

Etats-Unis

Une protection *a minima* réservée aux *insiders*

Catherine SAUVIAT

Le système d'assurance chômage américain est unique en son genre. D'une part, c'est un système dans lequel une large responsabilité de la gestion échoit aux Etats, bien que sous la supervision du gouvernement fédéral. D'autre part, il est financé exclusivement par des cotisations employeur, dont le niveau varie en fonction des antécédents de l'entreprise en matière de licenciements (*experience rating*). Enfin, les allocations chômage y sont particulièrement peu généreuses et de courte durée, conçues comme telles pour éviter la « désincitation au travail » et limiter les effets « d'aléa moral », selon la représentation dominante du « chômage volontaire » qui prévaut chez les économistes américains¹. Ces traits sont l'héritage du contexte historique dans lequel le système d'indemnisation du chômage a vu le jour en 1935, un certain nombre d'initiatives l'ayant précédé comme la création de régimes volontaires d'entreprise et/ou syndicaux dans les années 1920 ou la promulgation par certains Etats comme le Wisconsin de leur propre

législation en la matière dès 1932 (Blaustein, 1993).

Ce système, tel qu'il a été façonné dans les années 1930 en même temps que la mise en place d'un service de l'emploi, n'a guère changé dans sa structure et dans sa logique, même s'il a connu des modifications législatives et des tensions financières à plusieurs reprises au cours de son histoire. Il a été conçu dès l'origine pour s'adresser principalement à des personnes entretenant des liens forts avec le marché du travail, victimes d'un chômage saisonnier lié aux cycles économiques (typiquement les victimes de mise à pied temporaire ou *lay off*). Il apparaît donc aujourd'hui largement inadapté à un marché du travail qui a connu des transformations profondes, ne protégeant qu'un nombre de plus en plus restreint de personnes en situation de chômage (un tiers des chômeurs environ) et laissant ainsi sans couverture la plupart des travailleurs à temps partiel et à bas salaire, principalement des femmes.

1. Il existe aux Etats-Unis de nombreuses recherches sur l'impact des allocations sur la durée en chômage.

ETATS-UNIS

Les syndicats, longtemps opposés à l'instauration d'un système obligatoire sans pour autant avoir été nombreux à développer leurs propres caisses de chômage¹, ont joué un rôle sinon nul, du moins très marginal dans la conception du régime. Ils n'ont aucune responsabilité dans sa gestion, qui a été décentralisée au niveau des Etats en laissant à ces derniers un grand degré de liberté dans la configuration et la mise en œuvre des programmes (conditions d'éligibilité, durée et montant de l'indemnisation, etc.). Et si quelques réformes ont pu être menées à bien à ce niveau, aucun effort n'a abouti au niveau fédéral pour pallier les principales failles du système actuel et engager une réforme d'envergure.

Le choix de « l'experience rating » et d'une organisation décentralisée

Le système obligatoire d'assurance chômage a été créé en même temps que le régime d'assurance vieillesse et le programme d'aide sociale pour les veuves avec enfants (*Aid to Families with Dependent Children* ou AFDC) par la loi de sécurité sociale de 1935, à la suite de la grande crise où le taux de chômage avait atteint 25 % de la population active à son pic en 1933. Dès l'origine, il a davantage été conçu comme une mesure contra-cyclique de soutien à la consommation et de stabilisation de l'économie plutôt que comme un élément de sécurité du revenu, relevant d'une logique d'assurance et non de solidarité. Il n'existe d'ailleurs pas de

régime d'assistance pour les chômeurs de longue durée aux Etats-Unis. Le choix d'un programme fédéral contrôlé par le ministère du Travail mais géré par les Etats est directement inspiré des débats et initiatives législatifs étatiques qui se sont développés dans les années 1910 et 1920 en matière d'assurance chômage. A l'époque, deux conceptions s'opposent : J. Commons, économiste institutionnaliste en poste à l'Université du Wisconsin, préconise un système d'assurance chômage fondé sur le principe de modulation des cotisations (*experience rating*) et de constitution de réserves par l'employeur tandis que la commission sur l'assurance chômage de l'Ohio, conduite par I. Rubinow, est au contraire favorable à l'instauration d'un système à cotisation unique (employeur et salarié) fondé sur la mutualisation des risques au niveau national et à l'institution d'une caisse commune de chômage (Becker, 1972). C'est finalement l'influence de Commons et de son équipe qui l'emportera dans la conception finale du système retenu par la loi de sécurité sociale (Baicker *et al.*, 1997).

