

## Chapitre 2

# Effets sur le marché du travail des systèmes de protection sociale dans les économies émergentes

*Le présent chapitre étudie les effets sur le marché du travail de trois composantes majeures des systèmes de protection sociale dans de grandes économies émergentes. Des études de cas sont présentées sur l'indemnisation du chômage (Brésil), les transferts monétaires (Afrique du Sud) et la protection de la santé (Mexique). L'analyse donne à penser qu'une extension de la couverture des systèmes de protection sociale peut, si elle est bien conçue, contribuer à améliorer les résultats en termes d'emploi. Des systèmes mal conçus peuvent réduire les incitations à travailler et freiner le développement du secteur formel. Pour s'assurer d'obtenir des bons résultats, les pays devraient : cibler les politiques de soutien sur ceux qui en ont le plus besoin ; mieux intégrer les programmes et les politiques ; et augmenter le rôle de l'auto-assurance pour ceux qui peuvent se le permettre.*

## Résultats clés

Une importante difficulté à laquelle les économies émergentes sont confrontées lorsqu'elles veulent mettre en place un système de protection sociale efficace est de faire en sorte que ce système n'affaiblisse pas les incitations au travail et ne crée pas d'obstacles au développement du secteur formel. Des arbitrages potentiels entre les objectifs de la politique sociale et de la politique de l'emploi existent également dans les pays plus avancés, mais le présent chapitre donne à penser qu'ils sont différents dans les économies émergentes. Ils semblent moins marqués dans le contexte de l'assistance sociale et plus dans celui de l'assurance sociale. Dans les deux cas, ces différences s'expliquent en grande partie par la faiblesse des capacités administratives.

S'agissant des prestations d'assistance sociale (par exemple des transferts monétaires qui ne sont pas subordonnés au versement de cotisations sociales), le chapitre présente des données nouvelles sur le régime de retraite (*Old Age Pension*) et sur le *Child Support Grant* en Afrique du Sud, qui semblent indiquer que ces dispositifs ont peu d'effets négatifs sur les résultats au plan professionnel des allocataires, et ce, pour plusieurs raisons. Les transferts dans les pays émergents ne dépendent généralement pas de la situation au regard de l'emploi, ce qui n'est pas surprenant au vu du nombre élevé de travailleurs pauvres ; du fait des contraintes administratives, les critères de ressources utilisés pour déterminer le droit aux prestations sont souvent appliqués sans beaucoup de rigueur et ne sont pas actualisés régulièrement, ce qui implique que les revenus du travail supplémentaires ne sont pas annulés par une réduction des prestations ; le niveau des transferts est en général faible par rapport au revenu des ménages. Il ressort de ces caractéristiques que l'impôt implicitement induit par les transferts monétaires sur le travail est généralement assez limité dans les économies émergentes.

Dans le cas des régimes d'assurance sociale cependant, la faiblesse des capacités administratives et l'ampleur du secteur informel peuvent entraîner un certain nombre de problèmes. S'agissant de l'assurance chômage par exemple, les indemnités étant subordonnées au fait de ne pas travailler dans le secteur formel, les allocataires pourront être fortement incités à travailler dans le secteur informel pendant la période d'indemnisation. Cette situation semble répandue, par exemple au Brésil. Par ailleurs, les travailleurs qui peuvent choisir entre un emploi formel et informel et qui ne jugent pas les avantages potentiels de l'assurance sociale suffisamment intéressants par rapport aux cotisations versées, peuvent en pratique sortir des dispositifs d'assurance sociale obligatoires en prenant un emploi dans le secteur informel. À long terme, l'effet sur le bien-être des travailleurs peut être négatif et, en réduisant le nombre de personnes qui contribuent aux systèmes de protection sociale, les conséquences peuvent être dramatiques sur la croissance économique et la mutualisation des risques. Toutefois, l'extension de la couverture d'assurance maladie au Mexique par la mise en place d'un nouveau système non contributif, *Seguro Popular*, donne à penser que cela n'est pas systématiquement le cas dans la pratique. Il semble n'exister quasiment aucun lien entre l'application progressive sur le territoire du système *Seguro Popular*

et l'importance du secteur informel, sauf peut-être pour les travailleurs les plus enclins à passer d'un emploi informel à un emploi formel ou inversement.

Il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes de protection sociale en adoptant des structures de programme novatrices, qui tiennent compte des effets potentiels de la protection sociale sur le marché du travail. Trois recommandations dans ce sens sont mises en avant dans le présent chapitre.

- *Cibler les politiques de garantie de revenu sur ceux qui en ont le plus besoin.* C'est important du point de vue de la politique sociale, mais cela peut aussi contribuer à obtenir de meilleurs résultats en termes d'emploi. Étant donné la forte incidence de la pauvreté et le développement limité de l'assurance privée dans les économies émergentes, les contraintes de liquidité risquent de constituer un obstacle majeur à un choix optimal en matière d'emploi. Fournir des liquidités à ceux qui en ont le plus besoin pourrait augmenter le taux d'activité et réduire l'inadéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail, avec à la clé une contribution potentiellement importante à la croissance économique. Ainsi, le *Child Support Grant* en Afrique du Sud semble avoir une incidence plus favorable sur la situation professionnelle des allocataires très pauvres que sur les allocataires moins défavorisés, sans doute parce que les transferts leur permettent de se lancer dans une recherche d'emploi plus efficace. Par ailleurs, les données relatives au Brésil donnent à penser que les garanties de revenu accordées à ceux qui ont perdu leur emploi sous forme d'indemnités de chômage ou de licenciement réduisent les pressions qu'ils subissent pour accepter des offres d'emploi impliquant des coûts d'ajustement importants ou qui ne correspondent pas à leurs qualifications, en particulier les chômeurs qui souffrent le plus de contraintes de liquidité.
- *Réunir des dispositifs indépendants ou combiner différentes politiques dans un cadre commun.* Cela peut permettre d'améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes de protection sociale. Des programmes plus intégrés permettent de réduire les frais administratifs et, dans le cas de l'assurance sociale, d'accroître la possibilité de mutualisation des risques, ce qui rend le système de protection sociale moins cher. La création de programmes non contributifs parallèlement aux régimes contributifs existants renforce l'étendue de la protection sociale, notamment dans le domaine de la santé, mais peut décourager l'emploi formel. Cela sera probablement moins vrai si le régime non contributif est conçu de manière à permettre une transition facile vers le système contributif. Cela peut prendre la forme de cotisations liées au niveau des ressources, avec un élément de subvention qui décroît avec le revenu. De plus, les politiques devraient aller au-delà d'une réduction à court terme de la misère en réunissant les dispositifs de garantie de revenus et les mesures destinées à aider les allocataires dans leur recherche d'emploi ou à surmonter des problèmes sociaux (voir par exemple, le programme de lutte contre la pauvreté *Chile Solidario*).
- *S'appuyer davantage sur l'auto-assurance obligatoire à partir d'un compte individuel d'épargne pour ceux qui en ont les moyens, tout en fournissant un dispositif de redistribution pour ceux qui ne peuvent pas compter sur une épargne individuelle.* Le système chilien d'assurance chômage, fondé sur des comptes individuels d'épargne (*Régimen de Seguro de Cesantía*) alliés à un fonds de solidarité (*Fondo de Cesantía Solidario*) illustre ce type de structure. L'auto-assurance incite largement les travailleurs à garder leur emploi ou à en chercher un lorsqu'ils sont au chômage, tout en favorisant éventuellement l'emploi dans le

secteur formel. Cela peut permettre de libérer des ressources qui peuvent être utilisées pour aider ceux qui ne disposent pas d'une épargne suffisante.

Ces recommandations de l'OCDE font écho à l'initiative du *socle de protection sociale des Nations Unies*, qui vise à encourager l'accès universel au moins à des niveaux minimums de protection sociale<sup>1</sup>. Ainsi qu'il est suggéré dans ce chapitre, assurer l'accès à des seuils minimums n'est pas important uniquement du point de vue de l'équité, mais cela peut également, si le système est bien conçu, contribuer à obtenir de meilleurs résultats sur le front de l'emploi et, à terme, une croissance plus forte et plus juste.

## Introduction<sup>2</sup>

Renforcer les systèmes de protection sociale est l'une des grandes priorités de l'action publique dans les économies émergentes. Ces systèmes ont en effet un rôle essentiel à jouer vis-à-vis des objectifs que sont la lutte contre la persistance de la pauvreté, la protection des ménages contre les risques de perte de revenu et de maladie et la résorption des inégalités économiques. La crise mondiale de 2008-09 a relancé l'intérêt pour la mise en place de systèmes de protection sociale efficaces dans les économies émergentes. Elle a montré qu'avoir des systèmes de protection sociale en place avant la crise renforçait l'efficacité des réponses apportées par la politique sociale aux nouveaux besoins. Elle a dans le même temps fait apparaître les nombreuses faiblesses structurelles des dispositifs en place dans les économies émergentes (OCDE, 2010a)<sup>3</sup>.

La mise en place de systèmes de protection sociale adaptés dans les économies émergentes soulève des difficultés majeures. Tout d'abord, il faut s'assurer qu'ils apportent un soutien efficace à ceux qui en ont besoin dans un contexte où moyens financiers et administratifs sont limités et où l'importance du *travail informel* laisse de nombreux travailleurs non couverts par les principaux instruments de la politique sociale. Il faut ensuite veiller à ce que les systèmes de protection sociale ne jouent pas à l'encontre des incitations au travail, en particulier dans le secteur formel. Le fait est que la concentration des ménages vulnérables dans l'économie informelle risque de donner lieu à des choix difficiles entre les objectifs de la politique sociale et ceux de la politique de l'emploi. La prise en compte des effets potentiels sur le marché du travail dans la conception des systèmes de protection sociale peut nettement améliorer leur efficience.

Ce chapitre s'intéresse aux arbitrages et aux éventuelles synergies entre politique sociale et politique de l'emploi auxquels les pouvoirs publics des pays émergents peuvent se trouver confrontés lorsqu'ils mettent en place ou lorsqu'ils réforment leurs systèmes de protection sociale. Une analyse complète de ces phénomènes doit tenir compte des effets du système de protection sociale sur la pauvreté, la stabilité de la consommation et les inégalités de revenus, et de son impact potentiel sur le marché du travail. Le chapitre se concentre sur ce dernier aspect, en étudiant notamment les effets négatifs sur les incitations au travail, en particulier dans le secteur formel, et les changements observés en termes de qualité des emplois. Il couvre neuf grandes économies émergentes, dont trois membres de l'OCDE (Chili, Mexique, Turquie), cinq partenaires au processus d'engagement renforcé (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Indonésie) et un pays qui cherche à d'adhérer à l'OCDE (Fédération de Russie)<sup>4</sup>.

La section 1 donne un rapide aperçu de la taille et de la couverture des systèmes de protection sociale dans les économies émergentes. Les trois sections suivantes sont consacrées chacune à un aspect particulier de la protection sociale et aux conséquences

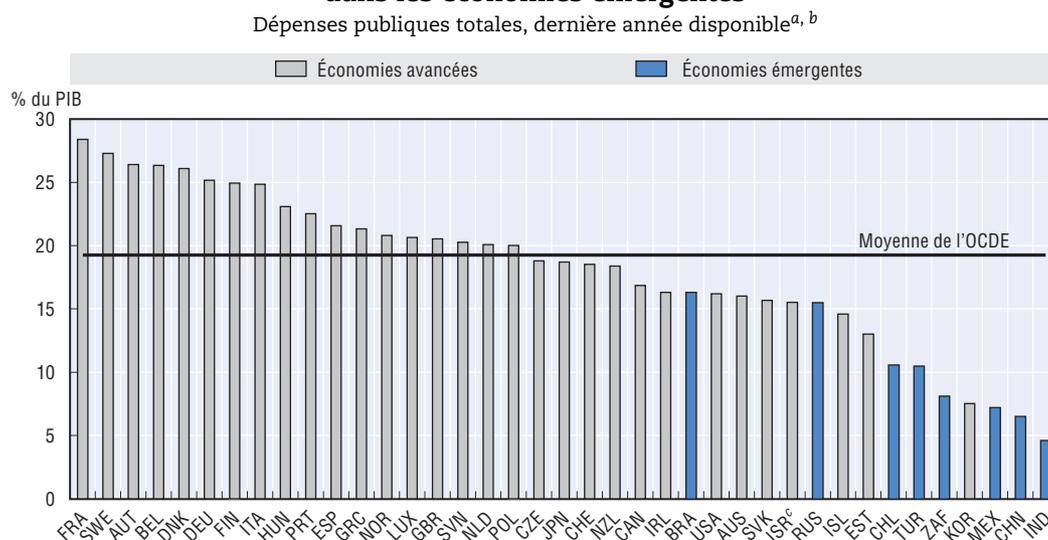
qui en découlent pour le marché du travail. La partie A se penche sur le rôle des régimes d'indemnisation du chômage, en particulier des indemnités de licenciement et de l'assurance chômage, pour les travailleurs qui perdent leur emploi dans le secteur formel. Elle présente des éléments nouveaux sur le Brésil, dont le cas est particulièrement intéressant étant donné la relative générosité de son système d'indemnisation du chômage et le degré de perfectionnement de son cadre institutionnel. La partie B discute en détail la façon dont l'aide sociale peut décourager la participation au marché du travail ou au contraire aider les ménages bénéficiaires à surmonter des obstacles à l'emploi. Elle présente des éléments nouveaux sur l'Afrique du Sud, où il existe un système assez vaste et généreux de transferts monétaires. La partie C porte sur l'extension de la couverture d'assurance maladie dans les pays où le système national de santé se compose de régimes contributifs et non contributifs, et sur les conséquences qui pourraient en résulter pour le travail informel. Elle présente des éléments nouveaux sur le Mexique, où le système d'assurance maladie s'est considérablement développé ces dix dernières années grâce à l'instauration d'un régime non contributif, le *Seguro Popular*.

