, qui représentent les cas les plus favorables, n'ont pu faire supporter que 83 à 86 % des coûts des allocations aux employeurs concernés en 1996. En moyenne, les États ont été obligés de mutualiser environ 40 % des coûts des allocations chômage au cours de la période 1988-1996.

En outre, les facteurs qui réduisent l'efficacité du système varient d'un État à l'autre. C'est le cas pour les charges ineffectives qui, en général, découlent de l'existence de taux de cotisation planchers et plafonds, puisque le coût marginal d'un licenciement supplémentaire est nul pour une entreprise au taux plafond ou plancher (ou encore dont le taux est suffisamment éloigné de la valeur à partir de laquelle commence l'indexation). Ceci implique que l'intégralité du coût supplémentaire des licenciements faits par ces entreprises doit être supportée par la collectivité.

On constate également que l'efficacité de l'*experience rating* semble avoir peu de liens avec la formule de ratio choisie. En particulier, les systèmes du ratio de réserves et du ratio de versements se ressemblent beaucoup du point de vue de leur efficacité. En 1996, les États ayant adopté le ratio de réserves (en excluant la Caroline du Nord, le Kansas et la Pennsylvanie) avaient un indice de modulation moyen de 64,86 %, alors que les États ayant adopté le ratio de versements (à l'exception de la Pennsylvanie) avaient un indice de modulation moyen de 63,13 %⁽⁶⁾. Les deux États ayant mis en place le ratio des salaires des allocataires présentent un indice moyen de 55,5 %, ce qui est sensiblement plus bas que les autres types de système. Les États qui utilisent le ratio des salaires des allocataires ont un indice de modulation moyen qui est toujours inférieur aux indices moyens des deux autres systèmes. Toutefois, certaines années (1989 et 1992), le ratio de versements s'est révélé plus efficace en moyenne, alors que durant d'autres années (1988, 1990, 1991 et 1993-1996), le rapport d'efficacité entre ces deux systèmes est inversé⁽⁷⁾.

(5) Les charges ineffectives correspondent aux allocations qui ne sont couvertes qu'en partie par les employeurs qui les engendrent. Les charges inactives correspondent aux allocations versées à des chômeurs qui ont été licenciés par des employeurs ayant fait faillite et dont l'État ne peut pas récupérer les cotisations impayées. Enfin, les non-charges sont les allocations qui ne peuvent être imputées à un employeur particulier.

(6) Il est à noter que ce sont des moyennes non pondérées.

(7) À ce jour, il n'existe pas d'analyse empirique ayant comparé les systèmes d'*experience rating* entre eux. C'est un des objectifs éventuels du projet joint de l'État de Washington et de l'Urban Institute (Vroman, 1998).

L'efficacité d'affectation des coûts mise à part, il semble que l'*experience rating* ne soit pas une cause importante de disparition des entreprises aux États-Unis. Bien que les États présentant les pourcentages de charges inactives les plus élevés⁽⁸⁾ en 1996 (le Delaware avec 37,79 % et le Tennessee avec 25,11 %) soient par ailleurs des États ayant appliqué des taux maximaux élevés en 1995 (9,5 % pour le Delaware et 10 % pour le Tennessee), cette corrélation n'est pas vérifiée dans le reste des États. En fait, le coefficient de corrélation entre le taux maximal en vigueur dans l'État et le pourcentage des allocations correspondant aux charges inactives n'est que de 0,163 et le coefficient de corrélation entre la différence des taux maximal et minimal et le pourcentage de charges inactives n'est que de 0,145⁽⁹⁾. Ceci signifie que, bien qu'il fasse supporter des cotisations plus élevées aux entreprises qui licencient plus, le principe de modulation n'augmente pas significativement le risque de faillite des entreprises en mauvaise santé.

Finalement, il est utile de rappeler que l'indice de modulation permet de caractériser le système de l'État de façon globale, mais qu'il ne donne pas d'information sur les incitations auxquelles font face les entreprises individuelles. Les incitations de l'employeur sont le plus souvent mesurées dans la littérature par le coût marginal d'imposition. Ce coût, qui représente la valeur actuelle de la somme de tous les impôts supplémentaires engendrés dans le futur par une hausse d'un dollar des allocations facturées à l'entreprise, prend la valeur 1 si l'entreprise finit par payer l'intégralité des coûts supplémentaires engendrés par sa politique de gestion de main d'œuvre⁽¹⁰⁾. C'est le coût marginal d'imposition, et la réaction des entreprises aux variations de ce coût, qui font l'objet des analyses empiriques que nous allons maintenant commenter.

