

Relations industrielles Industrial Relations



O'Leary, Christopher J. et Stephen A. Wandner, sous la direction de, *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues et Vroman, Wayne, Topics in Unemployment Insurance Financing*

Sylvie Morel

Volume 55, Number 3, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/051333ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/051333ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Morel, S. (2000). Review of [O'Leary, Christopher J. et Stephen A. Wandner, sous la direction de, *Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues et Vroman, Wayne, Topics in Unemployment Insurance Financing*].

Relations industrielles / Industrial Relations, 55(3), 529–534.

<https://doi.org/10.7202/051333ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 2000

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

questions that are never satisfactorily answered.

First, what exactly are the limits to plant autonomy, and what leverage do the plants have to evade BA scrutiny and imposition of central initiatives? A tantalizing few lines indicate that the BA had limited leverage on the old core plants because within the ABB matrix structure BA management had to negotiate with the national ABB organization e.g. on plant closures (p. 181, 212). This seems to imply that the matrix organization creates the structural conditions for plants to play off the BA against the country organization, but the theme is not developed. Again, Bengtsson's intriguing account of managerial strategy at the flagship Swedish plant, Ludvika, alludes to tensions between BA control of export mandates and the interests of Ludvika in supplementing its flagging domestic markets with increased exports. But there is no exploration of the countervailing pressures and resources that Ludvika was able bring to bear in order to win the export argument with the BA.

Second, and conversely, what levers does the BA have at its disposal to ensure compliance with central programmes, and how does it wield them? Metrics are evidently important, but it

is not always clear exactly how they work in practice. Thus, the Canadian chapter refers to the entrenchment of performance metrics by linking unit leaders' pay to 'metrics' — but we are not told whether this was common across the plants or merely a local Canadian initiative. We do not learn in detail what steps and sanctions the BA takes against under-performing plants. Nor is there much explicit discussion of how the BA monitors the introduction of its global programmes such as time-based management or the 'Customer Focus'. If plants are free to choose whether to adopt them, how does the BA 'persuade' them to fall into line?

In short, the study does not always provide a sufficiently rich picture of *how* BA pressures are transmitted to the plants, or conversely of how plants pursue their sectional interests within the framework set by the BA.

Overall though, this is a fascinating and worthwhile book that, as its authors claim, 'highlights the actual workings of the geocentric and multidomestic principles' (p. 268) enshrined in the slogan of 'being local world-wide'.

ANTHONY FERNER
De Montfort University,
Leicester, UK

Unemployment Insurance in the United States : Analysis of Policy Issues

sous la direction de Christopher J. O'LEARY et Stephen A. WANDNER, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, 761 p., ISBN 0-88099-174-7 (hardback), ISBN 0-88099-173-9 (pbk.).

Topics in Unemployment Insurance Financing

par Wayne VROMAN, Kalamazoo : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1998, 173 p., ISBN 0-88099-194-1 (hardback), ISBN 0-88099-193-3 (pbk.).

L'un des défis de la période actuelle en matière de sécurité sociale consiste à revoir les systèmes d'indemnisation du chômage en vue de les adapter aux mutations de l'emploi et de la famille. Il s'agit, en effet, d'étendre la protection assurancielle à celles et ceux qui en sont

exclus parce que leurs activités de travail se déroulent dans le cadre d'un emploi « hors norme » (travail autonome) ou dans la famille (soins aux personnes dépendantes), ou encore parce que ces activités sont interrompues de façon prolongée (chômage de longue

durée) ou qu'elles sont reportées (chômage d'insertion). Le financement de l'assurance-chômage et les modalités de partage des coûts qui y sont afférents, entre l'État, les entreprises et les assurés sociaux, exige également d'être revu. Ce chantier est commun à de nombreux pays. Néanmoins, chacun d'entre eux s'y attelle à partir de sa propre réalité : chaque système national possède ses propres règles de fonctionnement, sa configuration particulière, qui sont l'émanation de valeurs et de normes sociales spécifiques. Aussi, c'est dans l'univers de l'assurance-chômage à l'américaine que nous font pénétrer les deux ouvrages recensés ici, dont ils livrent un état des lieux exhaustif, tant d'un point de vue descriptif que sous l'angle prospectif.