## 1. Protection sociale et marché du travail dans les économies émergentes

### **La protection sociale est en général bien plus limitée dans les économies émergentes...**

En comparaison de la plupart des pays de l'OCDE, la protection sociale est généralement bien moins développée dans les économies émergentes, ce qui laisse une part importante de la population exposée à la pauvreté, aux chocs économiques et aux catastrophes naturelles et autres. La totalité des dépenses publiques sociales dans les pays émergents reste limitée à un niveau nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, qui atteint près de 20 % du PIB (graphique 2.1). Cependant, les économies émergentes étudiées dans ce chapitre présentent des différences marquées. C'est au Brésil et en Russie que les

Graphique 2.1. **Les dépenses publiques sociales sont généralement faibles dans les économies émergentes**



- a) Dernière année disponible : 2005 pour le Brésil, 2006-07 pour l'Afrique du Sud et l'Inde, 2008 pour la Chine.  
 b) Les programmes sociaux étudiés comprennent la vieillesse, la survie, les prestations d'invalidité, la famille, la santé, les politiques actives du marché du travail, le chômage et le logement.  
 c) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Base de données SOXC de l'OCDE pour les pays de l'OCDE ; pour les non-membres, voir l'annexe 2.A4 dans OCDE (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481206>

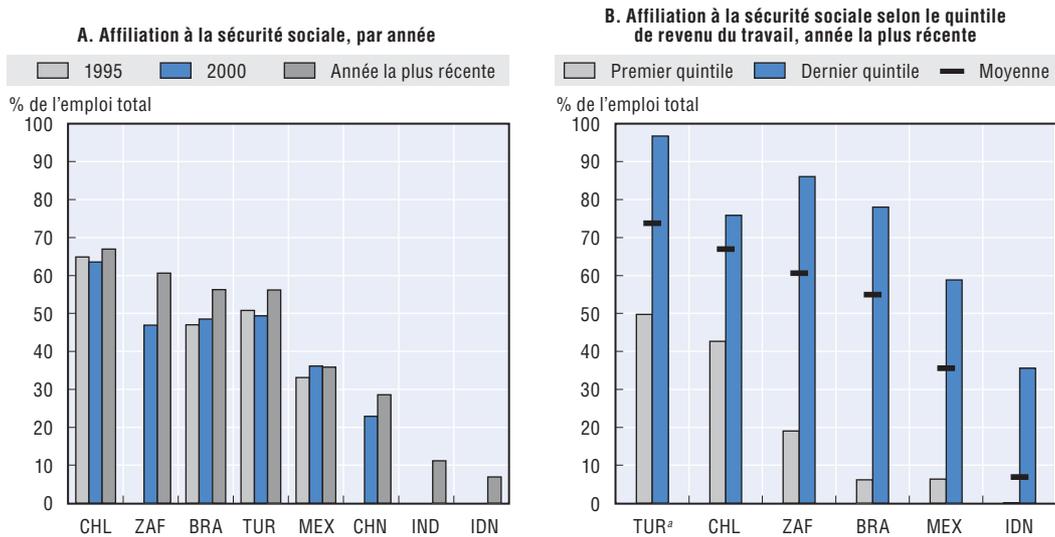
dépenses sociales sont les plus élevées, atteignant environ les trois quarts de la moyenne de l'OCDE, alors qu'elles sont trois à quatre fois inférieures à cette moyenne en Chine, en Inde et au Mexique. Les régimes d'assurance sociale contributifs représentent la majorité des dépenses publiques sociales dans la plupart des pays émergents, mais particulièrement en Chine, en Inde et en Indonésie (OCDE, 2010a). Les systèmes d'assistance sociale non contributifs restent limités, malgré une progression au cours des dix dernières années. L'Afrique du Sud, qui s'est dotée d'un mécanisme complet de subventions sociales, est le pays où ce système est le plus développé (4.4 % du PIB).

### **... mais elle s'est développée ces dernières années**

Par rapport à la plupart des pays de l'OCDE, l'étendue des programmes d'assurance sociale contributifs reste relativement restreinte. La proportion d'actifs qui cotisent à un régime de retraite et/ou à un dispositif d'assurance maladie va de un sur dix environ en Inde et en Indonésie, à un sur trois environ en Chine et au Mexique, et oscille entre la moitié et les deux-tiers dans les autres économies émergentes pour lesquelles on dispose de données (graphique 2.2)<sup>5, 6</sup>. Certains pays ont réussi à développer très largement leurs systèmes contributifs au cours des dernières décennies<sup>7</sup>, tandis que d'autres, l'Inde, le Chili et le Mexique notamment, n'ont que peu progressé (graphique 2.2, partie A). La couverture limitée s'explique en partie par l'ampleur du travail informel et de l'emploi indépendant. Les travailleurs du secteur informel ne peuvent être affiliés à la sécurité sociale, et l'affiliation n'est pas toujours possible et/ou obligatoire pour les travailleurs indépendants, et même lorsque c'est le cas, cette obligation semble difficile à faire appliquer. La proportion des travailleurs indépendants dans l'emploi total tourne autour de 40 % en Indonésie et entre 20 et 30 % dans la plupart des autres économies émergentes, c'est-à-dire bien au-dessus du pourcentage moyen dans l'OCDE, qui atteint 15 % environ (voir l'annexe 2.A2 pour plus de détails). En outre, l'affiliation aux systèmes contributifs concerne en premier lieu les actifs les plus aisés. L'écart de couverture entre les travailleurs du quintile supérieur et ceux du quintile inférieur est généralement très important : il oscille entre 33 points de pourcentage au Chili et 72 au Brésil (graphique 2.2, partie B). L'extension de la couverture d'assurance maladie constitue un objectif majeur de l'action publique.

Parallèlement à l'extension de la couverture des systèmes contributifs dans certains pays, la plupart des économies émergentes connaissent aussi un développement notable des systèmes non contributifs, notamment en raison de l'expansion des programmes de transferts monétaires (conditionnels) et du développement des programmes d'assurance maladie. Les transferts monétaires constituent une part importante du revenu des ménages pauvres. Ils représentent 58 % du revenu des ménages se situant au quintile de revenu inférieur en Afrique du Sud, environ 20 % au Chili et au Mexique, et presque 15 % au Brésil (graphique 2.3, partie A)<sup>8</sup>. Cependant, cela ne signifie pas nécessairement que les transferts sont bien ciblés car il n'est pas tenu compte des écarts de revenu dans l'ensemble des ménages. La partie B du graphique 2.3 montre que dans les trois pays d'Amérique latine, la plus grande part des dépenses consacrées aux transferts revient au dernier quintile (plus de 30 %), alors qu'en Afrique du Sud, plus de 35 % des transferts reviennent à l'avant-dernier quintile et à peine 20 % au dernier quintile. En règle générale, la proportion des transferts monétaires allant au quintile supérieur est très réduite.

Graphique 2.2. **La couverture d'assurance sociale demeure limitée, en particulier chez les plus vulnérables**



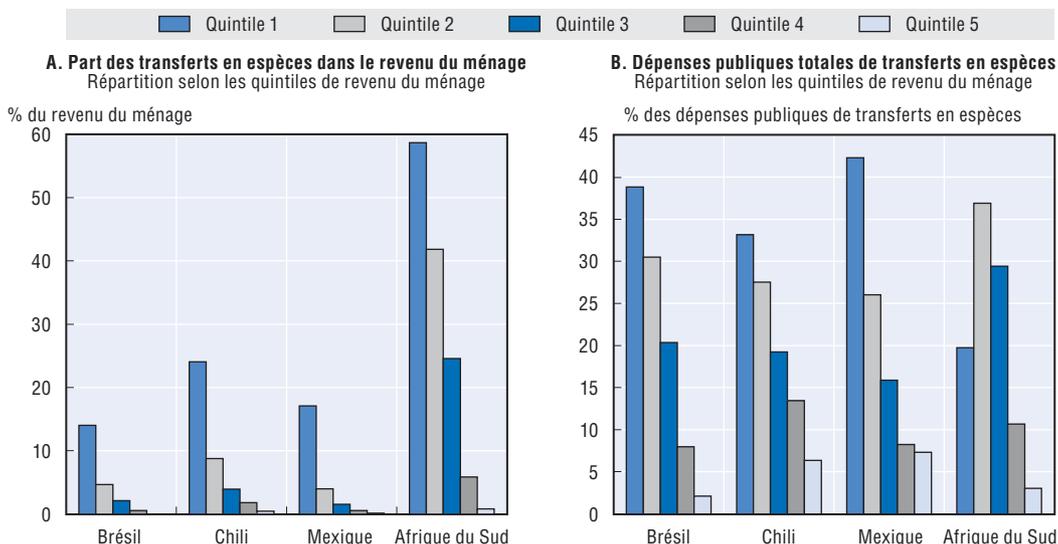
Note : 1996 au lieu de 1995 pour le Chili ; 2001 et 2003 au lieu de 2000, respectivement pour le Brésil et la Chine ; la dernière année disponible est 2006 pour l'Inde, 2007 pour l'Afrique du Sud et l'Indonésie, 2008 pour le Brésil, la Chine et la Turquie (partie B), 2009 pour le Chili, le Mexique et la Turquie (partie A).

a) Les données portent uniquement sur les salariés.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de plusieurs sources (voir l'annexe 2.A4 dans OCDE, 2011b pour plus de détails).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481225>

Graphique 2.3. **Les systèmes non contributifs sont les plus importants pour les ménages pauvres**



Note : Les programmes de transferts monétaires suivants sont inclus dans les calculs : **Brésil** : Bolsa Familia, Beneficio Assistencial de Prestação Continuada, PETI, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação ; **Chili** : Chile solidario, Pension Basica Solidaria, Aporte Solidario ; **Mexique** : Progres/Oportunidades et Programa Para Adultos Mayores. **Afrique du Sud** : Child Support Grant, Care Dependency Grant, Disability Grants, Old Age Pension. Les années étudiées sont : 2009 pour le Brésil et le Chili, 2008 pour l'Afrique du Sud et le Mexique.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de sources nationales (voir l'annexe 2.A4 dans OCDE, 2011b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481244>

**Le système de protection sociale peut avoir des implications profondes sur les résultats au regard de l'emploi**

Le reste de ce chapitre porte sur trois composantes essentielles des systèmes de protection sociale : l'indemnisation du chômage (partie A, sections 2 à 4), les transferts monétaires (partie B, sections 5 à 7) et la santé (partie C, sections 8 à 10). Ces dispositifs visent en premier lieu à répondre aux objectifs de la politique sociale, mais ils peuvent également avoir des conséquences notables sur les résultats en termes d'emploi, qui peuvent être positives comme négatives :

- Côté positif, l'impact principal du système de protection sociale devrait provenir de sa capacité de réduire les *contraintes de liquidité*. Celles-ci peuvent nuire de différentes façons aux résultats sur le plan professionnel. En desserrant les contraintes de liquidité des ménages très pauvres, les transferts monétaires peuvent faciliter leur recherche d'emploi, et donc éventuellement leur taux d'activité. Les garanties de revenu consenties aux demandeurs d'emploi qui sont confrontés à des contraintes de liquidité peuvent leur permettre de mieux gérer le revenu du ménage pendant la période de chômage et de réduire la pression qu'ils subissent pour accepter un emploi, même s'il ne correspond pas à leurs compétences. L'accès à des services de santé abordables peut en outre améliorer la santé, notamment des individus pauvres, et avoir ainsi une incidence significative sur leurs résultats en termes d'emploi.
- En revanche, le système de protection sociale peut peser sur les résultats au regard de l'emploi à cause d'*asymétries de l'information* concernant l'offre. Dans le cas des transferts monétaires, ces asymétries peuvent prendre la forme d'un aléa moral lorsque la garantie de revenu accordée aux individus pauvres a des effets négatifs sur les incitations à travailler. De même, dans la mesure où les indemnités de chômage sont subordonnées au fait de ne pas travailler de façon formelle, elles peuvent en définitive encourager le travail informel pendant la période d'indemnisation. L'extension de la couverture d'assurance maladie dans les pays dont le système de santé national est fondé sur des mécanismes contributifs et non contributifs peut déboucher sur une antisélection. En mettant en place des prestations maladie gratuites, les systèmes d'assurance maladie non contributifs peuvent avoir des effets négatifs sur les incitations à travailler dans le secteur formel et à cotiser aux régimes d'assurance maladie contributifs.

## **PARTIE A.**

### **L'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage sur les résultats au plan professionnel**

La partie A porte sur les deux principaux instruments de protection des travailleurs en cas de perte d'emploi : les indemnités de licenciement et l'assurance chômage<sup>9</sup>. Dans la mesure où les indemnités de licenciement ne sont applicables qu'aux travailleurs dont le statut concorde avec la réglementation en vigueur sur le travail et où l'assurance chômage ne s'applique qu'aux affiliés à la sécurité sociale, les travailleurs du secteur informel perdant leur emploi sont exclus de l'analyse. Il est rare de trouver des aides spécialement conçues pour les travailleurs informels dans les économies émergentes, la principale exception étant la Fédération de Russie, qui offre une aide aux chômeurs qui ne remplissent pas les conditions d'admission au bénéfice de l'assurance chômage<sup>10</sup>. Dans d'autres économies émergentes, les programmes d'aide sociale généraux peuvent largement contribuer à alléger les coûts sociaux de la pauvreté liée au chômage dans le secteur informel (ils sont étudiés dans la partie B).

## **2. Caractérisation des systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes**

Cette section étudie les caractéristiques du système d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes concernant l'assurance chômage et les indemnités de licenciement, leur générosité et leur couverture.

### **Systèmes de garantie de revenu axés sur les travailleurs et sur l'emploi**

Si les indemnités de licenciement et l'assurance chômage représentent des solutions alternatives pour apporter une aide au revenu des travailleurs ayant perdu leur emploi, les formes de protection qu'elles apportent aux travailleurs contre le risque de chômage sont très différentes.

- L'assurance chômage est un dispositif de garantie de revenu axé sur les travailleurs ayant perdu leurs emplois, puisqu'elle est en général modulable en fonction des besoins des actifs (autrement dit, de leur situation en tant que chômeurs). L'objectif est d'atténuer les conséquences de la perte d'emploi sur la consommation pendant la période de chômage et de donner au travailleur les moyens de chercher un emploi approprié. En revanche, les indemnités de licenciement procèdent d'une démarche axée sur l'emploi, au sens où elles réduisent en général directement le risque de chômage, par le biais d'une pénalité de licenciement fondée sur la valeur implicite de l'adéquation au poste (l'ancienneté, par exemple). En augmentant les coûts du licenciement pour l'employeur, les indemnités de licenciement contribuent à préserver le capital humain spécifique aux qualifications, en réduisant la rotation excessive des travailleurs dont les qualifications sont temporairement devenues moins recherchées, et poussent à investir dans le capital humain spécifique à l'entreprise<sup>11</sup>.
- Autre différence notable entre les indemnités de licenciement et l'assurance chômage : cette dernière repose sur la mise en commun des ressources pour l'ensemble des individus et des entreprises. Cette mise en commun au niveau d'individus qui ne sont pas exposés aux mêmes risques sur le plan de l'emploi permet de réduire le coût de l'assurance et contribue ainsi à rendre la protection contre le chômage accessible. La mutualisation des risques suppose également que les ressources sont redistribuées des

travailleurs exposés à un risque faible aux travailleurs exposés à un risque élevé. Dans le cas des indemnités de licenciement, la mutualisation des risques est forcément limitée aux employés d'une même entreprise, ce qui restreint son efficacité et son impact sur la répartition des revenus. Par ailleurs, les systèmes d'assurance chômage classiques mettent également en commun les ressources *d'entreprises* qui n'ont pas les mêmes stratégies en matière de licenciement. Les entreprises cotisent généralement à hauteur de leur masse salariale et n'assument pas la responsabilité des conséquences des licenciements sur la société. L'assurance chômage représente ainsi une subvention implicite des entreprises qui licencient peu en faveur de celles qui licencient beaucoup, ce qui, d'un côté, n'est pas indiqué étant donné que cela encourage les licenciements excessifs, mais qui, de l'autre, est souhaitable dans la mesure où les risques que les entreprises prennent, par exemple en adoptant des technologies nouvelles ou des innovations, renforcent la croissance économique (Acemoglu et Shimer, 1999)<sup>12</sup>.