A l'époque, quelques standards fédéraux sont institués, mais beaucoup de libertés sont laissées aux Etats dans la configuration de leurs programmes. Parmi ces standards, le choix est fait notamment d'un système reposant sur une cotisation exclusivement patronale et uniforme, assortie d'un crédit d'impôt accordé aux employeurs sous réserve que les lois étatiques respectent un certain nombre de règles minimales définies au

1. Les syndicats américains, contrairement à leurs homologues européens, ont développé peu de caisses de chômage. En 1931, trois syndicats nationaux de métier et 45 sections syndicales locales avaient pris des initiatives dans ce sens. Quelques caisses conjointes employeur-syndicats ont été mises en place dans les années 1920 tandis qu'une trentaine de grandes entreprises dont Procter & Gamble, General Electric ou Eatsman Kodak avaient instauré leur propre régime d'assurance-chômage, cf. Blaustein (1993).

niveau fédéral. Certaines protections sont en particulier accordées aux allocataires et incluses dans la loi, notamment le fait de pouvoir refuser une offre d'emploi si les conditions sont particulièrement désavantageuses pour eux ou pour leur syndicat¹. Cette mesure a été ajoutée pour rassurer les syndicats qui pouvaient craindre que le système d'assurance chômage ne soit utilisé pour dégrader les normes d'emploi et de salaire. Ceci explique que l'AFL ait finalement apporté son soutien à la loi, après s'être opposée jusqu'en 1932 à l'instauration d'un système obligatoire.

Le service public de l'emploi a quant à lui été instauré en 1933 par le *Wagner-Peyser Act*. Cette loi a établi une administration centrale et des agences publiques de l'emploi au niveau des Etats pour accompagner les chômeurs dans leur recherche d'emploi mais n'a prévu à l'époque aucune mesure d'accompagnement de ces derniers en matière de formation. Elle fixe le cadre général dans lequel le système d'indemnisation du chômage vient s'encadrer, en accordant un rôle clé aux Etats à qui revient la détermination des conditions d'éligibilité aux allocations chômage, de leur montant, etc. Cette organisation décentralisée a été le choix d'un Congrès dominé alors par des intérêts locaux², auxquels le président Roosevelt n'osera s'opposer, au risque de faire échouer les autres programmes prévus dans la loi (régime de retraite et

d'aide aux enfants pauvres). Les caractéristiques de ce système n'ont guère évolué dans leurs grandes lignes depuis sa conception dans les années 1930.

Une logique de protection minimale du revenu et d'incitation au retour à l'emploi

L'assurance chômage a été créée pour répondre à deux objectifs : compenser temporairement et partiellement la perte de salaire liée à une perte d'emploi « involontaire » et stabiliser l'économie dans les périodes de récession. Ainsi ce système a-t-il été façonné pour limiter les effets supposés de « désincitation au travail », tout en prenant appui sur les caractéristiques structurelles du marché du travail américain, à savoir une grande flexibilité de l'emploi et un taux de chômage relativement faible comparé à ceux d'un certain nombre de pays industrialisés, hors périodes de récession économique.

Le financement de l'assurance chômage par la cotisation

Le *Social Security Act* (SSA) a défini en 1935 le cadre administratif et les règles d'octroi des subventions fédérales aux Etats. Le *Federal Unemployment Tax Act* de 1939 (FUTA) est venu fixer le montant de la cotisation employeur (actuellement de 6,2 %) et la base salariale minimale assujettie à la cotisation (\$ 7 000 depuis

-
1. Les allocations ne pouvaient être refusées ou retirées à un chômeur en cas de refus par ce dernier d'une offre d'emploi, si cette offre résultait d'un emploi laissé vacant par un gréviste dans le cadre d'un conflit du travail, si les conditions de travail et de salaire étaient nettement moins favorables que celles de son emploi précédent, ou bien encore si cette offre l'obligeait à s'affilier à un syndicat ou au contraire à remettre en cause son droit à se syndiquer.
 2. Les démocrates du sud, soucieux de perpétuer leur gestion raciale de la main-d'œuvre et de maintenir les coûts du travail aux niveaux les plus bas, sont particulièrement bien représentés à cette époque au Congrès où ils occupent les présidences des commissions parlementaires décisives.

