

Le système « bonus-malus » d'assurance-chômage américain

Amélie Schurich-Rey⁽¹⁾

1. Introduction

Les États-Unis ont adopté un système d'assurance-chômage sur le principe d'un « bonus-malus » dès 1935 afin de se prémunir contre le recours disproportionné à des licenciements temporaires, équivalant à une forme de chômage partiel.

Le « bonus-malus », unique parmi les pays développés (Margolis et Fougère, 2000), fait supporter à chaque employeur une partie des coûts générés par ses licenciements, en modulant ses cotisations à l'assurance-chômage en fonction de son historique de licenciement (*experience rating*).

D'une part, cela répond à l'impératif d'éviter que les secteurs fortement soumis au cycle économique, qui sont plus prônes à recourir aux licenciements temporaires, ne soient financés par les secteurs peu soumis aux fluctuations de cycle (mutualisation intersectorielle). D'autre part, au sein d'un même secteur, ce système minimise le financement des entreprises ayant un large recours aux licenciements temporaires par celles qui n'y ont que faiblement recours (mutualisation intrasectorielle).

Conçue en fonction du contexte américain, la formule de l'*experience rating* pourrait servir à nourrir la réflexion en explorant des modalités adaptées à la situation du marché du travail français : le risque en France penche en effet surtout du côté du recours disproportionné aux contrats à durée déterminée (CDD) plutôt que de celui aux licenciements temporaires comme aux États-Unis (voir Coquet, 2016).

(1) Conseil d'analyse économique.

2. Le « bonus-malus » de l'assurance-chômage américaine

2.1. Moduler les cotisations des entreprises en fonction de leur historique de licenciement

Aux États-Unis, les allocations-chômage sont financées par des cotisations prélevées sur la base salariale des employeurs, en fonction de l'historique de licenciement de l'entreprise². Le taux de cotisation est modulé selon la valeur nette d'un compte, propre à chaque entreprise, qui enregistre ses cotisations à l'assurance-chômage et les sommes versées aux demandeurs d'emploi provenant de l'entreprise. Le taux de cotisation croît lorsque le rapport entre les cotisations et les sommes versées diminue, et inversement.

Ainsi, les cotisations dépendent du nombre de licenciements de l'entreprise, en général au cours des trois années les plus récentes, et du nombre d'individus licenciés qui décident de percevoir l'allocation-chômage. Le second facteur est essentiel dans le contexte américain, étant donné un taux élevé de non-recours à l'assurance-chômage (voir Margolis et Fougère, 2000, *op. cit.*).

Le détail des règles de ce système basé sur l'expérience varie entre États à la fois en termes de taux de cotisation et de base salariale d'imposition. En général les entreprises ne supportent pas totalement (60 % en moyenne) le coût infligé à l'assurance-chômage.

2.2. Inciter les entreprises à adopter des politiques de gestion de la main d'œuvre optimales au niveau collectif

Le système de bonus-malus, en modulant la cotisation de l'entreprise à l'assurance-chômage en fonction du coût qu'elle induit pour celle-ci, a pour but d'inciter les entreprises à adopter des politiques de gestion de la main d'œuvre collectivement optimales.

À la suite de Feldstein (1978), nombre de travaux empiriques ont en effet montré qu'une proportion importante d'épisodes de chômage indemnisé est due à des allers et retours dans la même entreprise. Ainsi, nombre d'entreprises ont adapté leur gestion de la main d'œuvre pour exploiter au mieux les avantages offerts par l'assurance-chômage, accroissant considérablement l'alternance d'épisodes d'emploi et de chômage chez le même employeur.

La majorité des travaux empiriques qui ont évalué le système de bonus-malus américain (voir Berenberg-Gossler (2016), *op. cit.*) ont trouvé un effet de stabilisation du marché de l'emploi³.