En principe, les systèmes d'indemnisation du chômage peuvent également adopter une forme hybride, à mi-chemin entre ces deux mécanismes classiques de lutte contre le risque de chômage. Les *comptes individuels d'épargne* imposent une épargne obligatoire qui est utilisée quand un travailleur est licencié, comme dans le cas des indemnités de licenciement, ou pendant une période donnée de chômage, comme dans celui de l'assurance chômage. Au moment de la retraite, l'épargne accumulée restante peut être convertie en pension ou entièrement retirée. À l'image du système classique d'indemnités de licenciement, les comptes individuels d'épargne ne permettent pas la mise en commun des ressources entre différents groupes d'actifs. Un autre système hybride consiste à établir un *dispositif d'assurance chômage modulé en fonction des antécédents des entreprises*, qui conjugue le versement par les entreprises de taxes sur les licenciements, ce qui constitue de fait une protection de l'emploi, et une assurance chômage collective<sup>13</sup>. Une typologie des différents systèmes est présentée dans le tableau 2.1.

À l'exception du Brésil, toutes les économies émergentes se sont dotées de systèmes d'indemnités de licenciement classiques, qui imposent une pénalité aux employeurs en cas de licenciement abusif. Le Brésil a un système hybride, qui réunit des comptes individuels d'épargne et une pénalité de licenciement pour les employeurs. Cinq économies émergentes (à l'exclusion de l'Inde où la couverture est négligeable) ont mis en place des systèmes d'assurance chômage classiques, même si la mutualisation des risques est souvent sous-optimale. Le Chili a un système hybride, qui allie des comptes individuels d'épargne et une assurance chômage afin d'aider les chômeurs dont l'épargne est insuffisante. On peut considérer que le Mexique s'est doté d'un système complet de comptes individuels d'épargne, sous la forme d'un système de comptes individuels de pension, qui peut théoriquement être utilisé en cas de chômage dans certaines conditions<sup>14</sup>.

### **Les indemnités de licenciement représentent la principale forme d'indemnisation du chômage dans la plupart des économies émergentes...**

Le graphique 2.4 juxtapose la valeur de la garantie de revenu tirée des indemnités de licenciement et de l'assurance chômage dont les demandeurs d'emploi *admissibles* peuvent bénéficier sur la base de multiples de leur ancien salaire mensuel. La comparaison se limite à la valeur maximale de la garantie de revenu que peuvent obtenir sur les 12 premiers mois de chômage les demandeurs d'emploi admissibles ayant quatre ans d'ancienneté au titre de leur dernier emploi<sup>15</sup>. La diagonale ascendante rend compte de niveaux croissants d'indemnisation globale du chômage. La diagonale descendante illustre différentes

Tableau 2.1. **Typologie des systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes**

	Garantie de revenu sans pénalité de licenciement	Garantie de revenu + pénalité de licenciement	Garantie de revenu sous forme de pénalité de licenciement
Non redistributif	Comptes individuels d'épargne Mexique	Comptes individuels d'épargne et pénalité de licenciement Brésil	Systèmes d'indemnités de licenciement classiques fondés sur une pénalité de licenciement Afrique du Sud, Chili, Chine, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Mexique, Turquie
Forme limitée de redistribution	Comptes individuels d'épargne + assurance chômage Chili		
Redistributif	Assurance chômage classique Afrique du Sud, Brésil, Chine, Fédération de Russie, Inde <sup>a</sup> , Turquie		Dispositif d'assurance chômage modulé en fonction des antécédents des entreprises et financé par des taxes sur les licenciements

a) La part des chômeurs percevant des prestations d'assurance chômage en Inde est quasiment nulle.  
Source : Secrétariat de l'OCDE.

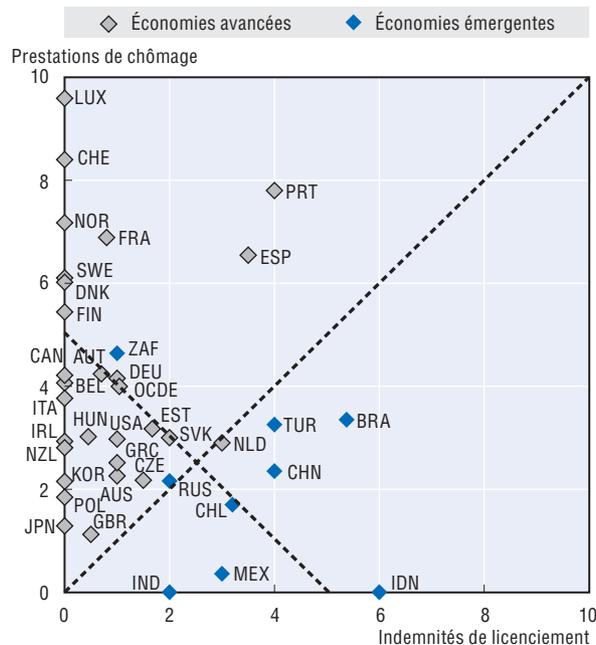
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932482004>

combinaisons entre indemnités de licenciement et assurance chômage, dont la somme atteint le niveau moyen de l'indemnisation globale du chômage dans la zone OCDE (environ cinq mois). Les pays situés au dessus de cette diagonale ont un système d'indemnisation globale *supérieur* à la moyenne de l'OCDE. Pour prendre en considération les systèmes dotés de comptes individuels, on emploie des définitions larges des indemnités de licenciement et de l'assurance chômage : les indemnités de licenciement renvoient à des sommes forfaitaires versées aux travailleurs licenciés, tandis que les prestations d'assurance chômage se réfèrent à des versements (réguliers) faits aux chômeurs. Les éléments suivants se dégagent du graphique :

- Dans sept des neuf économies émergentes étudiées, la valeur des indemnités de licenciement sur une année dépasse celle de l'assurance chômage, alors qu'elles sont *grosso modo* les mêmes en Fédération de Russie – il n'y a qu'en Afrique du Sud où la valeur de l'assurance chômage dépasse nettement celle des indemnités de licenciement. En outre, trois des neufs économies émergentes n'ont pas de système d'assurance chômage universel, alors que toutes ont un système d'indemnités de licenciement<sup>16</sup>. À l'inverse, dans tous les pays avancés, la valeur des prestations d'assurance chômage dont les travailleurs peuvent bénéficier pendant la première année de chômage dépasse celle des indemnités de licenciement. De surcroît, tous les pays avancés ont mis en place un système universel d'assurance chômage, alors que la moitié environ ne dispose pas de programmes d'indemnités de licenciement obligatoires<sup>17</sup>.
- La valeur *de jure* de la garantie de revenu dont les demandeurs d'emploi admissibles peuvent bénéficier pendant la première année de chômage est très variable selon les économies émergentes. Au Brésil et en Turquie, la garantie de revenu est nettement plus généreuse qu'en moyenne dans l'OCDE, car elle associe des indemnités de licenciement élevées et des niveaux modérés d'assurance chômage. En Inde et au Mexique, où la garantie de revenu est largement inférieure à la moyenne de l'OCDE, les chômeurs ne perçoivent que peu ou pas de prestations.

### Graphique 2.4. Les indemnités de licenciement représentent la principale forme d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes

Valeur de la garantie de revenu en nombre de mois de salaire précédent, 2008



Note : Valeur totale de la garantie de revenu pendant les 12 premiers mois de chômage pour les travailleurs ayant quatre ans d'ancienneté (salaire moyen) licenciés sans raison valable. **Indemnités de licenciement** : valeur totale des indemnités des travailleurs ayant quatre ans d'ancienneté, divisée par le salaire mensuel précédent ; **assurance chômage** : durée maximale (en mois) à laquelle peuvent prétendre les travailleurs ayant cotisé pendant quatre ans, multipliée par le taux de compensation moyen pendant la première année de chômage. On emploie des définitions larges des indemnités de licenciement et de l'assurance chômage pour inclure les systèmes de comptes individuels : les indemnités de licenciement renvoient à des sommes forfaitaires versées aux travailleurs licenciés, tandis que les prestations d'assurance chômage se réfèrent à des versements (réguliers) faits aux chômeurs. Les réformes du Code du travail mises en œuvre récemment en Espagne et aux Pays-Bas n'ont pas été prises en compte. Pour de plus amples détails, voir l'annexe 2.A2 dans OCDE (2011b).

Source : Venn (2009), OCDE (2010a) et sources nationales.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481263>

#### ... au regard de la valeur de la garantie de revenu ainsi que de la couverture des chômeurs

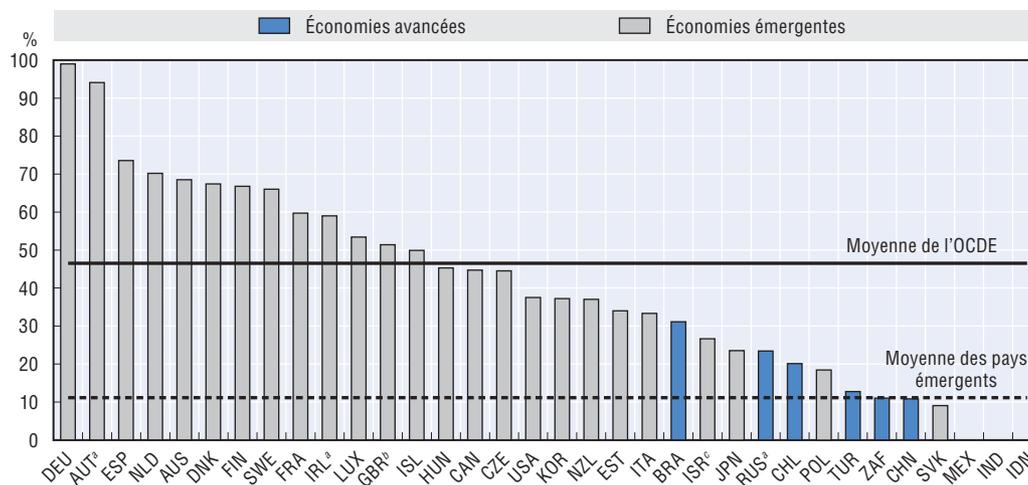
Il faut néanmoins souligner que dans la pratique, le niveau moyen de la garantie de revenu dont les chômeurs peuvent bénéficier dans les économies émergentes est généralement nettement inférieur, dans la mesure où une large majorité de chômeurs ne peut prétendre à aucune forme de garantie de revenu. Les actifs employés dans des entreprises qui ne versent pas leurs cotisations de sécurité sociale sont automatiquement exclus de l'assurance chômage puisqu'ils ne satisfont pas aux exigences minimums en matière de cotisation. De surcroît, il arrive souvent que les chômeurs admissibles ne perçoivent pas leurs indemnités de licenciement ou la totalité de la somme à laquelle ils ont droit, en raison de l'ampleur du « non-respect », autrement dit l'incapacité ou le refus de l'entreprise de respecter l'engagement qu'elle a pris de verser des indemnités de licenciement. En Indonésie par exemple, seuls 34 % des travailleurs admissibles qui ont été licenciés en 2008 ont réellement perçu leurs indemnités de licenciement, et une grande majorité d'entre eux ont perçu moins que la somme à laquelle ils pouvaient prétendre (Banque mondiale, 2010a)<sup>18</sup>. Il arrive fréquemment que les travailleurs du secteur formel qui perdent leur emploi n'aient pas droit à l'assurance chômage du fait de conditions d'octroi

rigoureuses, ou qu'ils arrivent en fin de droit avant d'avoir retrouvé un travail en raison de la courte durée des prestations (OCDE, 2010a). Les conditions d'octroi sont particulièrement strictes en Inde, où les travailleurs doivent avoir cotisé pendant au moins cinq ans, et en Turquie, où ils doivent avoir cotisé pendant au moins 20 mois au cours des 36 derniers mois. Une durée de cotisation minimale d'un an en Chine et au Chili risque également d'exclure de nombreux chômeurs du système d'indemnisation. La courte durée de l'assurance chômage limite la couverture globale au Brésil et au Chili (jusqu'à cinq mois).

Le graphique 2.5 présente des informations sur la couverture des prestations de chômage, exprimée par le rapport entre les bénéficiaires et le nombre total de chômeurs. Il montre que les taux de bénéficiaires sont nettement inférieurs dans les économies émergentes que dans les pays avancés. C'est au Brésil qu'ils sont les plus élevés (à peine plus de 30 %), ils oscillent entre 20 et 25 % au Chili et en Russie, et entre 10 et 15 % en Afrique du Sud, en Chine et en Turquie. Le faible niveau de la couverture dans les économies émergentes limite grandement la capacité des systèmes d'assurance chômage à lutter contre la pauvreté liée au chômage, et accroît le poids des mécanismes auxiliaires informels. Cela peut également entraîner des coûts d'ajustement plus élevés pour les chômeurs qui retrouvent un emploi et représenter une utilisation inefficace des ressources lorsque les ménages subissent des contraintes de crédit.

Graphique 2.5. **Taux de bénéficiaires de prestations de chômage**

En pourcentage du nombre total de chômeurs, 2007/08



a) Les données ne comprennent pas l'assistance chômage appliquée lorsqu'un chômeur ne remplit pas les conditions minimums d'ouverture du droit à l'assurance chômage ou qu'il arrive en fin de droit.

b) Y compris l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance*) (assurance sociale et aide sociale).

c) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Base de données de l'enquête de l'OIT sur la sécurité sociale et sources nationales pour le Brésil et le Mexique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481282>

On ne dispose pas de données comparables à l'échelle internationale sur les taux des bénéficiaires d'indemnités de licenciement et de l'assurance chômage, mais il semble plausible que, la plupart des demandeurs d'emploi ayant droit à l'assurance chômage aient également droit à des indemnités de licenciement, alors que le nombre de chômeurs ayant droit à des indemnités de licenciement et pouvant également prétendre à l'assurance chômage sera sans doute plus limité, en particulier dans les pays où les critères d'éligibilité à l'assurance chômage sont stricts. Si c'est effectivement le cas, les systèmes d'aide aux chômeurs dans les économies émergentes privilégient largement les indemnités de

licenciement, non seulement au regard de la valeur de la garantie de revenu accordée aux travailleurs admissibles, mais aussi en termes de couverture<sup>19</sup>.