Pendant, les deux volumes n'ont pas la même ambition. Le premier d'entre eux, dirigé par C. J. O'Leary et S. A. Wandner, s'impose, tout d'abord, par son ampleur. L'objectif que poursuivent les directeurs de cet ouvrage collectif, en rassemblant les contributions d'une vingtaine de spécialistes du système d'assurance-chômage américain, est « d'offrir une vue d'ensemble des connaissances acquises à ce jour sur ce système, dont la responsabilité relève du gouvernement fédéral mais surtout des États, et mettre de l'avant des propositions pour en améliorer le fonctionnement » (p. vi). Pour mener à bien cette entreprise, les instigateurs de ce travail s'appuyaient, au départ, sur l'étude historique réalisée par Saul Blaustein (*Unemployment Insurance in the United States : The First Half Century*, 1993), qui avait d'ailleurs rédigé les versions préliminaires de certains des chapitres de l'ouvrage (p. v). Cependant, le projet de ce volume a véritablement pris forme en 1995, lorsque la conférence, organisée, par le Upjohn Institute et le ministère du travail américain, pour marquer le cinquantième anniversaire de la création de cet institut, a permis la sélection définitive des contributions appelées à en faire partie.

De manière générale, on peut affirmer que les coordonnateurs de l'ouvrage ont atteint le but qu'ils s'étaient fixé : ce dernier est complet, bien structuré, précis, documenté et clair. Ainsi, tout d'abord, un chapitre est consacré à chacun des grands volets du système d'assurance-chômage américain [couverture et taux d'indemnisation (chap. 2), conditions d'admissibilité initiale (chap. 3), conditions de maintien dans les programmes (chap. 4), niveau et durée de l'indemnisation (chap. 5 et 6), modalités de financement du système (chap. 8) et tendances enregistrées à cet égard (chap. 9)]. Les auteurs y décrivent de façon précise les règles ayant trait à chacun de ces aspects du système, avec, très souvent, des résumés retraçant les grandes lignes de leur évolution. L'exercice est louable, quand on sait que le programme d'assurance-chômage américain date de l'époque de la *New Deal*, ayant été institué par la loi sur la Sécurité sociale (*Social Security Act*) de 1935, et que, par conséquent, de nombreuses transformations en jalonnent l'histoire. Face à ces contributions, l'on saura gré aux directeurs d'avoir réussi à coordonner l'ensemble de façon à obtenir une suite lissée de présentations. En effet, les chapitres ont une forme analogue. Ils comprennent, pour la plupart, des éléments conceptuels, une partie plus descriptive, une synthèse des résultats de recherche sur les questions soulevées et se terminent dans une optique prospective, ouvrant sur les principaux problèmes en suspens, les pistes de solutions possibles ou encore les avenues de recherche prometteuses. De nombreux textes s'appuient, de surcroît, sur des tableaux récapitulatifs des principales informations présentées dans le texte. Car l'on doit garder à l'esprit que l'assurance-chômage étant, aux États-Unis, très décentralisée, en raison de l'importante autonomie dont jouissent les États dans la conception et de la mise en œuvre des programmes, l'objectif de dresser un tableau national d'une politique nécessairement très hétérogène a

travers le pays était un exercice périlleux. De ce point de vue, les tableaux-synthèses qui sont intégrés aux textes sont d'un intérêt indéniable.

Mais les grands paramètres du système d'assurance-chômage ne sont pas les seuls points à avoir retenu l'attention des auteurs. Ainsi, en plus des chapitres à caractère plus technique, sont traitées des questions plus larges, comme l'« incitation au travail » (chap. 7), angle d'approche privilégié des économistes orthodoxes dans l'étude des transferts sociaux, la dynamique des relations existant entre le gouvernement fédéral et les États (chap. 13) ou encore les liens entre l'assurance-chômage et le service public de l'emploi (chap. 11). Une analyse de la place occupée par les États-Unis au sein des pays du G-7 en matière d'assurance-chômage (chap. 14) vient compléter le tout, avec, en guise de conclusion, une synthèse récapitulative et prospective.

Certes, devant un tel bilan de l'expérience des États-Unis, il faut garder à l'esprit que les problèmes et les solutions ne sont pas automatiquement transposables d'un pays à l'autre. Néanmoins, l'étude du fonctionnement du système d'assurance-chômage américain peut contribuer à nourrir la réflexion sur les voies de réforme des politiques d'assurance-chômage dans d'autres pays, y compris au Canada, ne serait-ce parce que la diversité des réalités nationales permet de mieux comprendre nos propres institutions et de réfléchir, de façon novatrice, à leur perfectionnement.