ETATS-UNIS

1983), mais l'application d'un crédit d'impôt ramène le taux réel de cotisation employeur à 0,8 % dans les Etats qui se conforment aux exigences du gouvernement fédéral. L'assiette salariale effectivement retenue varie cependant selon les Etats. Les cotisations patronales à l'assurance chômage dépendent également du nombre de licenciements effectués par l'entreprise au cours des trois à cinq dernières années d'activité. En ce qui concerne les entreprises nouvellement créées, celles-ci se voient appliquer un taux standard de un à trois ans selon les cas. Sinon, l'Etat calcule un ratio pour chaque entreprise, en fonction de son historique de licenciements. Ensuite, ce ratio est comparé à un barème des taux, qui dépend de la solvabilité globale de la caisse d'assurance chômage de l'Etat, pour aboutir à la fixation du taux de cotisation que l'employeur devra acquitter. Ce taux peut osciller dans une fourchette de 0 à 10 % selon les antécédents de l'entreprise en matière de licenciements et selon les Etats, d'où l'expression d'*experience rating*.

De manière générale, les cotisations à l'assurance chômage versées par les employeurs ne sont pas très importantes : leur taux effectif moyen est d'environ 1 % de la masse salariale en moyenne nationale (OCDE, 1999). Recueillies par les Etats, elles sont versées dans un fonds du Trésor (*Unemployment Trust Fund*) qui alimente le budget fédéral et leur sont réattribuées en fonction de divers critères (taille de la population, estimation de la population des demandeurs d'emploi indemnisés, etc.). Elles servent à financer les services de l'emploi et de l'assurance

chômage, réunis en un guichet unique depuis la loi de 1998 (*Workforce Investment Act*)¹ ainsi que des programmes de prestations complémentaires et un compte fédéral de prêt aux Etats en cas de déficit.

Une couverture ample mais des conditions d'éligibilité restrictives

La cotisation s'applique à tous les employeurs qui emploient au moins un salarié pendant vingt semaines ou versent \$ 1 500 en salaire pendant un trimestre de l'année civile, quel que soit le secteur, à l'exclusion de certains salariés agricoles, des travailleurs domestiques, des employés d'associations religieuses et des travailleurs indépendants. Des régimes spéciaux, mis en place à la fin des années 1930 et dans les années 1950, couvrent les employés des chemins de fer, les militaires en retraite et les fonctionnaires fédéraux.

Les conditions d'éligibilité aux allocations chômage sont fixées par les Etats. Pour y avoir droit, le requérant doit être enregistré comme demandeur d'emploi dans une agence publique de l'emploi, avoir travaillé durant une période de base ayant précédé sa mise en chômage (généralement les quatre premiers trimestres des cinq trimestres précédant sa demande d'indemnisation) et perçu un minimum de gains salariaux au cours de cette période de référence. En outre, le requérant doit prouver son aptitude au travail, sa disponibilité à travailler (inscription comme demandeur d'emploi) et sa détermination à rechercher activement un emploi auprès des services compétents (remise de rapports de recherche d'activité). Généralement, une personne ne peut

1. Le respect des obligations du requérant fait l'objet d'un contrôle tous les quinze jours à partir d'un questionnaire que celui-ci doit renvoyer à l'agence dont il dépend, cf. OCDE (1999).