Néanmoins, l'effet sur l'incitation de retour au travail reste discuté, du fait d'un effet de signal négatif qui peut toucher les travailleurs bénéficiant de l'assurance-chômage. En effet, si ce système implique un coût de licenciement pour les employeurs, il implique également un coût d'embauche du fait des cotisations sur la base salariale perçues pour chaque employé assuré : les coûts d'embauche sont plus élevés pour les entreprises à taux de cotisation élevé relativement à celles qui ont un taux de cotisation plus faible.

² Berenberg-Gossler P (2016) détaille le fonctionnement du système américain, et passe en revue les évaluations récentes du système. Voir également Auray et Fuller (2014) et le site de United States Department of Labor, Unemployment Insurance (par exemple le rapport de 2014 sur le financement de l'assurance-chômage).

³ Par exemple, Ratner (2013) modélise l'effet du « bonus-malus » sur le marché du travail américain, en comparant son effet sur les créations et destructions nettes d'emploi et montre que l'élévation des exigences en matière d'historique de licenciement réduit à la fois la création et la destruction d'emplois (une augmentation de 5 % de l'« *experience rating* » réduirait ainsi les flux de main d'œuvre de 1,4 % en moyenne, et le taux de chômage de 0,21 %).

3. Les modalités de financement des allocations-chômage

Le système de « bonus-malus » est une méthode de calcul des cotisations sociales qui consiste à faire supporter à chaque employeur les coûts générés par ses licenciements.

Le principe général suivi par l'administration est de prendre en compte l'historique de l'entreprise depuis sa création, et d'appliquer un barème de calcul tenant compte de son volume de licenciements. Plus précisément, les cotisations dépendent à la fois du nombre de licenciements de l'entreprise au cours des trois années passées, et du nombre d'anciens salariés qui ont effectivement recours à l'assurance-chômage. La responsabilité du coût à l'assurance-chômage est imputée, selon les États, à la dernière entreprise du salarié, à l'ensemble des entreprises d'une période de base en sens chronologique inverse, ou au prorata d'un salaire de base.

3.1. Facturation du « bonus-malus » aux entreprises

Les emplois sous contrats courts, ou occasionnels⁴ n'entrent pas dans la formule de facturation du « bonus-malus » au niveau de l'entreprise. La définition de la durée minimale d'emploi pour se qualifier comme dernier employeur varie selon les États de 30 jours (ou 240 heures) à 10 semaines.

Une majorité d'États ont adopté une formule de facturation s'appliquant sans distinction à tous les employeurs de la période de base en proportion des salaires perçus par le salarié avec chaque employeur. Un grand nombre d'États américains ont institué un système combinant cette méthode de paiement à celle facturant la dernière entreprise avant licenciement. Les tableaux 1 et 2 en détaillent les modalités.

Tableau 1. Formules de facturation du « bonus-malus » à la dernière entreprise du salarié

État	Formule de facturation
GA	L'entreprise d'emploi la plus récente.
ID	L'entreprise qui a payé le salaire le plus important, sauf si le salarié lui fournit encore des services de manière temporaire.
IL	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats inférieurs à 30 jours.
KY	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats inférieurs à 10 semaines.
ME	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats inférieurs à 6 semaines.
MI	L'entreprise d'emploi la plus récente est facturée les deux premières semaines d'allocations-chômage. Passé ce délai, les employeurs précédents sont facturés au prorata du salaire versé à l'employé.
NH	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats inférieurs à 12 semaines consécutives.
NV	L'entreprise qui a payé 75 % du salaire de référence sur la période de base de l'employé.
NY	L'entreprise d'emploi la plus récente jusqu'à 7 fois le montant du salaire de base. Ensuite, les employeurs précédents sont facturés au prorata du salaire versé à l'employé.
PR	L'entreprise d'emploi la plus récente est facturée 50 % des allocations versées. Les employeurs précédents sont facturés des 50 % restants au prorata du salaire versé à l'employé.
RI	L'entreprise d'emploi la plus récente.
SC	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats temporaires.
VA	L'entreprise d'emploi la plus récente, avec exemption pour les contrats inférieurs à 30 jours ou 240 heures.