Aussi, que retient-on, dans l'ensemble, du contenu de ce premier ouvrage, qui puisse être utilisé aux fins d'une réflexion plus large sur la réforme de l'indemnisation du chômage ? Pour n'identifier que quelques éléments, mentionnons, premièrement, la similarité de certaines évolutions de l'institution assurancielle américaine avec celles d'autres nations occidentales. Cela s'observe, par exemple, aux niveaux de

l'érosion de la couverture de l'assurance-chômage américaine pendant les années quatre-vingt (reperçable notamment par la baisse du pourcentage de chômeurs indemnisés) et de l'imposition de nouvelles obligations aux chômeurs (depuis 1993 aux États-Unis), comme condition de préservation de leur droit aux prestations. Les mêmes tendances sont observables au Canada et dans certains pays européens. Deuxièmement, signalons l'intérêt et l'originalité de certaines réflexions, en ce qui a trait aux pistes d'action possibles pour consolider le statut de sécurité économique des chômeurs et chômeuses. À cet égard, soulignons les propos de S. A. Woodbury et de M. Robin (chap. 6 : « The Duration of Benefits »), qui bousculent les idées préconçues, en questionnant la pertinence de la règle usuelle de l'assurance-chômage selon laquelle l'indemnisation est nécessairement de durée limitée. Il est clair que la plupart des pays ont institué leur politique d'assurance-chômage sur la base de ce principe, qui, bien évidemment, atténué considérablement la protection offerte par cette assurance sociale (et donc son efficacité) en situation de chômage de longue durée.

Malgré la qualité incontestable de l'ouvrage, le lecteur ou la lectrice restera sur sa faim à quelques égards. Nous aurions apprécié, quant à nous, que certaines questions reçoivent un traitement plus approfondi que cela n'est le cas. Nous pensons, en particulier, à la dynamique d'interaction existant entre l'assurance-chômage et l'assistance sociale, à laquelle la réforme de 1996 du système d'aide sociale américain a donné une nouvelle impulsion. Ce sujet est seulement abordé dans le cadre d'un chapitre plus général sur les interrelations existant entre l'assurance-chômage et les autres politiques sociales (chap. 12). En outre, les propositions visant à utiliser les programmes d'assurance-chômage des États comme outil de politique familiale, c'est-à-dire à en étendre la protection aux travailleurs et travailleuses

en congé parental (ce dernier étant à l'heure actuelle non rémunéré) ne sont pas évoquées, alors que cette idée chemine depuis déjà un bon moment aux États-Unis ; le Président Clinton vient d'ailleurs d'annoncer (en juin 2000) que le ministère du travail ferait bientôt connaître la réglementation permettant aux États de s'orienter dans cette voie. La question des droits démocratiques et de la participation des chômeurs aux processus de décision n'est pas non plus traitée dans l'ouvrage. Or, le débat actuel sur la réforme de l'assurance sociale peut difficilement faire l'économie des défis liés aux nouvelles formes de représentation collective, qui déplacent la discussion sur le terrain politique des enjeux de la citoyenneté. Il est vrai que cette thématique est beaucoup plus proche des préoccupations européennes — françaises notamment —, où l'assurance-chômage est gérée par les « partenaires sociaux ». Enfin, dans la synthèse comparative des systèmes d'indemnisation du chômage dans les sept principaux pays industrialisés, nous avons noté un certain décalage dans l'analyse, dû à l'utilisation d'informations désuètes : le cas canadien est décrit à partir de la situation qui prévalait avant la réforme de 1996 (même si dans le chapitre conclusif, les auteurs résument les changements introduits par celle-ci).

Le second ouvrage est de facture totalement différente. Beaucoup plus technique que le précédent, il est, de plus, étroitement ciblé. Il porte en effet uniquement sur la question du financement de l'assurance-chômage. L'auteur, W. Vroman, l'un des meilleurs spécialistes du domaine, s'intéresse particulièrement au problème de la solvabilité des caisses d'assurance-chômage, qui, selon lui, demeure une question préoccupante aux États-Unis. Il invite les États à faire preuve d'une prudence accrue dans le choix de leurs techniques de financement, car, estime-t-il, maintenir des réserves importantes reste une nécessité pour prévenir les problèmes financiers

qu'entraînerait une éventuelle récession aux États-Unis. Pour W. Vroman, le gouvernement fédéral devrait intervenir plus énergiquement afin d'inciter les États à accroître la capitalisation des régimes.