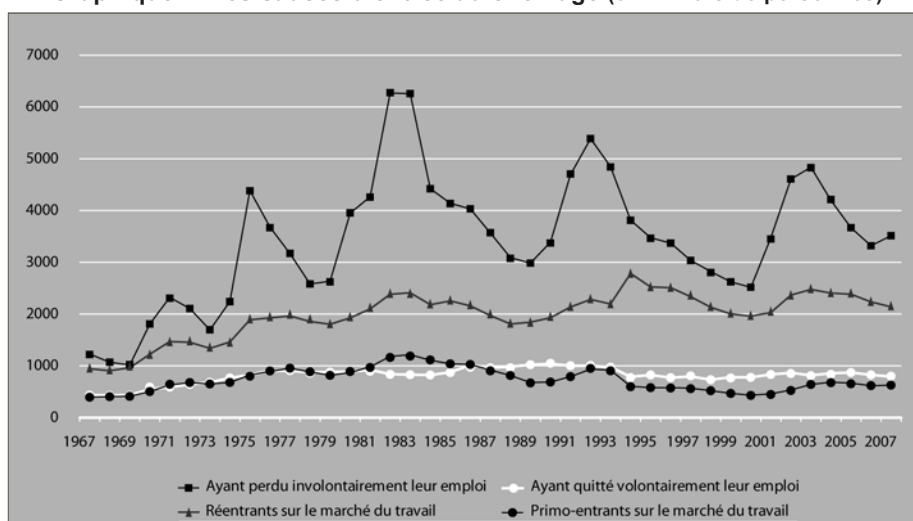
UNE PROTECTION A MINIMA RESERVEE AUX INSIDERS

refuser une offre d'emploi ou un « emploi convenable » sans une « bonne raison »¹. La plupart des Etats imposent des sanctions financières en cas de refus d'un « emploi convenable », certains allant même jusqu'à l'exclusion des prestations chômage. En dehors des standards de « l'emploi convenable » tels que définis par le FUTA, les Etats sont libres d'y ajouter d'autres critères, rendant les conditions d'accès plus restrictives. Nombre d'entre eux exigent par exemple que les requérants recherchent un emploi à temps plein. Ceux-ci peuvent en outre se voir exclus ou suspendus de l'accès aux indemnités chômage par leur précédent employeur, notamment en cas de cessation volontaire d'emploi sans une « bonne raison ».

De moins en moins de chômeurs indemnisés

Alors que le taux de chômeurs indemnisés avait pu dépasser 50 % dans les années 1950, il n'a fait que décliner depuis lors, atteignant son point le plus bas au milieu des années 1980 (28,5 % en 1984). Fin 2007, seuls 34 % des demandeurs d'emploi percevaient des indemnités chômage (Blank, Kerr, 2008). Ce taux fluctue de fait avec le cycle économique, augmentant durant les périodes de récession à cause d'une recrudescence des licenciements économiques (*lay off*) et diminuant durant les périodes de croissance avec la reprise des embauches. Il varie aussi fortement selon les critères exigés par les Etats en matière d'éligibilité. Deux enquêtes menées respectivement à la fin des

Graphique 1. Les causes d'entrée au chômage (en milliers de personnes)



1. Les critères d'emploi convenable varient là aussi d'un emploi à l'autre, prenant en compte les effets sur la santé du requérant, sa formation, son expérience, ses gains antérieurs, la distance de l'emploi proposé par rapport à sa résidence, etc.

ETATS-UNIS

années 1980 et au début des années 1990 ont confirmé que moins de 50 % des chômeurs réclamaient de fait des allocations (Wander, Stettner, 2000). Il s'agit principalement des personnes affectées par une perte involontaire d'emploi. Elles représentent en moyenne le plus gros contingent des entrées en chômage (environ la moitié) comme le montre le graphique 1.

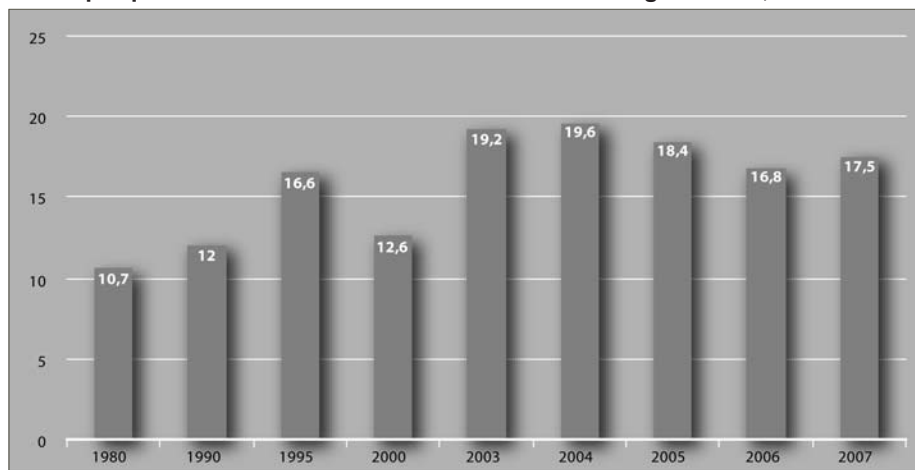
En revanche, ceux ayant quitté volontairement leur emploi ou cherchant à entrer à nouveau sur le marché du travail après une période d'interruption de même que les primo-entrants (des jeunes) étaient beaucoup moins enclins à s'inscrire pour recevoir des allocations chômage, considérant soit qu'ils sont en mesure de retrouver un emploi rapidement pour les premiers, soit qu'ils n'y sont pas éligibles pour les autres, ce qui est généralement le cas. En résumé, la majorité des chômeurs ne réclament pas d'allocations et ceux qui le font sont principalement des adultes ayant perdu leur emploi involontairement, notamment des syndiqués.