### **L'assurance chômage est-elle un « bien supérieur » ?**

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies avancées reposent essentiellement sur l'assurance chômage, alors qu'ils sont généralement axés sur les indemnités de licenciement dans les économies émergentes :

- L'offre publique d'assurance chômage est en règle générale plus coûteuse dans les économies émergentes en raison de l'ampleur du travail informel, qui a en outre tendance à accentuer les problèmes d'information, autrement dit d'antisélection et d'aléa moral<sup>20</sup>. Les dispositions obligatoires prévues dans les économies émergentes ne régleront probablement pas complètement le problème de l'antisélection, dans la mesure où une grande partie de la main-d'œuvre travaille dans le secteur informel. En outre, l'aléa moral est plus difficile à maîtriser lorsque les bénéficiaires de l'assurance chômage ont la possibilité de travailler dans le secteur informel tout en percevant des prestations<sup>21</sup>. En conséquence, l'offre publique d'assurance chômage risque d'être très coûteuse dans les économies émergentes. De fait, les règles de protection de l'emploi sont souvent considérées comme un moyen peu onéreux de fournir une assurance sociale aux travailleurs de ces pays (Heckman et Pages, 2004).
- Les capacités institutionnelles permettant une offre publique d'assurance chômage efficace peuvent être insuffisantes. Pour être efficace, l'offre nécessite avant tout une bonne gestion de la caisse d'assurance. Cela suppose un niveau minimum de développement du marché financier, un faible degré de corruption et l'établissement d'un organisme bénéficiant d'un certain degré d'indépendance vis-à-vis des politiques. En outre, la gestion du droit initial et continu à prestations exige une infrastructure à plusieurs niveaux bien développée, allant du ministère du travail jusqu'aux services publics locaux de l'emploi, avec une coordination efficace entre la gestion des prestations et les prestataires des services de l'emploi. Si cela peut poser problème dans de nombreux pays avancés, c'est extrêmement difficile à mettre en place dans les économies émergentes.

## **3. L'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage sur les résultats en termes d'emploi : le cas du Brésil**

Cette section met en évidence les effets sur le marché du travail de différents systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes. Trois facteurs sont étudiés : i) l'incidence sur la rotation des effectifs ; ii) l'incidence sur le chômage et l'offre de main-d'œuvre ; et iii) l'incidence sur la qualité des emplois<sup>22</sup>. L'accent est notamment mis sur le Brésil, qui présente un cas particulièrement intéressant étant donné la relative générosité de son système d'indemnisation du chômage (voir graphique 2.4), sa couverture étendue en comparaison des autres économies émergentes (voir graphique 2.5) et le degré de perfectionnement de son cadre institutionnel, qui conjugue comptes individuels d'épargne (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*) et système public d'assurance chômage (*Seguro Desemprego*) (voir encadré 2.1).

### **Les systèmes d'indemnisation du chômage et le risque de chômage**

L'objectif premier des systèmes d'indemnités de licenciement est de renforcer la sécurité de l'emploi au moyen d'une pénalité de licenciement, et en effet, les données empiriques existantes confirment que ce système tend à réduire la rotation des effectifs (Micco et Pages, 2006 ; Bassanini et al., 2010)<sup>23</sup>. La réduction des licenciements « excessifs »

### Encadré 2.1. Le système d'indemnisation du chômage au Brésil

Au Brésil, le dispositif de garantie de revenu pour les chômeurs se limite aux travailleurs du secteur formel qui sont licenciés sans cause réelle et sérieuse et aux travailleurs qui ont perdu leur emploi suite à la fermeture de leur entreprise. Cela signifie que la grande majorité des chômeurs n'a pas droit à des indemnités de chômage, notamment les travailleurs du secteur informel, les nouveaux venus sur le marché du travail et les démissionnaires. Le système d'indemnisation du chômage comporte deux éléments :

- Un fonds de garantie pendant la durée de service (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*, FGTS), qui associe des comptes d'épargne obligatoire et des pénalités en cas de licenciement abusif. Le FGTS – créé en 1967 – peut être utilisé dans des cas particuliers, y compris en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, lors de l'achat d'un logement ou au moment de la retraite. En cas de licenciement abusif, les retraits peuvent représenter les deux tiers environ des dépenses du FGTS (*Caixa Economia Federal*, 2009). Tous les travailleurs brésiliens ayant un contrat de travail formel relevant du Code du travail national (*Consolidação das Leis do Trabalho*, CLT) sont admissibles au bénéfice du FGTS. Pour constituer ce fonds, l'employeur verse 8 % du salaire mensuel du travailleur sur un compte d'épargne au nom de ce dernier (2 % pour les employés à temps partiel). De plus, les travailleurs ayant plus de trois mois d'ancienneté ont droit à une indemnité calculée sur le montant total déposé par l'employeur sur leur compte FGTS. Cette indemnité – ou pénalité de licenciement – a été fixée au départ à 10 % du dépôt, puis a été relevée à 40 % en 1988. En 2001, elle a été à nouveau augmentée, pour atteindre 50 % du dépôt, même si l'indemnité que le travailleur perçoit est restée inchangée, les 10 % restants étant versés à l'État.
- Une assurance chômage universelle (*Seguro Desemprego*, SD) a été créée en 1986 dans le cadre du plan Cruzado de stabilisation macro-économique et fonctionne sous sa forme institutionnelle actuelle depuis 1994. Seuls peuvent y prétendre les demandeurs d'emploi du secteur privé formel ayant cotisé au moins 6 mois au cours des trois années précédentes. Les allocations de chômage sont versées sous condition de ressources. L'assuré ne doit pas avoir d'autres ressources pour le soutenir lui ou sa famille et ne doit percevoir aucune autre prestation d'assurance sociale. Les prestations vont de 1 à 1.87 fois le salaire minimum selon le niveau de revenu antérieur. La durée maximum d'indemnisation est de trois mois pour les chômeurs ayant occupé un emploi formel pendant 6 à 12 mois au cours des trois dernières années, de quatre mois pour ceux qui ont travaillé 12 à 24 mois et de cinq mois pour ceux qui ont travaillé plus de 24 mois. Dans certains cas particuliers, les prestations peuvent être prolongées de deux mois. L'assurance chômage est financée par l'État au moyen d'impôts spécifiques sur les sociétés. Dans la loi portant création de l'assurance chômage, il est stipulé que les services publics de l'emploi (SINE) auront pour tâche d'aider les chômeurs à retrouver un travail.

Le tableau ci-dessous présente des informations sur la valeur de la garantie de revenu à laquelle ont droit les chômeurs au titre des deux systèmes. Le retrait moyen du FGTS est environ trois à quatre fois supérieur au versement mensuel de l'assurance chômage. La valeur totale de la garantie de revenu disponible en vertu de l'assurance chômage, soit cinq versements mensuels, correspond à 1.7 fois environ le retrait moyen du FGTS (voir Hijzen *et al.*, 2011 pour de plus amples détails).

#### Valeurs moyennes des prestations de chômage et des indemnités de licenciement sur certaines années

	Un mois de prestations de chômage		Cinq mois de prestations de chômage		Indemnités de licenciement (FGTS)	
	% du salaire minimum	% du salaire moyen	% du salaire minimum	% du salaire moyen	% du salaire minimum	% du salaire moyen
2002	143	46	713	229	551	177
2005	136	50	678	252	440	164
2008	128	53	640	263	391	161
2009	128	55	642	274	387	165
2010	126	..	631	..	..	..

Source : Calculs de l'OCDE à partir de SAEG et FGTS ([www.fgts.gov.br/downloads.asp](http://www.fgts.gov.br/downloads.asp)).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932482080>

contribue à préserver le capital humain spécifique aux qualifications et à renforcer les incitations à investir dans les compétences spécifiques à l'entreprise, mais une protection de l'emploi rigoureuse a aussi des conséquences non souhaitées. Elle peut avoir des effets indésirables sur les niveaux de chômage et d'emploi, sur le degré perçu de sécurité des travailleurs et sur la segmentation du marché du travail. Par ailleurs, en enfermant les travailleurs dans des emplois non viables, elle peut devenir un obstacle à la croissance et à la création d'emplois<sup>24</sup>.

- La protection de l'emploi a un effet nul ou négatif sur l'emploi. De fait, la plupart des études internationales précédentes sur les pays développés ne trouvent pas d'incidence significative de la protection de l'emploi sur le niveau d'emploi ou de chômage (Boeri et Van Ours, 2008, pour une vue d'ensemble), tandis que son impact sur l'emploi dans les pays en développement est généralement négatif (Botero et al., 2004 ; Heckman et Pages, 2004 ; Micco et Pages, 2006 ; Djankov et Ramalho, 2008).
- Une protection de l'emploi plus rigoureuse peut être associée à un *degré perçu plus faible de sécurité des travailleurs*, alors que des prestations de chômage plus généreuses peuvent améliorer la sécurité perçue des travailleurs (Clark et Postel-Vinay, 2009). Bien que la protection de l'emploi réduise le risque de chômage, le coût de la perte d'emploi peut être plus élevé dans le contexte d'une protection de l'emploi rigoureuse en raison de son impact négatif sur l'embauche. À l'inverse, les prestations de chômage réduisent le risque d'être au chômage.
- Des règles strictes en matière de protection de l'emploi peuvent renforcer la *segmentation du marché du travail* en concentrant les pertes d'emplois parmi les travailleurs ayant le moins d'ancienneté, tout en protégeant les travailleurs ayant beaucoup d'ancienneté<sup>25</sup>. En outre, des règles strictes incitent les employeurs à éviter les coûts d'un licenciement en faisant davantage appel aux contrats temporaires ou au travail informel. À titre d'exemple, Besley et Burgess (2004) constatent qu'une protection de l'emploi renforcée entraîne une hausse de l'emploi et de la production dans le secteur informel en Inde.

Les systèmes d'indemnisation du chômage fondés sur l'assurance chômage ou des comptes individuels d'épargne ne pèsent pas directement sur le risque de perdre son emploi, mais ils peuvent avoir des effets indirects. Un dispositif d'assurance chômage classique encourage la création d'emplois à haut risque et hautement productifs, ce qui accroît la rotation des effectifs. En aidant les travailleurs à trouver des emplois compatibles avec leurs compétences, l'assurance chômage peut aussi améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande et réduire la rotation des effectifs (Marimom et Zilibotti, 1999). Les comptes individuels d'épargne peuvent influencer sur la rotation de la main-d'œuvre en incitant les actifs à obtenir leur propre licenciement afin d'accéder à leur compte épargne. Ce problème est observé au Brésil et, dans une moindre mesure, au Chili. De telles incitations seront sans doute d'autant plus fortes que l'épargne obligatoire est élevée et la confiance dans le système faible. Un contexte macro-économique stable et un secteur financier bien développé constituent probablement des arguments déterminants pour améliorer la confiance à l'égard du système (voir l'encadré 2.2 pour une analyse plus détaillée).

### **L'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage sur la durée du chômage**

De nombreux articles publiés analysent les effets de l'assurance chômage sur la durée du chômage dans les pays développés. Il ressort globalement de ces études que l'assurance chômage accroît la durée de celui-ci. Premièrement, la plupart des études observent une

### Encadré 2.2. Rôle des comptes individuels d'épargne dans le reclassement des travailleurs licenciés

Les comptes individuels d'épargne en cas de licenciement/chômage ne devraient pas avoir d'impact sur les décisions d'embauche et de licenciement des entreprises. Toutefois, les systèmes de comptes individuels sont parfois critiqués car ils peuvent entraîner une rotation excessive des effectifs, qui pour certains peuvent être incités à obtenir leur propre licenciement afin d'accéder à leur compte épargne.

- Au **Brésil**, un débat animé a eu lieu sur cette question, en rapport avec le FGTS. Auparavant, les travailleurs étaient fortement incités à accéder à leur compte car les montants en jeu étaient considérables et le rendement du fonds était en général inférieur aux taux du marché, voire négatif. Si l'application d'une pénalité de licenciement devrait en principe avoir réduit la rotation de la main-d'œuvre, le fait que jusqu'en 2001, la totalité de cette pénalité était versée directement au travailleur concerné a beaucoup favorisé les licenciements concertés entre employés et employeurs. Cependant, les réformes du Code du travail ayant entraîné une hausse de la pénalité de 10 à 40 % en 1998, puis l'instauration en 2001 d'une taxe explicite sur le licenciement de 10 %, payable directement à l'État, ont probablement réduit la possibilité pour les employés et leurs entreprises de s'entendre sur les licenciements (Barros et Corseuil, 2004 ; Gonzago, 2003).
- La **Colombie** a transformé son système traditionnel d'indemnités de licenciement en 1990 pour en faire un système de comptes individuels d'épargne. Au lieu de devoir payer à l'employé licencié un mois par année de service, les employeurs doivent verser régulièrement 8.3 % des salaires mensuels sur des comptes individuels d'épargne. Cette réforme ayant de fait transformé les indemnités de licenciement en versements différés, elle a en grande partie résolu le problème du manque de performance du système précédent et a entraîné une hausse de la rotation des effectifs. Kugler (1999) montre que la réforme a accru les flux de travailleurs perdant et retrouvant un emploi, ce qui a donné lieu à une petite réduction nette du chômage. La hausse de la rotation des effectifs a probablement aussi contribué à une amélioration des reclassements et à une progression plus forte de la productivité.

élasticité positive et significative de la durée du chômage par rapport au niveau ou à la durée maximale des prestations. On explique généralement l'incidence positive de l'assurance chômage sur la durée du chômage par un effet désincitatif sur l'offre de travail ou par un effet d'aléa moral : en augmentant la valeur du chômage par rapport à celle du travail, l'assurance chômage réduit l'avantage marginal de la recherche d'emploi et accroît le salaire minimum accepté. Deuxièmement, de nombreuses études montrent que le taux de sortie du chômage enregistre un pic au moment où les prestations s'achèvent. Cette brusque hausse pourrait donner à penser que les bénéficiaires attendent d'arriver en fin de droit avant de retourner au travail. Cependant, plusieurs éléments indiquent que les données relatives aux effets désincitatifs de l'assurance chômage sur l'offre de travail doivent être nuancées, en particulier dans le contexte des économies émergentes.

- Le pic observé en fin de droit n'est peut-être pas si important qu'on le dit parfois. Card *et al.* (2007a) estiment qu'il est souvent exagéré à cause de problèmes liés à la mesure des transitions entre chômage et emploi. À partir d'une étude bibliographique et d'estimations nouvelles sur l'Autriche, les auteurs en concluent que la grande majorité des demandeurs d'emploi n'attend pas d'arriver en fin de droit pour retrouver un travail.

En outre, les effets d'aléa moral dus aux prestations d'assurance chômage prennent sans doute une forme quelque peu différente dans les économies émergentes, étant donné que l'assurance chômage, non seulement accroît la valeur du chômage, mais aussi celle du travail dans le secteur informel. Lorsque le secteur informel est étendu et que les capacités d'application sont faibles, il est difficile de veiller à ce que les individus ne prennent pas un emploi informel tout en percevant les prestations de l'assurance chômage. C'est pourquoi l'incidence de l'assurance chômage sur les incitations à l'emploi peut être moindre dans les économies émergentes.