Spécifions, tout d'abord, que l'auteur ne s'intéresse ici qu'au financement des prestations d'assurance-chômage qui sont à la charge des États, c'est-à-dire les prestations régulières (le « premier tiers » du système d'indemnisation assurantiel) et la partie financée par les États des prestations du programme *Extended Benefit* (à frais partagés avec le gouvernement fédéral). Précisons ensuite que le système d'assurance-chômage américain possède une spécificité : la contribution des employeurs est liée à leur responsabilité par rapport au chômage indemnisé. C'est ce qui est appelé la règle de la « tarification selon l'expérience (de chômage) » (*experience rating*), selon laquelle le taux de cotisation de chaque entreprise est fixé, en partie, en fonction de son utilisation antérieure du système. Les cotisations patronales sont déposées dans un fonds fédéral (*federal Unemployment Trust Fund*). Chaque État possède son propre compte, à partir duquel sont payées les prestations. Le niveau de celles-ci est déterminé par les États, qui administrent les programmes, sous la supervision du gouvernement fédéral.

L'ouvrage, cohérent et bien ficelé, rend compte avec force détails des diverses méthodes de financement utilisées par les États pour alimenter les caisses d'assurance-chômage. Dans le premier chapitre, l'auteur retrace l'histoire du financement des fonds de réserves, afin de mettre en relief les risques d'insolvabilité qui menaceraient actuellement le système, advenant un retournement de conjoncture (l'auteur fonde également son analyse sur une simulation économétrique). Les stratégies de capitalisation ainsi que les principaux indicateurs utilisés pour évaluer la solidité financière des caisses y sont aussi

présentés. L'étude porte ensuite, dans les chapitres centraux du volume, sur l'analyse et l'évaluation des techniques de financement sur lesquelles repose la viabilité du système. Sont ainsi successivement traitées les méthodes (1) du « financement flexible » (*flexible financing*), ou ce que l'on a coutume d'appeler en français, la technique de la répartition (chap. 2) ; (2) de l'indexation de la rémunération sur laquelle sont calculées les cotisations (*tax-base indexing*) (chap. 3) ; (3) du financement par l'emprunt (auprès du Trésor public ou par l'émission d'obligations des États) (*financing unemployment insurance debts*) (chap. 4) ; et (4) de la constitution de fonds de réserves par les États (*state reserve funds*) (chap. 5). Une conclusion succincte (chap. 6), résumant l'essentiel des résultats et recommandations formulés par l'auteur, vient clore l'ensemble.

De son appréciation des avantages et des inconvénients respectifs de ces formules de financement, W. Vroman déduit que celles-ci sont loin d'être équivalentes. Ce dernier met en garde les autorités politiques contre les dangers que comporterait une extension du recours à la technique de la répartition, ou du « financement flexible », qui repose sur des ajustements automatiques ou des changements *ad hoc* des paramètres déterminant l'ampleur des entrées et des sorties de fonds (taux de cotisation, niveau des prestations, etc.). Comme la répartition s'accommode de faibles niveaux de réserves, le risque d'insolvabilité s'en trouve accru. En outre, elle va à l'encontre des missions premières de l'assurance-chômage, que sont la garantie de la sécurité économique dans l'éventualité du chômage et la fonction de stabilisateur automatique — l'effet contra-cyclique — des transferts monétaires : « Le principal argument contre le financement flexible est que la mauvaise synchronisation des baisses de prestations et des hausses de cotisations nuit à la fois aux prestataires

et aux employeurs. Les prestataires subissent une baisse de prestations au moment où ils ont le plus besoin (d'aide). Les entreprises se voient imposer une hausse de cotisations avant de s'être pleinement remises de la récession » (p. 72). W. Vroman soutient qu'il est plutôt souhaitable de favoriser une capitalisation élevée. L'auteur privilégie donc de recourir aux techniques de financement permettant d'atteindre cet objectif. Dans cette optique, rehausser le plafond des salaires sous lequel sont prélevées les cotisations, pour mieux l'arrimer à la dynamique de croissance de la masse salariale, ou encore favoriser la constitution de fonds de réserves par les États, lui semblent des voies prometteuses. Dans les deux cas, considérerait-il, les caisses de l'assurance-chômage seraient mieux garnies.