Le problème spécifique des chômeurs de longue durée

En dépit de ses bonnes performances apparentes, le marché du travail américain révèle des signes de faiblesse structurelle, parmi lesquels la persistance d'un chômage de longue durée (plus de 6 mois) à un niveau élevé depuis 2002 (graphique 2) et ce, malgré les stratégies mises en place dès les années 1990 pour lutter contre ce phénomène (CBO, 2007).

En 1993, une loi fédérale a en effet exigé des Etats qu'ils identifient de façon précoce les demandeurs d'emploi indemnisés à haut risque afin de les orienter vers des programmes spécialisés et des aides personnalisées à la recherche d'emploi. La participation à ces programmes est obligatoire pour les demandeurs d'emploi ainsi « profilés », sous peine de suppression de leur indemnité chômage. Ce recours au profilage statistique des chômeurs a contribué à réduire le coût budgétaire du service public de l'emploi. Toutefois, il ne permet le placement que d'environ 5 % des demandeurs d'emploi

Graphique 2. L'évolution du % de chômeurs de longue durée, 1980-2007



Source : d'après les données de l'US Census Bureau (*Statistical Abstract of the US 2008*) et du DOL (*Employment & Earnings*).

(George, 2007). Une seconde mesure a consisté à inciter les chômeurs indemnisés à rechercher un emploi ou à les contraindre d'accepter des offres d'emploi qu'ils auraient pu rejeter, en octroyant des primes de réemploi dans les années 1980 et 1990. Un troisième dispositif permet à d'anciens chômeurs n'ayant pu retrouver un emploi de niveau de salaire comparable à l'ancien d'obtenir une compensation financière proportionnelle à leur perte de gains salariaux. Ce système se rapproche du programme d'assurance chômage (et maladie) introduit en 2002 à l'intention des travailleurs âgés de plus de 50 ans ayant perdu leur emploi à cause de la mondialisation, par amendement au *Trade Adjustment Act*, un programme fédéral d'aide aux travailleurs victimes de la mondialisation mis en place au début des années 1960 (Sauviat, 2007).

Des prestations peu généreuses et limitées dans le temps

Les Etats procurent en général des indemnités hebdomadaires pendant une période de base qui est de 26 semaines au maximum. Quand les taux de chômage sont particulièrement élevés, un programme fédéral (*Federal-State Extended Benefits Program*) financé à part égale par l'Etat fédéral et les Etats permet de prolonger les allocations chômage entre neuf mois et un an. Promulgué en 1970 et modifié au début des années 1980 dans un sens restrictif, il est aujourd'hui largement inefficace : d'une part, cette législation est souvent mise en œuvre trop tard,

après la fin de la récession ; d'autre part, peu d'Etats parviennent à s'y qualifier¹. Cette inadéquation a d'ailleurs conduit le Congrès à voter un dispositif législatif d'urgence possédant les mêmes caractéristiques que le dispositif permanent précité. Ce dernier est entièrement financé par le gouvernement fédéral et activé lors de périodes exceptionnelles de récession économique, comme cela a été plusieurs fois le cas depuis la fin des années 1950, plus récemment en 2002 avec le vote du *Temporary Extended Unemployment Compensation* (TEUC) et à nouveau cette année en juillet.