- Contrairement aux idées reçues, une association positive entre le droit aux prestations d'assurance chômage et la durée du chômage ne signifie pas nécessairement que les prestations sont trop généreuses du point de vue de la protection sociale (Chetty, 2008). Les implications de l'assurance chômage au regard de la protection sociale dépendent de la mesure dans laquelle l'allongement de la durée du chômage s'explique par un *effet de liquidité* (ou de revenu), autrement dit, le travailleur a un besoin moins urgent de retrouver un emploi rapidement afin de limiter les conséquences de la perte de son emploi sur sa consommation, ou par un *effet d'aléa moral* (ou de substitution), c'est-à-dire une recherche d'emploi moins intense due au subventionnement de la période d'inactivité non productive. Dans le second cas, l'assurance chômage comporte des aspects préjudiciables d'un point de vue social car il n'est pas tenu compte du coût du chômage pour la société, alors que dans le premier, elle constitue une réponse socialement bénéfique aux imperfections des marchés du crédit et de l'assurance, puisque les contraintes de liquidité peuvent pousser les demandeurs d'emploi à accepter des postes exigeant des coûts d'ajustement élevés (réinstallation, par exemple) ou qui ne correspondent pas à leurs qualifications et expérience, ce qui entraîne une perte de capital humain. Des études précédentes sur les États-Unis (Chetty, 2008) et l'Autriche (Card et al., 2007a) montrent que les effets de liquidité sont empiriquement importants, puisqu'ils représentent jusqu'à 60 % de l'effet marginal des prestations de l'assurance chômage sur la durée du chômage<sup>26</sup>. Étant donné l'importance des imperfections des marchés financiers et la relative faiblesse des niveaux de richesse, on peut s'attendre à ce que les effets de liquidité soient particulièrement prononcés dans les économies émergentes (Chetty et Looney, 2006).

Si l'examen présenté ci-dessus semble indiquer que les effets de l'assurance chômage sur la durée du chômage peuvent être très différents dans les économies émergentes et dans les pays développés, il existe très peu d'études portant sur ces effets dans les économies émergentes. Pour tenter de combler ce manque, une nouvelle analyse économétrique concernant l'impact des indemnités de licenciement et de l'assurance chômage sur la durée du chômage au Brésil est présentée. L'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage est déterminée à l'aide d'une méthode reposant sur la différence des différences, en partant du fait que le droit aux indemnités de licenciement et à l'assurance chômage dépend de l'ancienneté au titre du dernier emploi et se limite aux demandeurs d'emploi du secteur formel (voir encadré 2.3 pour plus de détails). Les résultats sont résumés dans le graphique 2.6 et présentés dans leur intégralité dans Hijzen (2011).

- Les indemnités de licenciement entraînent un allongement de la durée du chômage. On peut le voir dans le graphique 2.6 en comparant le taux de retour à l'emploi grâce à la garantie de revenu des chômeurs qui avaient 24 à 48 mois d'ancienneté au titre de leur dernier emploi à celui des chômeurs qui avaient plus de 48 mois d'ancienneté. Si tous ces chômeurs (du secteur formel) ont droit à cinq mois d'assurance chômage, le taux de

### Encadré 2.3. Analyse des effets sur le marché du travail des systèmes d'indemnisation du chômage au Brésil

Afin d'analyser l'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage sur le marché du travail, cette section s'appuie sur la méthode de la différence des différences, en partant du fait que le droit aux indemnités de licenciement et à l'assurance chômage dépend de l'ancienneté au titre du dernier emploi et se limite aux demandeurs d'emploi du secteur formel. Si le FGTS est en principe accessible à tous les travailleurs du secteur formel qui ont été licenciés, l'assurance chômage dépend quant à elle du nombre de mois pendant lesquels ils ont été employés dans le secteur formel au cours des trois années précédentes (voir l'encadré 2.1). L'analyse de l'incidence des indemnités de licenciement fait la distinction entre les travailleurs ayant droit au nombre maximum de prestations d'assurance chômage avec 24 à 48 mois d'ancienneté, et ceux qui ont plus de 48 mois d'ancienneté. L'écart entre les indemnités de licenciement de ces deux groupes est considérable. Dans la mesure où l'ancienneté moyenne des chômeurs du premier groupe est de 29 mois et celle du second groupe, de 96 mois, les indemnités de licenciement sont plus de trois fois supérieures pour les chômeurs du second groupe. La méthode de la différence des différences employée ici détermine l'incidence de l'indemnisation du chômage en comparant la durée moyenne de chômage ou d'évolution du salaire,  $E(y)$  des demandeurs d'emploi dans le secteur formel,  $f$ , à ceux du secteur informel,  $i$ , appartenant au même groupe d'ancienneté,  $j$ , par rapport à la différence de résultats entre les chômeurs des secteurs formel et informel ayant moins de six mois d'ancienneté au titre du dernier emploi (désignés par l'indice 0).

$$\alpha_{DIDj} = [E(y)_j^f - E(y)_j^i] - [E(y)_o^f - E(y)_o^i]$$

La méthode de la différence des différences tient compte des différences non observées des caractéristiques entre les chômeurs du secteur formel et du secteur informel qui sont communes à tous les groupes d'ancienneté, et des différences entre les chômeurs ayant plus de six mois d'ancienneté sur leur dernier poste et ceux ayant moins de six mois d'ancienneté qui sont communes aux travailleurs des secteurs formel et informel. Elle part en outre de deux hypothèses. La première est que la valeur moyenne du FGTS disponible pour les chômeurs du secteur formel ayant moins de six mois d'ancienneté sur leur dernier poste est négligeable. C'est une hypothèse raisonnable compte tenu de la durée moyenne d'ancienneté courte et du nombre élevé de travailleurs temporaires pour qui les cotisations mensuelles sont bien moindres<sup>1</sup>. Cela peut néanmoins déboucher sur une légère sous-estimation de l'impact des systèmes d'indemnisation du chômage sur les résultats en termes d'emploi. Ensuite, on suppose implicitement que les caractéristiques qui varient simultanément dans les secteurs et les groupes d'ancienneté n'influent pas sur le résultat étudié. Pour prendre en compte ces différences, l'analyse économétrique tient également compte de multiples caractéristiques observables.

L'analyse repose sur des données comprises entre M3 2002 et M11 2010 et tirées de l'enquête mensuelle sur l'emploi (*Perquisa Mensal de Emprego, PME*), qui concerne six grandes zones urbaines du pays. Cette enquête s'appuie sur un panel alterné qui permet de suivre les personnes interrogées sur la durée. L'analyse est axée sur la durée des périodes de chômage des employés du secteur privé qui perdent leur emploi à la suite d'un licenciement ou de la fermeture de leur entreprise. L'enquête fournit des informations précieuses sur les chômeurs, notamment le type de leur dernier emploi. Cela permet de déterminer s'ils ont droit au FGTS ainsi que le nombre de prestations mensuelles de l'assurance chômage (par exemple, 0, 3, 4 ou 5) à partir des informations sur la possession ou non d'une carte de travail (*carteira de trabalho*) et sur le nombre de mois travaillés dans le cadre du dernier emploi. L'un des inconvénients de ces données est qu'elles ne fournissent pas d'élément sur le taux d'utilisation des prestations par la population couverte par l'assurance chômage ou le FGTS. Cependant, ce taux d'utilisation semble raisonnablement important. En 2009, tous les mois en moyenne, 760 000 travailleurs environ étaient licenciés dans le secteur formel privé sans cause réelle et sérieuse, alors que 600 000 environ entraient dans le système de l'assurance chômage, ce qui laisse à penser que le taux d'utilisation par les chômeurs admissibles pourrait être proche de 80 %. Autre inconvénient : les antécédents professionnels du chômeur se limitent au dernier emploi occupé, d'où une sous-estimation probable du nombre maximum de

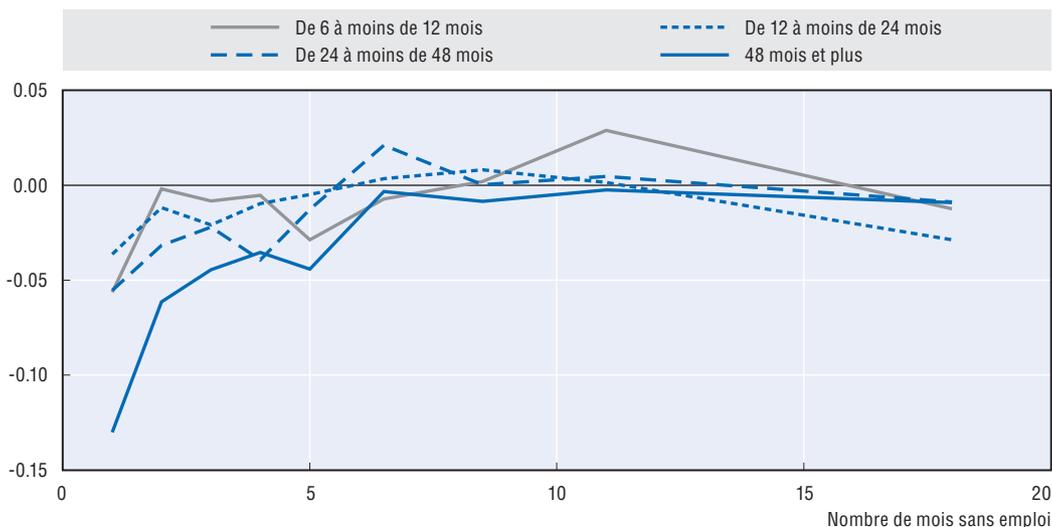
### Encadré 2.3. Analyse des effets sur le marché du travail des systèmes d'indemnisation du chômage au Brésil (suite)

prestations mensuelles d'assurance chômage auquel ont droit les chômeurs ou du montant qu'un travailleur a accumulé sur son compte d'épargne. En principe, ce problème devrait être plus grave pour les chômeurs dont la dernière période d'emploi a été courte. Les données administratives du ministère du Travail indiquent toutefois que moins de 5 % des bénéficiaires avaient travaillé moins de six mois dans le cadre de leur dernier emploi, ce qui donne à penser qu'il ne s'agit pas d'un problème majeur.

1. Une part notable de ces chômeurs du secteur formel avait un contrat de travail temporaire, sur lequel les cotisations mensuelles ne sont que de 2 % du salaire mensuel, contre 8 % pour les travailleurs permanents. Par ailleurs, dans la mesure où leur ancienneté moyenne est légèrement inférieure à trois mois, ils ne pourraient prétendre au mieux qu'à un quart de leur dernier salaire mensuel s'ils avaient eu un contrat de travail permanent. De plus, les travailleurs ayant moins de trois ans d'ancienneté ne peuvent obtenir la pénalité de licenciement (40 % de l'épargne totale).
2. Hijzen (2011) montre que cela correspond à, respectivement, environ dix et quatre mois du salaire perçu du dernier emploi.

### Graphique 2.6. L'assurance chômage et les indemnités de licenciement ont tendance à allonger la durée du chômage au Brésil

Écart entre les taux de retour à l'emploi des chômeurs en fonction de la garantie de revenu accordée selon l'ancienneté au titre du dernier emploi



Note : Les estimations de la différence des différences sont déduites du rapport de risque pour chaque groupe (défini *grosso modo* comme le nombre d'individus qui commencent un travail par rapport à celui des individus qui perdent leur emploi). Les rapports de risque pour chaque groupe sont estimés à l'aide d'un modèle log-log complémentaire utilisant des seuils de risque spécifiques à chaque groupe tenant compte des effets aléatoires. On donne une valeur approchée au seuil de risque pour chaque groupe d'ancienneté à l'aide de constantes séquentielles pour les intervalles suivants : [1-2>, [2-3>, [3-4>, [4-5>, [5-6>, [6-8>, [8-9>, [10-12>, [13, 27]. Le modèle inclut les caractéristiques observables suivantes : cinq variables indicatrices des régions (région exclue : Sao Paolo) ; quatre variables indicatrices du niveau d'instruction (catégorie exclue : plus de dix ans d'études) ; âge au moment du licenciement, calculé sous la forme de l'écart par rapport à la moyenne de l'échantillon ; une variable indicatrice pour le sexe féminin ; deux variables indicatrices pour les deux premiers terciles de revenu des ménages, quatre variables indicatrices de l'origine ethnique (catégorie exclue : les Blancs), le log du taux de chômage régional, calculé sous la forme de l'écart par rapport à la moyenne de l'échantillon. L'échantillon se limite aux travailleurs âgés de 18 à 65 ans ayant perdu leur emploi suite à un licenciement ou à la fermeture de leur entreprise.'

Source : Calculs de l'OCDE à partir de l'enquête PME (*Perquisa Mensal de Emprego*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481301>

retour à l'emploi est nettement inférieur pour ceux du second groupe. Cette différence est attribuée aux effets sur les liquidités des indemnités de chômage, qui sont plus de trois fois supérieures pour ce groupe que pour le premier. L'écart quantitatif est

relativement important. Hijzen (2011) montre que la probabilité de retrouver un travail aurait été environ 1.7 fois supérieure sans cet écart d'indemnisation au début de la période de chômage, ce qui donne à penser que les effets de liquidité sont empiriquement importants.

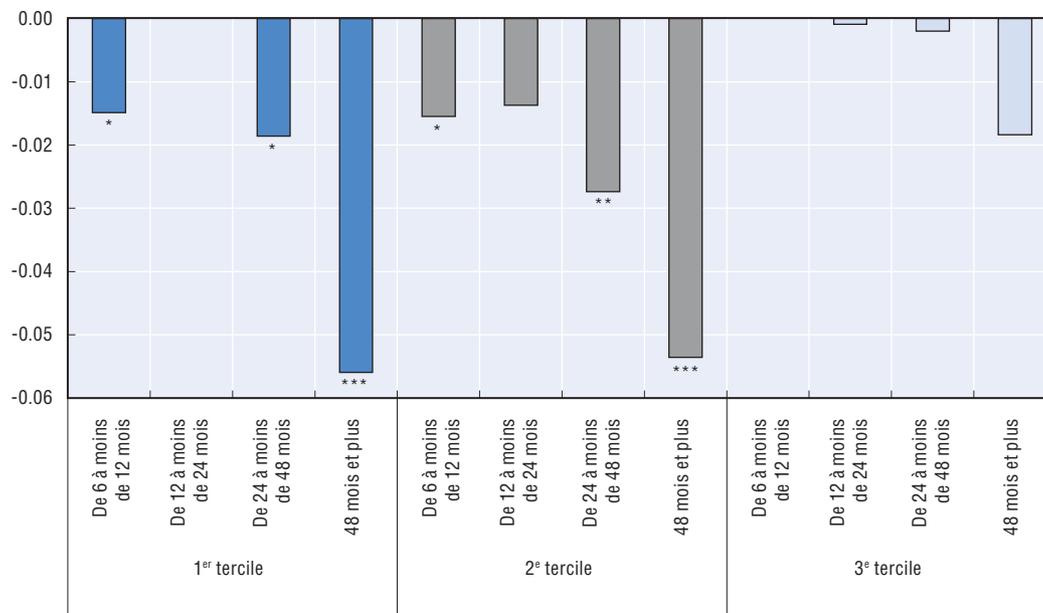
- La probabilité moindre de retrouver un emploi pour les travailleurs de moins de 48 mois d'ancienneté traduit probablement des effets combinés de liquidité et d'aléa moral. Cependant, l'importance relative de la baisse des incitations à travailler est sans doute limitée. Premièrement, cette probabilité semble diminuer plus ou moins en proportion de la valeur totale de la garantie de revenu disponible, en dépit du fait que l'importance relative des indemnités de licenciement s'accroît. Si l'allongement de la durée du chômage reflétait uniquement un effet d'aléa moral, il ne serait pas proportionnel à la valeur totale de la garantie de revenu, mais nettement inférieur. Cela semble aussi indiquer que l'augmentation de la durée du chômage due à l'assurance chômage s'explique en grande partie par les contraintes de liquidité. Deuxièmement, il n'est pas démontré que les chômeurs attendent la fin de leurs prestations pour chercher un nouvel emploi. Pour un chômeur en fin de droit, la probabilité de retrouver un emploi n'est pas statistiquement différente de celle d'un chômeur qui n'aurait pas d'assurance chômage. En résumé, peu d'éléments indiquent que, globalement, l'assurance chômage réduit les incitations à travailler, même s'il est possible qu'elle diminue les incitations à travailler dans le secteur formel en favorisant le travail informel<sup>27</sup>.