(8) Rappelons que les charges inactives représentent les allocations versées aux ex-employés des entreprises qui ont disparu sans être reprises.

(9) Cet exercice est nécessairement imparfait, car il utilise des données agrégées en coupe transversale. Les taux appliqués en 1995 sont supposés influencer l'indice de modulation constaté en 1996. Mais le système de barèmes qui fait varier les taux en fonction du niveau de la caisse implique nécessairement que les taux sont des fonctions du nombre des disparitions d'entreprises dans les années précédentes. En outre, l'évolution de la distribution des entreprises au sein des secteurs peut refléter les variations des systèmes d'*experience rating*. Ainsi, les taux de cotisation dépendent du taux de faillite dans l'État, au moins dans le long terme. Ceci n'est qu'une simple corrélation calculée au sein des États, et elle ne nous informe que très partiellement sur le rôle des cotisations au niveau de l'entreprise elle-même. Pour toutes ces raisons, le lien de causalité entre le taux de cotisation et le risque de faillite n'est pas évident.

(10) Les formules nécessaires pour calculer ce coût varient selon système choisi. Leur expression est fournie dans le rapport de Margolis (1999).

Experience rating et chômage : les résultats des études empiriques américaines

Les études empiriques consacrées aux effets de l'*experience rating* sur le chômage ont pris pour référence les prédictions des modèles théoriques apparus dans la littérature économique. Cette littérature théorique a connu deux phases de développement : tout d'abord à la fin des années soixante-dix avec les analyses statiques de Baily (1977), Brechling (1977a et b) et Feldstein (1976 et 1978), puis au début des années quatre-vingt-dix avec les modèles dynamiques proposés par Anderson (1993), Anderson et Meyer (1994 et 1998), Card et Levine (1994) et Hamermesh (1993)⁽¹¹⁾. Nous passerons ici en revue très rapidement les principaux résultats des études empiriques concernant les effets du système d'*experience rating* sur le niveau du chômage et sur ses fluctuations.

L'impact de l'experience rating sur le niveau de chômage

Dans un article souvent cité, Topel (1983)⁽¹²⁾ a utilisé des données de ménages du « Current Population Survey » (CPS) et des statistiques agrégées provenant de dix-neuf États et vingt-neuf secteurs relativement désagrégés pour estimer l'élasticité du chômage par rapport à la subvention implicite fournie par le système de modulation (1 moins le coût marginal d'imposition). Avec un modèle économétrique des transitions entre l'emploi et le chômage, il estime qu'une suppression de la subvention, ce que la littérature appelle un passage à l'*experience rating* parfait, réduirait le taux de chômage partiel de 30 % dans son échantillon.

Les modèles théoriques prédisent que la subvention implicite dans l'*experience rating* imparfait permet aux secteurs les moins stables d'embaucher plus de travailleurs. Ils trouvent également qu'avec ce système, le chômage est plus élevé que dans la situation où les entreprises finissent par payer l'intégralité des indemnités induites par leur politique de licenciement. À l'aide de données provenant de trente et un États et sept secteurs relativement agrégés au cours de la période 1962-1969, Deere (1991) trouve que la subvention implicite fait augmenter l'emploi dans le secteur de la construction relativement au secteur des services et au secteur minier. En outre, il estime que ce simple effet de réallocation des travailleurs des secteurs les plus stables vers les secteurs les moins stables a fait augmenter d'environ 5 % le taux de chômage en 1968 et 1969.

(11) Le lecteur intéressé trouvera dans le rapport de Margolis (1999) une synthèse de ces travaux théoriques.

(12) À la même époque, Topel a publié plusieurs papiers (Topel, 1983 et 1984 et Topel et Welch, 1980) appliquant essentiellement la même méthodologie et trouvant pratiquement les mêmes résultats.