Dès la création de l'assurance chômage, il y a eu consensus pour que le taux de remplacement du salaire soit d'environ 50 %, un juste milieu entre l'objectif de maintien du pouvoir d'achat et celui d'évitement de tout effet dissuasif sur le retour à l'emploi. L'indemnité chômage, imposable totalement depuis 1987, représente statutairement entre 50 et 59 % du salaire avant impôt, dans la limite d'un plafond variable selon les Etats. Mais le taux de remplacement effectif des salaires, estimé par le ministère du Travail sur la base du rapport entre les allocations moyennes perçues par les chômeurs et le gain hebdomadaire moyen perçu par les salariés couverts, a en fait oscillé entre 30 et 40 % en moyenne nationale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En 2007, il était de 36 %, alors que le montant de l'indemnité hebdomadaire effective avoisinait les \$ 300 et que la durée

1. Pour en bénéficier, le taux de chômage de l'Etat doit être supérieur d'au moins 120 % à sa moyenne historique sur la période de référence (2 années) et supérieur d'au moins 5 % en valeur absolue pendant 13 semaines, ou dépasser 6 % en valeur absolue. Les requérants doivent également avoir travaillé à temps plein pendant au moins 20 semaines ou avoir gagné une certaine somme avant leur période de chômage. Actuellement deux Etats seulement en bénéficient, l'Alaska et le Rhode Island.

ETATS-UNIS

moyenne de versement de l'allocation s'élevait à plus de 15 semaines¹.

A côté de ce régime public, des régimes privés d'assurance chômage, créés à partir du milieu des années 1950 dans le cadre des conventions collectives des entreprises du secteur de l'automobile notamment (Gordon, Amerson, 1957), offrent aux chômeurs syndiqués des allocations pendant environ une année. Celles-ci viennent s'ajouter au régime général et procurent au total à leurs bénéficiaires un revenu de remplacement de 70 à 75 % du salaire brut dans la limite d'un plafond. Ces indemnités supplémentaires ont toujours été incluses dans la base salariale imposable.

Les principales failles du système

A l'origine, le système a été conçu pour soutenir les revenus des travailleurs du secteur privé travaillant à temps plein (généralement dans l'industrie manufacturière), victimes d'un licenciement temporaire pour des raisons économiques (récession ou simple ralentissement) et voués à être réembauchés au moment de la reprise. Il n'était donc pas destiné à lutter contre la pauvreté, objectif qui relève de divers programmes d'aide sociale dont l'accès est généralement soumis à condition de ressources. Il concernait donc à l'époque exclusivement les hommes d'âge adulte, chefs de ménage et seuls membres de la famille à percevoir un salaire (*male breadwinner*). Ces caractéristiques correspondaient en fait au profil type de l'ouvrier syndiqué américain. Ce qui explique qu'aujourd'hui encore, les travailleurs syndiqués aient plus de chan-

ces de bénéficier des allocations chômage que les autres (Budd, McCall, 2004).

Les transformations du marché du travail depuis les années 1980 ont rendu ce filet de sécurité inopérant pour une large fraction des salariés victimes du chômage, surtout les femmes qui cumulent les handicaps avec des emplois fréquents à temps partiel et faiblement rémunérés. D'une part, les pertes d'emploi ont pris un caractère durable, voire permanent pour un nombre croissant de travailleurs. D'autre part, la durée du chômage s'est accrue depuis les années 1950 et avec elle, le nombre de chômeurs de longue durée. Enfin, les femmes, dont le taux d'activité est passé de 37,7 % en 1960 à 59,9 % en 2000, sont plus souvent que les hommes amenées à quitter leur emploi pour prendre soin de membres de leur famille dépendants, travaillent plus fréquemment à temps partiel et alimentent largement la catégorie des bas salaires (US GAO, 2007). Pour ces raisons, elles sont particulièrement vulnérables au chômage, ne pouvant en général réunir les critères qui ouvrent droit aux allocations.