Source : US Department of Labor (2014).

⁴ Voir Le rapport de 2014 de US Department of Labor sur le financement de l'assurance-chômage, p.10.

Tableau 2. Formules de facturation du « bonus-malus » au prorata d'un salaire de base

État	Formule de facturation
CT	Exemption pour les entreprises ayant versé un salaire inférieur à 500 dollars au salarié.
FL	Exemption pour les entreprises ayant versé un salaire inférieur à 100 dollars au salarié.
IN	Les entreprises sont également facturées en sens chronologique inverse de la période d'emploi.
MO	Exemption pour les entreprises ayant versé un salaire inférieur à 400 dollars au salarié, ou pour les contrats inférieurs à 28 jours.
WI	Exemption pour les employeurs qui ont rémunéré un salarié à une hauteur inférieure à 5 % de son salaire de référence.

Source : US Department of Labor (2014).

Enfin, cinq États américains limitent les charges aux employeurs de la période de base mais les facturent par ordre inverse d'emploi (l'employeur le plus récent contribue le plus, voir tableau 3). Le montant qui peut être facturé à un employeur est soumis à un plafond maximal, qui, une fois atteint, enclenche la facturation de l'employeur précédent. Le plafond est généralement défini comme une fraction des salaires versés par l'employeur ou comme un montant spécifié durant la période de base ou le trimestre.

Tableau 3. Formules de facturation du « bonus-malus » à l'ensemble des entreprises sur la période d'emploi en sens chronologique inverse

État	Formule de facturation
IA	Facturation au prorata du salaire de référence.
MA	Facturation à 36 % du salaire de référence.
NE	Facturation à 1/3 du salaire de référence.
SD	Facturation en proportion du salaire de référence, avec une exemption pour les entreprises ayant versé un salaire inférieur à 100 dollars au salarié.

Source : US Department of Labor (2014).

3.2. Calcul des cotisations par entreprise

Il existe aujourd'hui quatre formules de calcul⁵ des cotisations parmi les États américains, dont les plus répandues sont celle du ratio de réserves (33 États) et du ratio d'allocation (18 États).

3.2.1. Le ratio de réserves

$$\text{Ratio de réserves} = \frac{(\text{Cotisations versées} - \text{allocations facturées})}{\text{Masse salariale}}$$

Au niveau de l'entreprise, le solde de cotisations versées (total des cotisations payées par l'entreprise au fonds d'assurance-chômage de l'État) et d'allocations facturées (allocations-chômage effectivement perçues par d'anciens salariés) est calculé sur l'ensemble de l'historique de l'entreprise à partir du moment où une entreprise est soumise à la loi de financement de l'assurance-chômage⁶. La base salariale totale imposable, est calculée en moyenne sur les trois années précédentes. Ainsi, plus le ratio est élevé, plus le taux de cotisation est faible.

⁵ Pour des exemples détaillés, voir Margolis et Fougère (2000) *op.cit.*

⁶ Une entreprise qui vient de se créer, est redevable d'une cotisation basée sur un barème préétabli, avant d'être incorporée à la loi de financement de l'assurance-chômage et d'être éligible au bonus-malus.

Au niveau des États, un barème est établi annuellement, correspondant au rapport entre les réserves de la caisse d'assurance-chômage et le total des salaires bruts couverts et imposables au cours de l'année précédente. Le taux de cotisation facturé par l'État à l'entreprise est calculé en comparant le ratio de l'entreprise au barème de l'année en cours. Le taux de cotisation employeur varie ainsi en fonction du solde de la caisse d'assurance-chômage de l'État : lorsque le solde de la caisse d'assurance-chômage diminue, le taux de cotisation augmente, et inversement.