Utilisant des fichiers de données individuelles, Anderson et Meyer (1994) reviennent sur les analyses faites avec des données agrégées et, pour cela, comparent leurs estimations faites entreprise par entreprise avec celles des modèles estimés par Topel (1983) et Card et Levine (1994). Les estimations faites à partir du coût marginal d'imposition observé *pour chaque entreprise* montrent que 23 % des licenciements temporaires et 21 % des séparations permanentes sont dûs à la subvention implicite.

L'impact de l'expérience rating sur les fluctuations de chômage

Card et Levine (1994) ont analysé les fluctuations saisonnières et cycliques des licenciements à partir des données provenant du CPS entre 1979 et 1987 pour trente-six États et cinq secteurs assez agrégés, notamment le secteur de la construction qui a un taux de licenciement particulièrement élevé et une activité fortement saisonnière. Ils trouvent que le chômage partiel, et le chômage normal (c'est-à-dire la situation dans laquelle les travailleurs licenciés n'anticipent pas de réembauche après une amélioration de la conjoncture) dans une moindre mesure, sont significativement liés au coût marginal d'imposition résultant du système d'*expérience rating*. Leurs estimations suggèrent que le passage d'un système où le coût marginal moyen d'imposition est de 0,68 à l'*expérience rating* parfait, c'est-à-dire à une situation où le coût marginal d'imposition est de 1, permettrait de réduire le chômage partiel d'environ 20 % et le chômage normal de 5 %. Par ailleurs, leurs estimations indiquent que les effets du coût marginal d'imposition sur le chômage sont fortement cycliques et que la modulation des cotisations a des effets significatifs sur les fluctuations du chômage saisonnier.

Anderson (1993) étudie les fluctuations saisonnières de l'emploi du secteur du commerce de détail en utilisant des données d'entreprise ; elle estime l'impact du coût marginal d'imposition sur les variations d'emploi et sur la probabilité d'effectif constant de trimestre en trimestre. Elle trouve que la modulation des cotisations réduit le risque qu'une entreprise recoure au chômage partiel pour répondre à de faibles variations de la demande de son produit, et qu'un passage de 0,4 (la moyenne sur son échantillon) à 1 réduirait de 14 % la variabilité saisonnière de l'emploi. En plus, elle estime que le niveau moyen de l'emploi annuel augmenterait de 4,3 % si un système d'*expérience rating* parfait était mis en place.

Finalement, Anderson et Meyer (1998) ont exploité les données relatives à l'État de Washington avec une approche différente. L'État de Washington était caractérisé par un taux fixe pour les cotisations patronales entre 1972 et 1984 (comme en France actuellement), mais la loi fédérale l'a contraint à mettre en place en 1985 un système de modulation des cotisations en fonction des historiques de licenciements. Anderson et Meyer (1998) exploitent les modifications très soudaines des taux de cotisation entre 1984 et 1985 afin d'évaluer l'impact de l'*expérience rating*. Ils trouvent en premier lieu que les salaires ont baissé dans les secteurs anciennement sub-

ventionnés (i.e. ceux qui licenciaient beaucoup avant la réforme de 1985), mais seulement d'un montant équivalent à la hausse moyenne des coûts dans le secteur. Ensuite, ils estiment que la variabilité et le niveau des demandes d'allocations ont baissé après la réforme, alors que les rejets de demandes ont augmenté.

Quelques considérations sur le cas français

Aux États-Unis, tous les États pratiquent le principe de modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage en faisant dépendre celles-ci des historiques de licenciement des entreprises. Toutefois, ce principe est mis en œuvre de façon parfois très différente d'un État à l'autre. En particulier, le niveau de mutualisation des coûts est variable, et aucun État ne facture l'intégralité des coûts de l'assurance chômage aux employeurs dont les salariés licenciés perçoivent des allocations.

Toutes les études indiquent que les effets de la modulation vont dans le « bon sens », c'est-à-dire qu'elle réduit le niveau du chômage, sa sensibilité au cycle économique et aux saisonnalités, qu'elle est favorable à l'augmentation de l'emploi et en particulier à l'embauche des salariés dans les entreprises qui stabilisent leur main d'œuvre.