De même, ce système d'assurance chômage est particulièrement inefficace vis-à-vis des personnes tout juste sorties du principal programme d'aide sociale, l'AFDC créé en 1935 et rebaptisé *Temporary Assistance to Needy families* (TANF) en 1996, dont les bénéficiaires sont là encore principalement des femmes. En fait, ce programme d'aide sociale a longtemps joué le rôle de filet de sécurité contre le chômage pour les femmes pauvres sans emploi, leur procurant un revenu de soutien. Or la réforme de 1996, en durcissant les conditions d'accès au ré-

1. Cf. UI Data Summary, 1st Quarter 2008, US Department of Labor.

gime, a remis en question le rôle qu'il a pu jouer auprès de cette population particulièrement fragile. Celles qui ont notamment épuisé le dispositif au bout de cinq ans et qui se retrouvent sans emploi ne peuvent le plus souvent réunir les critères monétaires d'éligibilité à l'assurance chômage, à cause de gains salariaux trop faibles et d'histoires d'emplois discontinues (Boushey *et al.*, 2003).

Compte tenu des difficultés d'accès à ce régime, les personnes les plus vulnérables au risque de chômage ont d'ailleurs de plus en plus recours au régime d'invalidité (*Social Security Disability Insurance*) comme substitut du premier. Ainsi, il est notable que les demandes d'indemnité concernant ce programme augmentent ou diminuent en lien avec l'évolution du taux de chômage, surtout depuis l'assouplissement de ses critères d'éligibilité dans les années 1980 (Autor, Duggan, 2006). Il a en outre l'avantage de donner accès à la couverture d'assurance maladie pour les personnes âgées (*Medicare*), ce qui n'est pas le cas de l'assurance chômage sauf exception, sachant que les personnes privées d'emploi perdent le plus souvent immédiatement leur assurance maladie.

Un débat et des réformes limités

Le système d'indemnisation du chômage n'a jamais fait l'objet de réformes d'envergure au niveau fédéral, son architecture de même que ses principes fondateurs n'ayant jamais été profondément remis en cause. L'une des raisons réside sans doute dans le faible coût de ce programme au regard d'autres programmes

sociaux comme *Medicare* ou l'assurance vieillesse. L'autre raison tient au fait que les chômeurs sont particulièrement dépourvus de capacité de *lobbying* auprès des membres du Congrès et que les syndicats n'ont jamais lancé leurs forces dans la balance pour tenter de moderniser ce système, étant à même de négocier pour leurs membres des allocations supplémentaires dans le cadre des négociations collectives d'entreprise.

Il a pourtant fait l'objet de nombreuses critiques parmi les économistes. Au cours des années 1990, Martin Feldstein, président du comité des conseillers économiques du président R. Reagan au début des années 1980 et connu pour ses thèses en faveur de la privatisation du système de protection sociale, avait proposé de supprimer le système actuel fondé sur des cotisations employeur modulables, jugé inefficace et susceptible d'affecter le salaire de réservation¹ des chômeurs. Il proposait de le remplacer par des comptes d'épargne personnels, destinés à financer le risque chômage temporaire (Feldstein, Altman, 1998). Cette thèse radicale a cependant rencontré peu de succès, ni plus ni moins d'ailleurs que les projets de réformes favorables aux chômeurs.

Plus récemment, un projet de loi visant à moderniser le système d'assurance chômage a donné lieu à des débats parlementaires n'ayant cependant pas débordé le cadre du Congrès. Il s'agit d'une proposition législative visant à inciter financièrement les Etats à desserrer leurs critères d'éligibilité et à améliorer la couverture des salariés les plus vulnérables

1. Dans le modèle de base de la théorie du *Job Search*, l'individu procède à un calcul coût-avantage lors de sa recherche d'emploi. Le salaire de réservation est celui en deçà duquel il refusera toute proposition d'emploi.

ÉTATS-UNIS

au chômage. Cette proposition de réforme (*Unemployment Insurance Modernization Act*), introduite au printemps 2007, n'a finalement pas abouti. Elle voulait assouplir le calcul de la période de référence qui ouvre le droit aux indemnités chômage et les critères d'éligibilité exigés par ces mêmes Etats. La période de base retenue par ces derniers pour évaluer les gains salariaux du demandeur d'emploi omet en général la période d'activité juste avant son entrée en chômage (trois à six mois selon les cas). Bien que plusieurs d'entre eux aient reconsidéré cette formule, plus de la moitié ne l'ont pas fait. D'autre part, les critères d'éligibilité aux indemnités chômage ont été progressivement durcis au fil du temps, les Etats se livrant à une concurrence pour attirer et retenir les entreprises par ce biais. Il s'agit là d'un effet pervers dû à la décentralisation du système d'assurance chômage et à l'absence de critères minimums imposés par le gouvernement fédéral.