Cet ouvrage offre l'avantage de présenter, dans un langage accessible et clair, une étude fine et détaillée de questions qui sont rarement exposées avec un tel niveau de précision. En contrepartie, le lectorat potentiel pour un volume semblable est d'ampleur nécessairement restreinte, car son propos spécifique intéressera surtout un public d'initiés. On aurait aussi apprécié que l'auteur nous éclaire davantage quant aux enjeux politiques qui entourent le choix de l'une ou l'autre des méthodes de financement, par rapport, notamment, aux stratégies des milieux d'affaires ou des élites politiques, qui considèrent les excédents des caisses d'assurance-chômage comme du capital sous-exploité, que d'autres placements feraient mieux fructifier. De plus, l'argumentaire de l'auteur en faveur de la capitalisation repose sur la méthode de raisonnement typique des économistes orthodoxes : l'analyse *toutes choses égales par ailleurs*. Il y a donc lieu de se demander ce qu'il adviendrait des avantages attribués à la capitalisation, en cas, par exemple, de problèmes sur les marchés financiers et obligataires, de tensions inflationnistes, etc., autant de circonstances

qui pourraient dévaluer les réserves des caisses d'assurance-chômage. Quoi qu'il en soit, ce volume demeure une référence de premier choix sur une question très pointue, mais articulée à de nombreux débats actuels (opposition capitalisation-répartition, liens entre les politiques sociales et la financiarisation de l'économie, modalités de renforcement de la protection assurancielle, etc.).

Il faut aussi souligner que les deux ouvrages sont complémentaires, W. Vroman étant également l'un des contributeurs de l'ouvrage collectif. À ce titre, cette étude actualise des éléments traités dans le volume précédent. D'ailleurs, on aura noté que, dans les deux cas, l'éditeur est le W.E. Upjohn Institute for Employ-

ment Research, organisme sans but lucratif, dont les recherches sont, depuis 1932, consacrées à l'étude des problèmes liés à l'emploi et à la diffusion de propositions visant à les résoudre.

En somme, le grand intérêt de ces ouvrages, pour quiconque s'intéresse à la sécurité du revenu et aux politiques sociales, sera, par delà les éléments d'information ou d'analyse ciblée, de susciter des interrogations sur la variété des arrangements possibles par lesquels est assurée la protection collective contre le risque social du chômage.

Sylvie Morel
Université Laval

Employment Dispute Resolution and Worker Rights

edited by Adrienne A. EATON and Jeffrey H. KEEFE, Champaign, Illinois: IRRR, 1999, 303 p., ISBN 0-913447-77-3.

This book is the latest in a series of excellent research volumes commissioned and published by the Industrial Relations Research Association. Like its predecessors, the book provides a comprehensive summary of extant research on its chosen subject, in this case employment dispute resolution, identifies the strengths and weaknesses of the research, and raises many worthwhile questions for future research. It is an indispensable addition to anyone contemplating teaching or research in this area.

The volume contains eight chapters as well as an introductory chapter by the editors. In looking at the list of chapters, two important points can be made. First, there is no comparative chapter, which is unfortunate because some of the issues which are repeatedly raised, particularly in the nonunion arena, are ones where the experience of other countries, for example with respect to European labour courts, is especially instructive. More so than previous research volumes, this is really a book about United States. Any reference to Canada is made

in passing as part of the general discussion of research findings. Second, three out of eight chapters are devoted almost exclusively to developments in the nonunion sector, and many of the other chapters pay some attention to nonunion workplaces. An industrial relations volume on employment dispute resolution written only ten years ago would have been very unlikely to have devoted anywhere near the amount of space to this subject. Although Canadians might be unaware of the explosive growth in nonunion arbitration in the U.S., the decision to highlight nonunion dispute resolution is well founded and a particular strength of the volume.

The introductory chapter by the book's editors, Professors Eaton and Keefe, describes the volume and sets out its themes. A brief, but informative, chapter by chapter summary is provided. The editors characterize the grievance arbitration system in the unionized sector as stable and enduring, a depiction which is borne out in the various chapters. They then ask whether the much-heralded "transformation" of industrial