Gagnerait-on à introduire ce système, sous une forme adaptée, dans notre pays⁽¹³⁾ ? Il est difficile de répondre à cette question sans approfondir notre connaissance d'un certain nombre de mécanismes, et notamment ceux relatifs à l'existence de coûts d'ajustement de l'emploi particulièrement élevés en France. Il se peut que la réussite du système d'*experience rating* aux États-Unis s'explique par des coûts d'ajustement plus faibles. Les études d'Abowd et Kramarz (1997) et de Goux, Maurin et Pauchet (1999) nous renseignent sur la nature et l'ampleur des coûts d'ajustement en France. Selon les résultats de leurs analyses, il semblerait que les entreprises françaises fassent appel aux contrats de durée déterminée pour réduire les coûts d'ajustement liés aux contrats de durée indéterminée, coûts apparaissant à l'embauche comme à la rupture de ces contrats. Dans ce contexte, il faut prêter une attention particulière à ce que pourraient être les effets de l'introduction d'un dispositif d'*experience rating* sur les modes d'utilisation des CDI et des CDD par les entreprises.

Six autres points nous semblent devoir être examinés préalablement à la mise en place d'un tel dispositif en France.

(13) En France, les contributions patronales à l'assurance chômage sont définies par un taux uniforme égal à 3,97 % de la portion du salaire brut inférieure à quatre fois le plafond de la Sécurité sociale (voir *Liaisons Sociales*, 1998).

1. Caractéristiques principales des systèmes d'*experience rating* appliqués en 1995, État par État

	Type de système d'experience rating	Taux pour les nouvelles entreprises	Taux de cotisation				Base salariale imposable (en francs)	Indice de modulation (1996)
			maximal		minimal			
			pour un employeur avec un solde					
			négatif	positif		permis par la loi		
Alabama	RV	2,7	0,14	5,4	5,4	0,2	8 000	60
Alaska	MSD	—	5,4	5,4	1	1	23900	nd
Arizona	RR	2,7	nd	nd	nd	0,1	7 000	76
Arkansas	RR	3,3	6,4	4,4	0,5	0	9 000	56
Californie	RR	3,4	5,4	4,8	1,1	0,1	7 000	57
Caroline du Nord	RR	2,25	5,7	2,7	0,01	0,01	13 500	8
Caroline du Sud	RR	2,64	5,4	2,64	1,24	0,19	7 000	57
Colorado	RR	—	5,4	2,1	0	0	10 000	56
Connecticut	RV	4,8	6,9	6,9	2	0,5	10 000	65
Dakota du Nord	RR	—	5,4	2	0,2	0,1	13 400	62
Dakota du Sud	RR	1,2	8	1,4	0	0	7 000	50
Delaware	RSA	—	9,5	9,5	1	0,1	8 500	60
District de Colombie	RR	nd.	7,4	4,4	1,9	0,1	10 000	78
Floride	RV	2,7	5,4	5,4	0,2	0,1	7 000	71
Georgie	RR	2,7	8,1	3,19	0,06	0,1	8 500	80
Hawaï	RR	nd	5,4	3	0,2	0	25 500	44
Idaho	RR	2,1	5,4	2,1	0,1	0,1	21 000	58
Îles Vierges	RR	—	8,5	8,5	0,1	0,1	13 900	nd
Illinois	RV	—	8,2	8,2	0,6	0,2	9 000	83
Indiana	RR	2,7	5,5	2,9	0,2	0,2	7 000	69
Iowa	RV	1	7	7	0	0	14 200	70
Kansas	RR	—	6,4	3,68	0,05	0	8 000	16
Kentucky	RR	3	9	2,4	0,3	0,3	8 000	70
Louisiane	RR	—	6,05	3,88	0,3	0,3	8 500	72
Maine	RR	4	7,5	4,7	2,4	0,5	7 000	58