Plusieurs études précédentes ont analysé le rôle de l'assurance chômage et des indemnités de licenciement sur la durée du chômage au Brésil. Cunningham (2000) emploie une méthode de la différence des différences reposant sur l'assouplissement des conditions d'octroi et l'allongement de la durée maximum des prestations décidés en 1994. Dans la mesure où la hausse des prestations a été modeste, il n'est peut-être pas surprenant que l'auteur n'ait pas trouvé d'effet significatif sur la durée du chômage<sup>28</sup>. Domeland et Fiess (2006) constatent que les indemnités de licenciement réduisent la probabilité de réintégration dans l'emploi des travailleurs du secteur formel. Comme ils ne prennent pas en compte le rôle de l'assurance chômage, les auteurs estiment que cet effet négatif des indemnités de licenciement reflète le rôle de l'assurance chômage – qui dépend du droit aux indemnités de licenciement – sur l'aléa moral. Si ces résultats sont, en principe, cohérents avec ceux décrits plus haut, l'analyse présentée ici donne également à penser que les indemnités de licenciement ont un effet distinct sur la durée de l'emploi. Comme les indemnités de licenciement ne dépendent pas du fait d'être au chômage, cela ne peut être attribué à l'effet d'aléa moral, mais plus probablement à un effet de liquidité.

Pour examiner plus en détail le rôle potentiel des contraintes de liquidité, le graphique 2.7 évalue l'incidence de l'indemnisation du chômage sur la probabilité moyenne de retour à l'emploi des chômeurs de ménages ayant différents niveaux de revenu<sup>29</sup>. Si les contraintes de liquidité contribuent à l'allongement de la durée du chômage induite par l'indemnisation du chômage, on pourrait s'attendre à une incidence plus profonde sur les chômeurs des ménages pauvres<sup>30</sup>. Il semble d'après le graphique que ce soit effectivement le cas dans la pratique. L'indemnisation du chômage réduit jusqu'à 5 points de pourcentage la probabilité moyenne de commencer un nouveau travail parmi les ménages n'ayant que peu ou pas d'autre source de revenu du travail (autrement dit, les ménages des deux premiers terciles de revenu) et n'a pas d'impact statistiquement significatif sur les ménages ayant d'autres revenus du travail correspondant à plus de deux salaires pleins minimums (autrement dit, le troisième tercile de revenu). Ces différences

**Graphique 2.7. L'incidence de l'indemnisation du chômage sur la durée du chômage au Brésil est plus forte chez les ménages qui subissent des contraintes de liquidité**

Écart entre les taux de retour à l'emploi des chômeurs par groupe de revenu au cours de six premiers mois de chômage, en fonction de la garantie de revenu accordée selon l'ancienneté au titre du dernier emploi



Note : Les estimations de la différence des différences sont déduites du rapport de risque pour chaque groupe. Les rapports de risque pour chaque groupe sont estimés à l'aide d'un modèle log-log complémentaire utilisant des seuils de risque spécifiques à chaque groupe tenant compte des effets aléatoires. Voir la note du graphique 2.6 pour plus de détails.  
Source : Calculs de l'OCDE à partir de l'enquête PME (Perquisa Mensal de Emprego).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481320>

sont d'autant plus marquées chez les chômeurs ayant droit au niveau maximum de l'indemnisation du chômage, c'est-à-dire cinq mois d'assurance chômage plus une somme généreuse tirée du FGTS. Ces estimations apportent donc d'autres éléments confirmant que les effets de liquidité représentent une part importante de l'incidence de l'indemnisation du chômage sur la durée de celui-ci.

**L'incidence de la garantie de revenu sur les taux de retour à l'emploi**

Les éléments dont on dispose jusqu'à présent laissent supposer que les systèmes d'indemnisation du chômage aident les demandeurs d'emploi à lisser leur consommation pendant la période de chômage et empêchent ceux qui subissent des contraintes de liquidité d'être forcés d'accepter la première offre d'emploi disponible, même s'il aurait été souhaitable d'un point de vue social d'attendre un meilleur emploi. Dans la mesure où l'assurance chômage permet aux demandeurs d'emploi d'être plus exigeants face aux offres d'emploi, on pourrait s'attendre à ce que les transferts monétaires aux chômeurs ayant des contraintes de liquidité contribuent également à de meilleurs taux de retour à l'emploi. Dans le contexte des économies émergentes, le fait d'avoir accès à un système d'indemnisation du chômage peut être particulièrement important pour empêcher les chômeurs du secteur formel de se tourner vers le secteur informel.

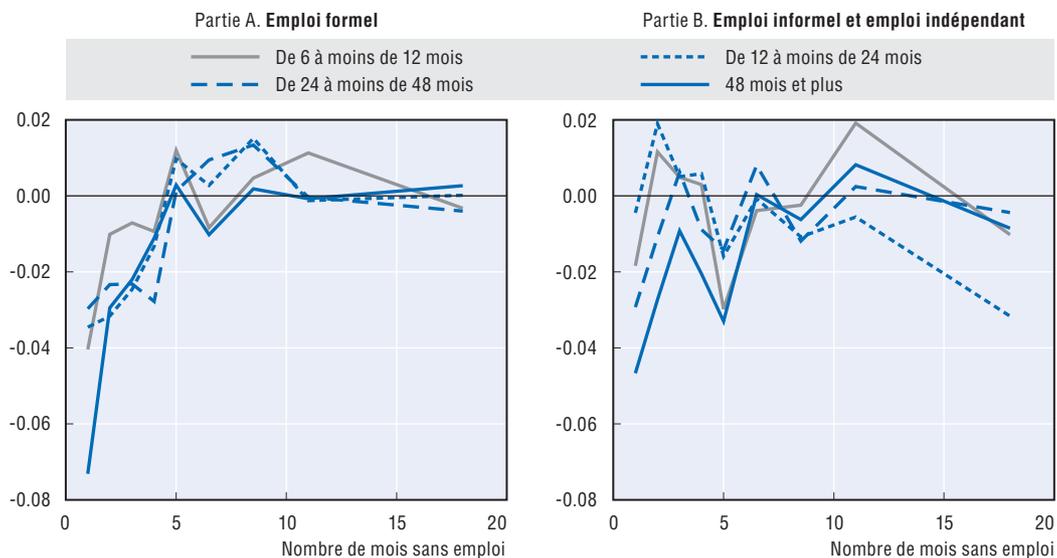
Malgré l'ampleur des contraintes de liquidité dans les économies émergentes, on dispose de peu d'éléments concernant les effets des systèmes d'indemnisation du chômage

sur les taux de retour à l'emploi. Cunningham (2000) constate qu'au Brésil, l'assurance chômage n'a pas d'incidence sur le salaire après la période de chômage ni sur la probabilité de trouver un emploi formel, mais elle accroît la probabilité qu'ont les hommes de devenir travailleurs indépendants. Margolis (2008) analyse le rôle du FGTS et de l'assurance chômage sur les transitions vers les secteurs informel et formel. Il observe que la garantie de revenu diminue la probabilité de se tourner vers le secteur informel et accélère le retour à l'emploi dans le secteur formel. Il en conclut que les systèmes d'indemnisation du chômage aident certains demandeurs d'emploi à ne pas tomber dans le secteur informel. Cette analyse pourrait néanmoins présenter une faille puisqu'elle ne tient pas compte de l'effet indépendant que peut avoir le fait d'avoir été employé dans le secteur formel ni de celui de l'ancienneté au titre du dernier emploi<sup>31</sup>. On ne sait donc pas dans quelle mesure la probabilité plus élevée (faible) des chômeurs issus du secteur formel de retrouver un emploi dans le secteur formel (informel) peut être attribuée au droit à prestations<sup>32</sup>.

Le graphique 2.8 présente de nouveaux résultats concernant l'incidence des systèmes d'indemnisation du chômage sur les transitions vers l'emploi formel ou informel au Brésil. Cela permet non seulement de se faire une idée de la façon dont l'indemnisation du chômage améliore l'adéquation entre offre et demande d'emploi, mais aussi de déterminer dans quelle mesure les travailleurs couverts par l'assurance chômage retardent leur recherche d'emploi jusqu'à la fin de leurs prestations ou se tournent vers le secteur informel. Le rôle de l'indemnisation du chômage est défini à l'aide de la même méthode de

### Graphique 2.8. L'indemnisation du chômage réduit le taux de retour à l'emploi dans le secteur formel au Brésil

Écart entre les taux de retour à l'emploi des chômeurs par secteur et statut, en fonction de la garantie de revenu accordée selon l'ancienneté au titre du dernier emploi



Note : Les estimations de la différence des différences sont déduites du rapport de risque pour chaque groupe. Les rapports de risque sont estimés à l'aide d'un modèle log-log complémentaire utilisant des seuils de risque spécifiques à chaque groupe tenant compte des effets aléatoires. Voir la note du graphique 2.6 pour plus de détails.

Source : Calculs de l'OCDE à partir de l'enquête PME (*Perquisa Mensal de Emprego*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481339>

la différence des différences employée pour calculer le taux agrégé de retour à l'emploi (voir l'encadré 2.3). Les résultats complets sont présentés dans Hijzen (2011).

- Contrairement à l'analyse agrégée présentée ci-dessus, l'analyse des transitions vers l'emploi formel et informel laisse supposer que l'aléa moral est potentiellement important, et ce, pour deux raisons :
  - La garantie de revenu réduit le taux de retour de l'emploi davantage dans le secteur formel que dans le secteur informel, du moins au début de la période de chômage<sup>33</sup>. On peut ainsi supposer que l'effet d'aléa moral dû au fait de travailler dans le secteur informel pendant la période où sont versées les prestations a tendance à compenser l'effet de liquidité induit par la garantie de revenu, qui permet aux chômeurs d'attendre une offre d'emploi dans le secteur formel. Certains éléments indiquent que cette différence est faible pour les chômeurs des ménages ayant des contraintes de liquidité et plus prononcée pour les chômeurs qui deviennent travailleurs indépendants (par rapport aux salariés du secteur informel).
  - On constate un pic positif du taux de retour à l'emploi dans le secteur formel se produit au bout de cinq mois de chômage, ce qui laisserait supposer que certains chômeurs du secteur formel ont tendance à attendre d'arriver en fin de droit avant de retrouver un emploi formel. Cependant, ce pic n'est statistiquement significatif pour aucun des groupes.

#### 4. Construire des systèmes d'indemnisation du chômage efficaces dans les économies émergentes

L'étude du Brésil met en lumière la façon dont les systèmes d'indemnités de licenciement et d'assurance chômage aident les ménages à court de liquidités dans leurs recherches d'emploi, avec à la clé un usage potentiellement plus efficace des ressources. Cependant, ces deux systèmes peuvent également générer des coûts importants, bien que de natures très différentes. Cette section porte sur les principales difficultés auxquelles les pouvoirs publics des économies émergentes sont confrontés lorsqu'ils veulent réformer ou étendre leurs systèmes d'indemnisation du chômage.

##### **Un système d'indemnisation du chômage davantage axé sur les travailleurs que sur les emplois peut être adapté dans certains pays**

Il peut être souhaitable de passer d'une stratégie fondée sur les emplois (indemnités de licenciement) à une stratégie fondée sur les travailleurs (assurance chômage). Les pressions concurrentielles accrues liées à l'intégration des pays émergents dans l'économie mondiale et le progrès technique supposent des ajustements plus fréquents de la main-d'œuvre et des entreprises plus dynamiques – ces pressions peuvent également avoir renforcé la demande d'assurance contre les risques de chômage. Les indemnités de licenciement non seulement ralentissent la réaffectation des ressources entre les entreprises en essor et celles en déclin, mais elles peuvent aussi ne pas fournir une protection adéquate aux chômeurs en raison de la tendance qu'ont les entreprises à ne pas tenir leur engagement à verser des indemnités au moment du licenciement. Il peut donc être intéressant, du point de vue de l'économie politique, de rapprocher les réformes visant à renforcer la flexibilité du marché du travail de celles qui cherchent à répondre à la demande accrue d'assurance chômage. Une réforme globale peut être plus efficace que des réformes ponctuelles car elle permet de compenser les perdants en termes de sécurité de l'emploi par une garantie de revenu plus efficace en période de chômage.

De manière générale, on peut envisager deux stratégies possibles, qui renforcent simultanément la flexibilité du marché du travail et la protection des travailleurs contre le chômage dans les économies émergentes. La première consiste à réformer le système d'indemnités de licenciement en transformant partiellement ou entièrement la pénalité payable au moment du licenciement en versement différé. Ce versement différé peut prendre la forme d'une somme obligatoire versée au moment où l'employé quitte l'entreprise, quelle qu'en soit la raison<sup>34</sup>, ou d'un retrait éventuel d'un compte d'épargne individuel transférable d'un employeur à l'autre. L'équilibre optimal entre les coûts de licenciement et les versements différés/l'épargne obligatoire sera probablement différent d'un pays à l'autre. La seconde stratégie consiste à remplacer partiellement ou totalement les indemnités de licenciement par l'assurance chômage. La réduction des indemnités de licenciement est alors compensée par des prestations d'assurance chômage plus élevées, qui peuvent être financées par la fiscalité générale ou des taxes sur les salaires. Il est également possible de combiner les deux stratégies afin d'optimiser les avantages des comptes d'épargne individuels et de l'assurance chômage<sup>35</sup>.