3.2.2. Le ratio d'allocation

$$\text{Ratio d'allocation} = \frac{\text{Allocations facturées}}{\text{Masse salariale}}$$

À l'inverse de la formule du ratio de réserves, la formule du ratio d'allocation tient uniquement compte des allocations versées par l'État aux anciens salariés d'une entreprise, et ce sur les trois dernières années pour la majorité des États (cet historique peut varier selon les États à 4, 5 ou 10 ans).

Le taux de cotisation facturé par l'État à l'entreprise est, comme pour la méthode précédente, calculé en comparant le ratio de l'entreprise au barème de l'année en cours.

3.3. Une modulation partielle

Néanmoins, la modulation des cotisations à l'assurance-chômage n'est pas fonction du coût réel qu'une entreprise impose à celle-ci. En effet, le système de « bonus-malus » ne dépend en réalité que partiellement de l'historique des licenciements.

Les taux de cotisation sont calculés seulement à partir de la base salariale imposable, c'est-à-dire, une partie des effectifs totaux d'une entreprise. Par ailleurs, le taux de cotisation est modulé, selon les États, par des taux d'imposition maximum et minimum. Ainsi, les entreprises bénéficiant de taux d'imposition minimaux paient moins que les dépenses qu'elles occasionnent en termes d'assurance-chômage. À l'inverse, les entreprises imposées au taux maximal paient plus que les dépenses qu'elles occasionnent.

4. Conclusion

L'assurance-chômage américaine présente un système unique de bonus-malus, faisant supporter aux entreprises une partie des coûts d'assurance-chômage qu'elles engendrent. La modulation des cotisations en fonction de l'historique de licenciement répond, dans le cas américain, au problème précis des licenciements temporaires, équivalant à une forme de chômage partiel. Ce modèle est souvent cité en exemple dans le débat français au sujet de la modulation des cotisations sociales en fonction de l'usage déraisonné des contrats courts par certaines entreprises. Dans son principe, le modèle américain du bonus-malus pourrait en effet servir d'inspiration pour explorer des modalités spécifiques visant à responsabiliser davantage les entreprises ayant recours de manière importante et récurrente aux contrats très courts, et à moins pénaliser celles avec un emploi plus stable.

Références bibliographiques

Berenberg-Gossler P. (2016) : « L'assurance-chômage aux États-Unis : un système à deux niveaux », *Focus du CAE*, n° 11, mai.

Blanchard O.J. et J. Tirole (2007) : « The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass », *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, n° 1, pp. 45-77.

Bourguignon F. et D. Bureau (1999) : *L'architecture des prélèvements en France*, Rapport du CAE, n° 17, La Documentation française.

Cahuc P. et F. Malherbet (2004) : « Unemployment Compensation Finance and Labor Market Rigidity », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 3, pp. 481-501.

Cahuc P. et C. Prost (2015) : « Améliorer l'assurance-chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du CAE*, n° 24, septembre.

Cahuc P. et A. Zylberberg (2008) : « Optimum Taxation and Layoff Taxes », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 10-11, pp. 2003-2019.

Coquet B. (2016) : « Taxer les contrats courts : pourquoi et comment ? », *Blog de l'OFCE*, 31 mai.

Feldstein M. (1978) : « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment », *American Economic Review*, vol. 68, n° 5, décembre, pp. 834-846.

Margolis D. et D. Fougère (1999) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage. Le système américain de l'*experience rating* », Complément B in *L'architecture des prélèvements en France*, Rapport du CAE, n° 17, La Documentation française.

Margolis D. et D. Fougère (2000) : « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux États-Unis », *Revue Française d'Économie*, vol. 15, n° 2, pp. 3-76.

Ratner D. (2013) : « Unemployment Insurance Experience Rating and Labor Market Dynamics », *FEDS Working Paper*, n° 2013-86.

Wang C. et S. Williamson (2002) : « Moral Hazard, Optimal Unemployment Insurance, and Experience Rating », *Journal of Monetary Economics*, vol. 49, n° 7, pp. 1337-1371.