Maryland	RV	—	8,6	8,6	1,8	0,1	8 500	nd
Massachusetts	RR	3	8,1	5,1	2,2	0,6	10 800	50
Michigan	RV	2,7	10	10	0,5	0	9 500	73
Minnesota	RV	—	9,1	9,1	0,4	0,1	15 300	72
Mississippi	RV	2,7	nd	nd	nd	0,1	7 000	50
Missouri	RR	—	7,8	3,51	0	0	8 500	69
Montana	RR	—	0,3	6,4	2,1	0	15 500	60
Nebraska	RR	3,5	5,4	3,5	0,1	nd	7 000	50
Nevada	RR	2,95	5,4	2,35	0,25	0,3	16 400	80
New Hampshire	RR	2,7	6,5	2,1	0,01	0,01	8 000	84
New Jersey	RR	2,8	5,8	3,6	0,5	0	17 600	64
New York	RR	2,7	5,4	3,5	0,9	0,3	7 000	86
Nouveau Mexique	RR	2,7	5,4	3,3	0,3	0,1	13 500	63
Ohio	RR	—	8,5	6,3	0,7	0,1	9 000	72
Oklahoma	RSA	3,1	5,5	5,5	0,1	0,1	10 700	51
Oregon	RV	—	5,4	5,4	0,14	0,9	19 000	55
Ouest Virginie	RR	2,7	7,5	4,5	1,5	0	8 000	60
Pennsylvanie	RR + RV	3,5	10,3056	10,3056	1,8895	0,3	8 000	76
Porto Rico	RR	2,7	5,4	4,2	1	1	7 000	nd
Rhode Island	RR	3,95	8,25	4,65	2,15	0,7	16 800	70
Tennessee	RR	2,7	10	2,55	0,1	0,15	7 000	63
Texas	RV	—	6,31	6,31	1,61	0	9 000	55
Utah	RV	—	8	8	0,3	0,1	16 500	73
Vermont	RV	—	5,9	5,9	0,6	0,4	8 000	49
Virginie	RV	2,58	6,28	6,28	0,18	0	8 000	79
Washington	RV	—	5,4	5,4	0,36	0,36	19 900	50
Wisconsin	RR	3,6	9,75	4,55	0,02	0,02	10 500	67
Wyoming	RV	—	8,77	8,77	0,27	0	11 900	42

Notes : L'Administration de la Sécurité de l'Emploi des États (State Employment Security Administration, ou SESA) n'indique pas la raison pour laquelle les taux des entreprises nouvellement créées sont manquants. Dans certains cas, ceci peut être dû à une variation des taux initiaux, par exemple quand le taux initial est la moyenne des taux payés par les autres entreprises dans la même secteur. En 1996 la Caroline du Nord et le Kansas appliquaient un taux de cotisation nul aux employeurs ayant un ratio de réserves positif.

nd = non disponible ; RR = Ratio de réserves ; RV = Ratio de versements ; RSA = Ratio de salaires des allocataires ; MSD = Masse salariale décroissante.

Sources : http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/uilaws/march98/tables/tbl200.pdf

http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/sesatax/statetax.html http://www.itsc.state.md.us/ui_manage/UIPLs/uipl-13.98a2.html

- Aux États-Unis, les allocations chômage versées aux travailleurs licenciés sont à la fois moins élevées et versées sur une période de temps plus courte. Compte tenu du montant des allocations versées aux chômeurs français et de la durée moyenne de leurs périodes de chômage, la mise en place d'un système de type *experience rating* conduirait à faire peser sur les entreprises françaises une charge bien plus lourde que celle supportée par les employeurs américains.

La charge serait plus lourde en France principalement parce que, dans notre pays, l'assurance chômage répond à un double objectif : elle joue bien évidemment le rôle d'une assurance contre le risque de perte temporaire de revenus salariés, mais elle est aussi un instrument de lutte contre la pauvreté. Une solution possible serait de dissocier ces deux objectifs, notamment en intégrant l'allocation de solidarité spécifique dans les dispositifs d'aide sociale actuellement en place et en révisant la durée de ses versements⁽¹⁴⁾.

- Comme cela a été mentionné, les coûts d'ajustement en France sont globalement élevés, et le sont plus particulièrement pour les contrats de travail de durée indéterminée. De ce point de vue, un dispositif d'*experience rating* correspondrait à un coût supplémentaire d'ajustement pour les entreprises. Ceci pourrait ralentir l'ajustement des entreprises françaises aux chocs externes.