### ***Les comptes individuels d'épargne chômage alliés à une certaine forme de redistribution pourraient jouer un rôle utile***

Les comptes individuels d'épargne chômage peuvent apporter une contribution utile aux systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes (Robalino et al., 2009). Leur principal avantage est d'aider les chômeurs subissant des contraintes de liquidité pendant leur recherche d'emploi, tout en limitant les effets d'aléa moral associés aux systèmes d'assurance chômage en vigueur dans les pays de l'OCDE. En permettant aux travailleurs d'accéder à leur compte d'épargne personnel pendant les périodes de chômage, ceux-ci internalisent le coût des allocations de chômage, ce qui incite d'autant plus les actifs occupés à conserver leur emploi et les chômeurs à en retrouver un rapidement (Orszag et Snower, 1999). Dans le même ordre d'idées, Hartley et al. (2010) montrent, à partir de données administratives concernant le Chili, que les comptes individuels d'épargne chômage renforcent les incitations à retrouver un travail<sup>36</sup>. En conséquence, le coût de l'assurance chômage ne sera pas nécessairement nettement supérieur dans les économies émergentes ayant un secteur informel important que dans les pays plus avancés, où il est moins évident de travailler dans le secteur informel tout en percevant des prestations. En outre, le fait que les comptes individuels d'épargne chômage reposent sur une épargne obligatoire et non sur des taxes sur les salaires (comme l'assurance chômage) pourrait entraîner une diminution des coûts du travail et encourager la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel (Robalino et Sanchez-Puerta, 2008). Cela peut également réduire le salaire minimum accepté et le pouvoir de négociation des travailleurs, ce qui peut renforcer l'impact positif sur la demande de main-d'œuvre dans le secteur formel.

Le principal inconvénient des systèmes de comptes individuels d'épargne chômage réside dans leur capacité de fournir une protection adéquate aux travailleurs vulnérables<sup>37</sup>. Les systèmes classiques de comptes individuels d'épargne chômage ne prévoient pas la mutualisation des risques ni la redistribution des ressources, et donc n'apportent pas une protection appropriée aux travailleurs qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire ceux qui connaissent des périodes de chômage fréquentes et/ou longues et qui ne parviennent probablement pas à accumuler suffisamment d'argent sur leur compte d'épargne (OCDE, 2010a). L'absence de redistribution des ressources suppose, toutes choses égales par ailleurs, des taux de cotisation plus élevés que ce n'aurait été le cas au titre d'un système

d'assurance chômage aussi généreux. Cela peut inciter les chômeurs à se tourner vers le secteur informel, en particulier ceux qui ont peu de revenus. En conséquence, les politiques proposées portent plutôt vers des systèmes de comptes individuels d'épargne chômage qui prévoient une certaine forme de redistribution, soit en permettant aux chômeurs licenciés d'emprunter, soit en conjuguant des comptes individuels et une assurance chômage classique.

- En permettant aux travailleurs d'avoir un compte débiteur, la solution des *comptes individuels d'épargne chômage + emprunt* améliore la protection et introduit une forme de redistribution en annulant tout débit au moment de la retraite. Cependant, la protection reste limitée par rapport à une assurance chômage classique. La possibilité d'emprunter engendre aussi éventuellement des effets désincitatifs à travailler chez les chômeurs dont le compte individuel est débiteur. Pour s'assurer que ces chômeurs ne se retirent par du marché du travail ou ne se tournent pas vers le secteur informel, les cotisations de retraite devraient pouvoir être utilisées comme garantie (Stiglitz et Yun, 2005)<sup>38</sup>. Cette solution n'est encore appliquée nulle part.
- En conjuguant des *comptes individuels d'épargne et un système d'assurance chômage*, on obtient une autre solution permettant d'obtenir une protection efficace, en apportant aux chômeurs dont le compte d'épargne est insuffisant des prestations tirées d'une caisse d'assurance chômage. Cette solution suppose probablement une forme plus importante de redistribution que la solution décrite ci-dessus, mais moins qu'un système d'assurance chômage classique. Toutefois, le versement de prestations aux travailleurs qui n'ont pas suffisamment d'épargne fait resurgir le problème de l'aléa moral. De fait, Hartley et al. (2010) montrent qu'au Chili, où un système de comptes individuels allié à une assurance chômage a été instauré en 2001 (voir OCDE, 2009 pour plus de détails), les chômeurs qui relèvent du système collectif d'assurance chômage mettent plus de temps à retrouver un emploi que les autres<sup>39</sup>.

Il n'est pas facile de déterminer si un système de comptes individuels d'épargne chômage est approprié compte tenu de l'arbitrage qui doit être fait entre des incitations à travailler plus fortes avec ce système et la mutualisation des risques avec le système d'assurance chômage. Plusieurs facteurs interviennent sans doute. Premièrement, il semble plausible que cet arbitrage devienne plus favorable dans les économies émergentes ayant un secteur informel étendu car cela accroît le risque d'aléa moral et réduit les avantages de la mutualisation des risques. Deuxièmement, les comptes d'épargne individuels en cas de chômage seront probablement mieux adaptés lorsque l'objectif est de lisser la consommation plutôt que de lutter contre la pauvreté due au chômage. À l'inverse, les systèmes d'indemnisation qui mettent plus l'accent sur la lutte contre la pauvreté due au chômage doivent privilégier la redistribution des ressources, pour laquelle une assurance chômage classique sera probablement plus efficace. Troisièmement, les systèmes de comptes d'épargne individuels sont plus efficaces en cas de périodes de chômage fréquentes et courtes, qui se produisent plus généralement sur des marchés du travail flexibles, caractérisés par des niveaux relativement élevés de création et de suppression d'emplois.

**Les investissements dans l'indemnisation du chômage doivent s'accompagner d'investissements dans la gestion des prestations et dans les services de retour à l'emploi**

Plusieurs économies émergentes étudiées dans ce chapitre pourraient vouloir renforcer leurs systèmes d'indemnisation du chômage en étendant le système en place ou en créant un dispositif d'assurance chômage sous la forme d'une caisse d'assurance chômage uniquement ou d'un système de comptes individuels d'épargne chômage allié à un fonds de solidarité. La conception et la couverture de l'assurance chômage devraient chercher à réduire autant que possible les effets d'aléa moral et à optimiser le soutien aux chômeurs qui subissent des contraintes de liquidité. Vu la difficulté que soulèvent la détermination et le contrôle du droit à prestations face à un secteur informel vaste et à des capacités administratives faibles, il sera important de veiller à ce que le barème des prestations préserve convenablement les incitations à travailler dans le secteur formel. Il semble donc que, du moins dans un premier temps, des prestations caractérisées par des taux de compensation relativement faibles et des durées courtes soient les mieux adaptées. Avec le temps et l'amélioration des capacités de gestion administrative, les prestations devraient pouvoir être plus généreuses en fonction des besoins du marché du travail. L'abaissement du barème des prestations au cours de la période de chômage, comme au Chili ou en Russie, contribue également à maintenir un bon niveau d'incitation à travailler pendant les périodes de chômage. Pour optimiser les effets de l'assurance chômage au regard de la protection sociale, les prestations doivent être ciblées sur les chômeurs les plus susceptibles d'accepter des emplois qui ne leur correspondent pas en raison des contraintes de liquidité qu'ils subissent. La première chose à faire pourrait être de proposer des prestations forfaitaires, comme en Chine, ou des taux de compensation liés au niveau des ressources, comme au Brésil, où les prestations se situent entre un et deux salaires minimum en fonction des revenus précédents.

Les efforts déployés pour renforcer les systèmes d'indemnisation du chômage devront s'accompagner d'investissements dans des politiques d'activation afin d'éviter le risque de dépendance à l'égard des allocations et d'aider les chômeurs à supporter des coûts d'ajustement importants ou à éviter des emplois ne correspondant pas à leurs qualifications. À la base des politiques d'activation, on trouve le principe des « obligations mutuelles », selon lequel les autorités versent des prestations et proposent des services de placement à condition que les bénéficiaires cherchent activement un nouvel emploi ou participent à des programmes de formation et d'emploi pour améliorer leur employabilité. Les pouvoirs publics peuvent renforcer cette exigence en prévoyant des sanctions modérées. Au cours des dix dernières années, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en place ou renforcé leurs stratégies d'activation à l'égard des chômeurs. Les données dont on dispose laissent supposer que, si elles sont bien pensées, ces stratégies peuvent contribuer à de meilleurs résultats sur le plan professionnel, en faisant en sorte que les bénéficiaires aient une meilleure chance de retrouver un travail et en réduisant autant que possible le risque que des prestations généreuses ne diminuent les incitations à travailler (OCDE, 2006 ; OCDE, 2010b). Les systèmes d'assurance chômage dans les économies émergentes partagent certaines des caractéristiques d'une stratégie d'activation. À l'exception du Brésil, les chômeurs doivent s'inscrire auprès des services publics de l'emploi (SPE) pour pouvoir demander les prestations de chômage. De plus, pour pouvoir continuer à percevoir ces prestations, il faut en général être disponible pour travailler, rechercher activement un emploi et ne pas refuser les offres d'emploi acceptables. Dans la pratique toutefois, le

contrôle du droit à prestations est souvent très limité et il peut être assez courant que les bénéficiaires travaillent dans le secteur informel.

La rigueur optimale avec laquelle les critères à remplir pour bénéficier des prestations de chômage sont respectés et l'intensité de l'aide à la recherche d'emploi dépendent entre autres des caractéristiques structurelles du système d'assurance chômage (OCDE, 2010b). Dans les pays où la durée maximum des prestations est assez courte, comme au Brésil et au Chili, les mesures d'activation peuvent être relativement limitées. Dans la mesure où les prestations ne durent que peu de temps, les incitations à travailler resteront probablement fortes pendant cette période, alors que les gains de mesures d'activation intensives sont relativement restreints. En outre, les bénéficiaires ayant une expérience professionnelle récente, il n'est pas forcément nécessaire de mettre en place des services de conseil intensifs ou des programmes actifs du marché du travail. Le principal rôle des SPE dans ce cas peut être de gérer le droit initial à prestations et d'agir en qualité d'intermédiaire en fournissant des informations sur les offres d'emploi disponibles. Les données disponibles sur le Brésil et le Chili semblent indiquer que le nombre de chômeurs qui retrouvent un emploi par le biais des SPE est assez faible. Le rapport entre le nombre de placements et celui des nouveaux demandeurs d'emploi est d'environ un sur six, alors que le rapport entre le nombre de placements et celui des nouvelles offres d'emploi est d'environ un sur deux (Gonzalez, 2010, sur le Brésil ; OCDE, 2009, sur le Chili). Dans les pays où la durée des prestations est relativement longue, comme en Chine et en Russie, les mesures d'activation peuvent avoir un effet important sur le chômage. Dans les pays de l'OCDE au moins, il a été suggéré que des prestations même faibles pouvaient entraîner une forte dépendance à leur égard en l'absence de mesures d'activation efficaces (OCDE, 2010b). Il se peut donc que les SPE doivent contrôler et faire respecter le droit à prestations plus rigoureusement et intervenir dans l'élaboration de plans d'action individuels (voir par exemple Vodopivec et Tong, 2008, sur la Chine). En règle générale, une meilleure coordination des services de gestion des prestations et de retour à l'emploi est alors nécessaire<sup>40</sup>.

**PARTIE B.**  
**Impact des programmes de transferts monétaires  
 sur les résultats en termes d'emploi**

### 5. Les programmes de transferts monétaires dans les économies émergentes

Comme indiqué dans la section 1 et la partie A, l'assurance sociale n'a qu'une portée limitée dans les pays émergents et les dispositifs d'aide sociale ont été mis en place pour offrir une couverture minimum à une proportion importante de la population. Dans ce contexte, les programmes de transferts monétaires sont devenus un élément essentiel des systèmes de protection sociale dans la plupart des économies émergentes. Ils visent à lutter contre la pauvreté, à gérer les risques et à lisser la consommation sur l'ensemble de l'année, tout en limitant au maximum l'impact des chocs négatifs sur la vie des ménages et en favorisant le développement du capital humain. Les transferts monétaires peuvent cibler les ménages pauvres en général, les ménages avec enfants en bas âge (transferts monétaires conditionnels principalement) ou d'autres catégories de population comme les personnes malades ou handicapées, les personnes âgées et les minorités ethniques.

#### **Il existe une grande diversité de transferts monétaires dans les pays émergents**

Il existe des programmes de transferts monétaires dans toutes les économies émergentes considérées dans le présent chapitre<sup>41</sup>. Le tableau 2.2 présente une classification des différents programmes existants dans les pays émergents, issue de Barrientos *et al.* (2010) :

- Le premier groupe est composé des programmes de transferts de revenus (partie A). Dans les pays émergents, la majorité de ces programmes ciblent les personnes âgées (régimes de retraite non contributifs ou pensions sociales) et ils ont été mis en place dans la quasi-totalité des pays considérés dans le présent chapitre. En Chine, le *Dibao* est un programme de transferts monétaires non conditionnels, tout comme le *Child Support Grant* d'Afrique du Sud, qui, bien qu'il soit fondé sur le versement de prestations monétaires aux personnes avec des enfants à charge, n'est conditionné ni à la scolarité ni à des examens de santé.
- Le deuxième groupe est composé des programmes qui imposent des conditions aux bénéficiaires en matière d'éducation et de suivi médical des enfants et des femmes enceintes (transferts monétaires conditionnels) (tableau 2.2, partie B). *Bolsa Familia*, *Oportunidades*, *Subsidio Unico Familiar* au Chili, *Keluarga Harapan* en Indonésie et le programme conditionnel d'aide à l'éducation et à la santé en Turquie sont les principaux programmes de transferts monétaires conditionnels en vigueur dans les pays émergents en termes de couverture. Parmi ces programmes, *Apoyo para Adultos Mayores* au Mexique est le seul qui cible les adultes de plus de 70 ans vivant dans des ménages bénéficiaires d'*Oportunidades* et il prévoit certaines conditions en termes de visites médicales.
- Le troisième groupe comprend les programmes qui combinent aide à court terme et stratégie de lutte contre la pauvreté à long terme (tableau 2.2, partie C). *Chile Solidario* est le parfait exemple de programme intégré de lutte contre la pauvreté. Les prestations versées aux familles ne constituent qu'une partie relativement limitée de l'aide fournie par le programme, qui repose principalement sur le conseil individuel et l'aide psychosociale pour les ménages vulnérables, ainsi que sur l'accès aux services sociaux dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'emploi, du logement et de la justice (Barrientos *et al.*, 2010). Par ailleurs, *Chile Solidario* vise à améliorer l'accès aux réseaux économiques et sociaux en assurant la liaison entre les différents programmes d'aide sociale<sup>42</sup>.