En revanche, une loi visant à répondre à l'urgence de la récession économique qui a commencé de frapper nombre de ménages américains a été promulguée en juillet 2008 sur le modèle du TEUC de 2002 (*Emergency Unemployment Compensation*). Elle s'adresse essentiellement aux chômeurs en fin de droits ayant épuisé leurs indemnités régulières après six mois, en leur procurant treize semaines supplémentaires d'allocations chômage, et treize semaines additionnelles pour ceux situés dans les Etats où le taux de chômage atteint 6 % et plus. Compte tenu du fait qu'environ 1,2 million de chômeurs auront épuisé en octobre

ces indemnités étendues votées cet été (treize semaines de plus), une loi accordant une nouvelle extension de sept semaines aux chômeurs en fin de droits ainsi que treize semaines supplémentaires pour ceux situés dans les Etats où le taux de chômage atteint 6% et plus¹ vient d'être promulguée.

Cette logique d'extension de l'assurance chômage, qui renforce le caractère contra-cyclique du système de base, ne déroge cependant ni aux principes de ce dernier, ni à sa logique. L'acuité et la durée de la récession économique qui se profile en conséquence de la crise immobilière et financière pourraient toutefois changer la donne. Cette crise se traduit en effet déjà par une explosion des annonces de licenciements collectifs, non seulement dans le secteur financier mais également dans la construction, le commerce de détail, l'industrie manufacturière (y compris de haute technologie) et les services et par une remontée du taux de chômage (6,5 % en octobre) et du taux de chômeurs de longue durée (22,3 % en octobre). Son aggravation pourrait donc conduire le nouveau président des Etats-Unis, Barack Obama et un Congrès renouvelé à moderniser un système vieux de plus de soixante-dix ans et à promouvoir des réformes plus radicales en la matière.

Sources :

Autor D., Duggan M. (2006), « The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° 3, Summer.

Baicker K., Goldin C., Katz L. (1997), « A Distinctive System: Origins and Impact of US

1. Dix Etats étaient dans cette situation fin octobre, dont le Michigan et le Rhode Island. Ces deux Etats sont particulièrement touchés (9,3 % de chômeurs) à cause d'une forte concentration d'emplois dans l'industrie manufacturière et la construction.

UNE PROTECTION A MINIMA RESERVEE AUX INSIDERS

- Unemployment Compensation », *NBER Working paper series*, n° 5889, January.
- Becker J.M. (1972), *Experience rating in Unemployment Insurance: An experiment in Competitive Socialism*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Blank R., Kerr R. (2008), *Testimony Before the Subcommittee on Income Security and Family Support of the House Committee on Ways and Means*, April.
- Blaustein S. (1993), *Unemployment Insurance in the United States*, W.E. Upjohn Institute, Michigan.
- Budd J., McCall B. (2004), « Unions and Employment Insurance Benefits: Evidence from the Current Population Survey », *Industrial Relations*, vol. 43, n° 2, April.
- Boushey H., Wenger J. (2003), « UI is Not a Safety Net for Unemployed Former Welfare Recipients », Center for Economic and Policy Research (CEPR), *Briefing Paper*, December 4.
- CBO (2007), *Long term Unemployment*, Washington D.C., October.
- Feldstein M., Altman D. (1998), « Unemployment Insurance saving Accounts », *NBER Working Paper*, n° 6860, December.
- US GAO (2007), *Unemployment Insurance*, GAO-07-1243T, Washington D.C., September 19.
- George N. (2007), « Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais », *Travail et Emploi*, n° 112, octobre-décembre.
- Gordon M., Amerson R. (1957), *Unemployment Insurance*, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley.
- OCDE (1999), *Le service public de l'emploi aux Etats-Unis*, Paris.
- Sauviat C. (2007), « Etats-Unis : la peur des délocalisations », *Alternatives internationales*, Hors série n° 5, novembre.
- Wander S., Stettner A. (2000), « Why are many jobless workers not applying for benefits? », *Monthly Labor Review*, vol. 123, n° 6, June.