Mais il faut se souvenir que l'*experience rating* se substituerait au système actuel de cotisations. Les entreprises les plus stables ou les plus créatrices de nouveaux emplois verraient *baisser* leur taux de cotisation à l'assurance chômage, et cette réduction de coût leur permettrait d'embaucher plus de travailleurs que dans le système actuel. En outre, ces nouveaux emplois seraient créés principalement dans les entreprises les plus dynamiques et les secteurs ayant la plus forte croissance, ce qui réduirait le risque que ces nouvelles embauches débouchent rapidement sur des licenciements.

- Étant donné que l'*experience rating* impute les allocations de chômage à l'employeur responsable des licenciements⁽¹⁵⁾, il serait normal d'exempter les entreprises des allocations versées dans le cas de licenciement pour faute professionnelle.

- La présence de contrats de travail de durée déterminée pose un problème particulier. Si les entreprises devenaient redevables des allocations

(14) Il existe de nombreuses études sur les durées de chômage en France (Bonnal et Fougère, 1990, Cases et Lollivier, 1994 et Joutard et Ruggiero, 1994). Ces études montrent que le taux de sortie du chômage décroît avec le temps passé en chômage, et que de ce point de vue, les difficultés sont plus grandes pour les chômeurs non indemnisés.

(15) Aux États-Unis, il existe des situations où les allocations versées ne sont pas facturées à un employeur particulier. Par exemple, considérons le cas d'un individu qui démissionne de l'entreprise A après dix ans de service pour prendre un emploi dans l'entreprise B. L'entreprise B le licencie au bout d'une semaine. Dans ce cas, aucune entreprise n'est redevable des allocations versées à cet individu, leur coût étant entièrement mutualisé.

chômage que leur politique de licenciement et de fins de contrat induisent, assisterait-on à un raccourcissement des durées des CDD, de sorte que les salariés embauchés sur CDD travailleraient majoritairement durant un nombre de jours inférieur au seuil donnant droit aux allocations ? Si le dispositif d'*experience rating* ne tenait pas compte de la nature des contrats de travail rompus, les entreprises auraient alors intérêt à ne proposer que des CDD de durée courte ne donnant pas droit aux allocations de chômage.

Mais si l'on décidait d'exempter les entreprises des allocations versées aux chômeurs préalablement en CDD du calcul des taux, il faudrait définir ce que serait la masse salariale imposable utilisée comme dénominateur dans les divers ratios. Plus précisément, si l'entreprise pouvait recourir aux CDD sans être redevable des allocations à verser en cas de rupture de ces contrats, elle pourrait inclure les salaires versés aux travailleurs embauchés sur CDD pour diminuer son ratio. Il est clair qu'en ce cas, les entreprises seraient encore plus incitées à recourir à ces formes de contrat.

- Face au risque de chômage de (très) longue durée, plus élevé en France qu'aux États-Unis, les employeurs français pourraient être plus sélectifs que leurs homologues américains au moment de l'embauche. En effet, si l'employeur sait que l'ASSEDIC risque de verser des indemnités chômage relativement élevées pendant plusieurs années, il aura tendance à être plus exigeant sur les qualités, ou sur « l'employabilité » de la main d'œuvre, qu'il souhaite recruter. Un tel comportement pourrait avoir comme conséquence un accroissement du chômage de longue durée et des effets de stigmatisation qui lui sont associés. Ce point soulève une question plus générale, à savoir celle du traitement des dispositifs d'aide à l'emploi des travailleurs les moins qualifiés. Les épisodes de chômage faisant suite à ces dispositifs pourraient être exclus du calcul des coûts à facturer à l'employeur. Toutefois le recours massif aux emplois aidés, par eux-mêmes générateurs de subventions aux entreprises, compliquerait à l'évidence la gestion d'un système d'*experience rating*. Autrement dit, l'introduction d'un tel système en France ne peut être envisagée sans une discussion préalable de fond sur la logique et la cohérence des dispositifs actuels d'aide à l'emploi, en vue d'une possible simplification du droit de travail en la matière.

- Enfin, il conviendrait de réfléchir au rôle des périodes d'essai dans les embauches sur CDI. L'éligibilité à l'assurance chômage devrait-elle tenir compte des durées de ces périodes ? Si un individu était embauché sur CDI, devrait-on imputer à l'employeur un licenciement survenant pendant la période d'essai ? Et si l'on excluait ce type de licenciement du calcul du ratio fixant le taux de cotisation, devrait-on également l'exclure de la masse salariale utilisée dans ce calcul ? Cette dernière question est plus subtile que celle soulevée dans le quatrième point, car les périodes d'essai sont en général d'une durée maximale plus courte que les CDD et elles peuvent être interrompues à n'importe quel moment sans coût supplémentaire, alors qu'une entreprise qui rompt un CDD à mi-parcours doit indemniser l'employé.

Références bibliographiques

- Abowd John M. et Francis Kramarz (1997) : « The Costs of Hiring and Separations », *Document de Travail NBER*, n° 6110, juillet.
- Administration de l'Emploi et de la Formation (Employment and Training Administration), ministère du Travail américain (Department of Labor) : « A Dialogue: Unemployment Insurance and Employment Service Programs » <http://www.doleta.gov/dialogue>
- Anderson Patricia M. (1993) : « Linear Adjustment Costs and Seasonal Labor Demand: Evidence from Retail Trade Firms », *Quarterly Journal of Economics*, novembre.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1993) : « Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies », *Journal of Labor Economics*, partie 2, janvier.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1994) : « The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data », *Document de Travail NBER*, n° 4960, décembre.
- Anderson Patricia M. et Bruce D. Meyer (1998) : « Using a Natural Experiment to Estimate the Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Layoffs, Employment, and Wages », *Mimeo Dartmouth College*, juillet.
- Baily Martin Neil (1977) : « On the Theory of Layoffs and Unemployment », *Econometrica*, juillet.
- Bonnal Liliane et Denis Fougère (1990) : « Les déterminants individuels de la durée de chômage », *Économie et Prévision*, n° 96.
- Brechling Frank (1977a) : « The Incentive Effects of the US Unemployment Insurance Tax », *Research in Labor Economics*.
- Brechling Frank (1977b) : « Unemployment Insurance Taxes and Labor Turnover: Summary of Theoretical Findings », *Industrial and Labor Relations Review*, juillet.
- Card David et Phillip B. Levine (1994) : « Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment », *Journal of Public Economics*, janvier.

- Cases Chantal et Stefan Lollivier (1994) : « Estimation d'un modèle de sortie de chômage à destinations multiples », *Économie et Prévision*, n° 113-114.
- Centre de Support Informatique (Information Technology Support Center) de l'État de Maryland, site internet : <http://www.itsc.state.md.us>
- Deere Donald R. (1991) : « Unemployment Insurance and Employment », *Journal of Labor Economics*, octobre.
- Feldstein Martin (1976) : « Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment », *Journal of Political Economy*, octobre.
- Feldstein Martin (1978) : « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment », *American Economic Review*.
- Fortin Bernard et Marc Van Audenrode (1999) : « The Impact of Experience Rating of Unemployed Workers », *Mimeo Université Laval*.
- Goux Dominique, Éric Maurin et Marianne Pauchet (1999) : « Fixed-Term Contracts and the Dynamics of Labour Demand », *Document de Travail CREST*, n° 9902.
- Joutard Xavier et Michèle Ruggiero (1994) : « Taux de sortie du chômage à la fin des droits à l'indemnisation : une étude de périodes atypiques durant l'épisode de chômage », *Économie et Prévision*, n° 113-114.
- Hamermesh Daniel S. (1993) : *Labor Demand*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Liaisons Sociales (1998) : *Mémo Social 1998*, Paris, Groupes Liaisons.
- Margolis David (1999) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Rapport au Commissariat Général du Plan*.
- Topel Robert H. (1983) : « On Layoffs and Unemployment Insurance », *American Economic Review*, septembre.
- Topel Robert H. (1984) : « Experience Rating of Unemployment Insurance and the Incidence of Unemployment », *Journal of Law and Economics*, avril.
- Topel Robert et Finis Welch (1980) : *Unemployment Insurance: Survey and Extensions*, Economica.
- Vroman Wayne (1998) : « Unemployment Insurance Tax Equity in Washington », *Mimeo The Urban Institute*, novembre.
- Washington State Employment Security Job Service (1998) : *Unemployment Insurance Tax Information: A Handbook for Washington State Employers January 1998*, Olympia, Washington, Washington State Employment Security Office of Communications.