Tableau 2.2. Principaux programmes de transferts monétaires dans les pays émergents

Nom (date de création)	Population ciblée	Condition de ressources	Part de la population couverte	Part de la population ciblée couverte	
<b>Partie A. Transferts monétaires non conditionnels</b>					
Brésil	<i>Previdência Rural</i> (1971)	Travailleurs ruraux (travailleurs informels dans l'agriculture, l'extraction minière et la pêche), de plus de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes	oui	8.8 % des travailleurs brésiliens	
	<i>Benefício de Prestação Continuada</i> (1996)	Individus de plus de 65 ans dans les ménages percevant un revenu mensuel inférieur à 60 USD, sans autre prestation publique	oui		1.6 million
Chili	<i>Pensión Básica Solidaria de Vejez</i> (PBS) (2008)	Personnes de plus de 65 ans sans autre pension et en deçà d'une certaine note dans <i>Ficha de Protección Social</i>	oui		Objectif de 55 % de la catégorie de population ciblée
	<i>Aporte Previsional Solidario</i> (APS) (2008)	Personnes de plus de 65 ans dont la pension est inférieure à 200 000 pesos (2010)	oui		Objectif de 60 % de la catégorie de population ciblée
Chine	<i>Dibao</i> (1999)	Ménages pauvres incapables de travailler, sans aucune source de revenu et aucune aide d'autres membres de la famille	oui	5.3 % de la population totale	
Inde	Régime de retraite national Indira Gandhi (2007)	Individus de plus de 65 ans vivant en deçà du seuil de pauvreté et de plus de 60 ans en cas de maladie grave	oui		28 % des plus de 65 ans
Mexique	<i>70 y más</i> (2007)	Personnes de plus de 70 ans dans les zones comptant moins de 30 000 habitants	non		33 % des plus de 70 ans, 96 % des plus de 70 ans dans les régions ciblées
Russie	Pension sociale pour les personnes âgées	Plus de 65 ans pour les hommes et plus de 60 ans pour les femmes sans retraite	non		
Afrique du Sud	Allocation pour enfant à charge – <i>Child Support Grant</i> (1998)	Enfants de moins de 17 ans (2010) vivant dans des ménages pauvres	oui	36.6 % des ménages	54 % des enfants de moins de 15 ans
	Pension de retraite – <i>Old Age Pension</i> (1928)	Plus de 65 ans pour les hommes et plus de 60 ans pour les femmes vivant dans des ménages pauvres	oui	15.3 % des ménages	80 % des plus de 60 ans
Turquie	Programme d'aide aux personnes âgées (1999)	Plus de 65 ans sans autres droits de sécurité sociale	oui	16.7 % des plus de 65 ans	
<b>Partie B. Transferts monétaires conditionnels</b>					
Brésil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Familles très pauvres et pauvres avec enfants	oui	20%	
Chili	<i>Subsidio Unico Familiar</i>	Familles pauvres	oui	17 % de la population totale	
Indonésie	<i>Programme Keluarga Harapan</i> (2007)	Ménages les plus démunis	oui	720 000 ménages	
Mexique	<i>Oportunidades</i> (1997)	Familles pauvres avec enfants	oui	19 % des ménages ; 20.6 % des moins de 18 ans	43.5 % des moins de 18 ans dans les ménages pauvres
	<i>Apoyo para Adultos Mayores dentro d'Oportunidades</i> (2006)	Individus de plus de 70 ans non couverts par le programme <i>70 y más</i> et vivant dans des ménages bénéficiant d' <i>Oportunidades</i>	oui		
Turquie	Programme conditionnel d'aide à l'éducation et à la santé (2003)	Familles pauvres avec enfants de 0 à 6 ans ou à l'école primaire ou secondaire et mères enceintes	oui	5.9 % des ménages	
<b>Partie C. Programmes intégrés</b>					
Chili	<i>Chile Solidario</i> (2002)	Familles très pauvres et pauvres (conditionnalités)	oui	6 % de la population totale	

Note : Les informations fournies dans ce tableau ne sont pas exhaustives et ne concernent que les principaux programmes en vigueur dans les économies émergentes. Dans la plupart des pays considérés, il existe d'autres programmes de moindre envergure, voire parfois locaux. Nombre des pays ont également mis en place des régimes de retraite pour les personnes âgées handicapées, veuves ou autres, mais ceux-ci ne sont pas inclus dans le présent chapitre.

Source : Secrétariat de l'OCDE, à partir de différentes sources ; voir annexe 2.A4 dans OCDE (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932482023>

*Oportunidades* et *Bolsa Familia* sont également en voie d'intégrer d'autres programmes existants de lutte contre la pauvreté, mais ils diffèrent par nature de *Chile Solidario* dans le sens où les prestations versées sont relativement généreuses et constituent l'un des piliers des programmes.

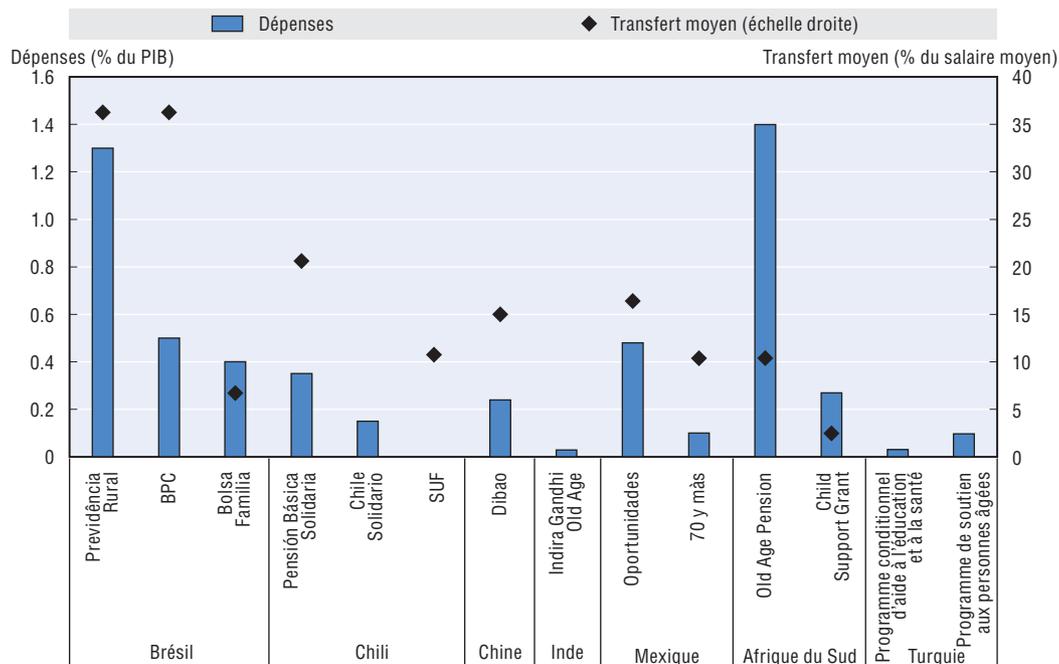
**Les transferts monétaires sont indépendants de la situation au regard de l'emploi et ciblent principalement les pauvres**

Contrairement aux programmes similaires dans les économies avancées, les programmes de transferts monétaires adoptés dans les pays émergents ne sont pas subordonnés à la situation au regard de l'emploi, ce qui se justifie par le nombre élevé de travailleurs pauvres dans ces pays. Les transferts monétaires sont principalement ciblés sur la population dans le besoin, définie généralement en fonction de la situation géographique, du revenu ou d'autres caractéristiques du ménage ou de la famille, comme la présence d'enfants en bas âge ou de personnes âgées. La sélection des bénéficiaires est souvent réalisée en deux étapes : dans un premier temps en fonction de la situation géographique (région rurale ou urbaine, régions les plus pauvres par rapport aux moins pauvres, etc.) et, dans un second temps, en fonction des ressources de manière à identifier les individus et les ménages les plus démunis. Dans tous les programmes présentés dans le tableau 2.2, à l'exception de *Previdencia Rural* au Brésil, de la pension sociale destinée aux personnes âgées en Russie et du programme *70 y más* au Mexique, un critère de ressources est appliqué afin de veiller à ne sélectionner que les pauvres. En règle générale, l'évaluation des ressources est réalisée une première fois pour déterminer l'éligibilité et elle n'est que rarement renouvelée. Dans la plupart des programmes, on a recours à des procédures indirectes d'évaluation des ressources, à partir d'une formule d'estimation du revenu du ménage fondée sur ses caractéristiques et sa composition. Seuls *Bolsa Familia* et la *Old Age Pension* en Afrique du Sud s'appuient sur une véritable déclaration de revenus pour évaluer les ressources.

**Les pensions sociales sont souvent plus généreuses que les transferts monétaires d'ordre général ciblés sur les ménages pauvres**

Si le degré de générosité des programmes de transferts monétaires est très variable en fonction des pays, dans l'ensemble, les programmes ciblés sur les personnes âgées semblent relativement plus généreux que ceux destinés aux ménages pauvres en général (graphique 2.9). Les programmes *Previdencia Rural* et *Beneficio de Prestação Continuada* au Brésil sont les plus généreux, puisque leurs prestations moyennes correspondent à 35 % du salaire moyen (soit le salaire minimum). Parmi les programmes de transferts monétaires ciblés sur les ménages pauvres, le plus généreux est *Oportunidades*, qui offre 17 % du salaire moyen à 5.8 millions de familles environ. Compte tenu des fluctuations en termes de couverture et de générosité, les dépenses publiques totales correspondant à ces programmes varient également fortement entre les pays. Les programmes les plus coûteux sont la *Old Age Pension* en Afrique du Sud (1.4 % du PIB en 2008) et le *Previdencia Rural* au Brésil (1.3 % du PIB en 2009). Parmi les transferts monétaires qui ne sont pas exclusivement dédiés aux personnes âgées, les programmes importants comme *Oportunidades* et *Bolsa Familia* engendrent des dépenses annuelles comprises entre 0.4 et 0.5 % du PIB.

**Graphique 2.9. Les transferts monétaires destinés aux personnes âgées sont plus généreux que ceux qui ciblent les ménages pauvres**



Note : Il n'y a pas de données sur les dépenses totales pour le programme *Subsidio Unico Familiar* au Chili ; aucune donnée n'est disponible sur les transferts moyens pour la pension Indira Gandhi en Inde et le programme conditionnel d'aide à l'éducation et à la santé en Turquie.

Source : Secrétariat de l'OCDE, à partir de différentes sources et pour différentes années ; voir annexe 2.A4. dans OCDE (2011b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481358>

## 6. Impact des transferts monétaires sur les résultats en termes d'emploi : étude de cas sur l'Afrique du Sud

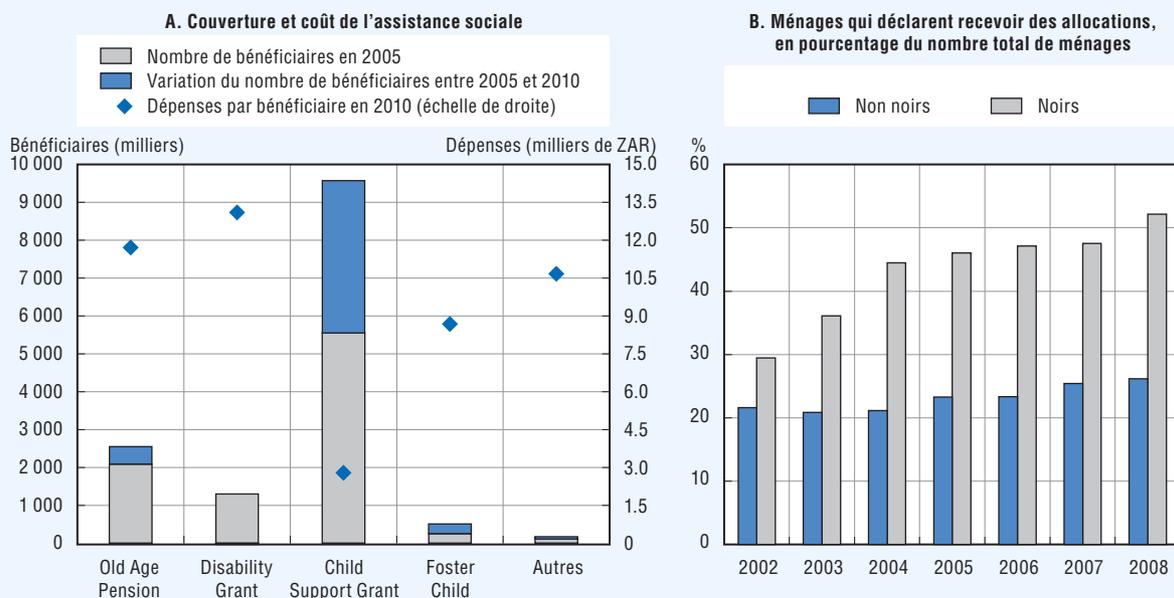
De plus en plus d'études visent à évaluer les effets des différents programmes de transferts monétaires sur le marché du travail à l'échelle internationale<sup>43</sup>. Les différences observées dans les effets estimés entre les pays, les programmes et les études tiennent notamment aux divergences entre les programmes en termes d'objectifs, de structure et de couverture, ainsi qu'à la structure du marché du travail et, surtout, aux différentes données et méthodologies utilisées pour les évaluations.

La présente section analyse les effets des transferts monétaires sur le marché du travail en Afrique du Sud, pays caractérisé par un vaste système de subventions sociales couvrant de nombreuses catégories de population avec un total de 14 millions de bénéficiaires (soit 29 % environ de la population totale) en 2010 (encadré 2.4). En Afrique du Sud, les subventions sociales sont relativement généreuses (à l'exception de la *Child Support Grant*) et leur octroi est subordonné à diverses conditions spécifiques, ainsi qu'à un critère de ressource relativement souple. En comparant les effets éventuels sur le marché du travail de la *Old Age Pension* et du *Child Support Grant* allocation pour enfant à charge, deux programmes qui ciblent des populations différentes et se caractérisent surtout par des critères d'accès et un degré de générosité différents, on comprend mieux les mécanismes d'action potentiels des transferts monétaires sur le marché du travail.

### Encadré 2.4. L'aide sociale en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les programmes d'aide sociale sont nés à la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et visaient alors à venir en aide à la population blanche. Le système public de protection sociale a été largement réformé après la fin de l'Apartheid. Auparavant, il était principalement composé de pensions d'invalidité et de vieillesse non contributives sous conditions de ressources, dont les critères d'accès et le degré de générosité penchaient en faveur de la population blanche. La réforme avait pour but de remédier à cette situation et, vingt ans après, celle-ci a été inversée, la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale en Afrique du Sud faisant partie de la population noire.

#### Le développement du système d'aide sociale



Source : Système SOCPEN : [www.sassa.gov.za](http://www.sassa.gov.za) pour la partie A et General Household Survey (GHS) 2002-08 pour la partie B.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481510>

Parallèlement, les dépenses consacrées à la protection et à l'aide sociales ont fortement augmenté (Niño-Zarazúa *et al.*, 2010), passant de 30.1 milliards ZAR (3.2 % du PIB) en 2000/01 à 101.4 milliards ZAR (4.4 % du PIB) en 2008/09. Entre 2005 et 2010, la couverture des subventions sociales a progressé de 50 % en Afrique du Sud, principalement sous l'effet du développement de 72 % du *Child Support Grant* sur la période, qui couvre un total de 9.6 millions d'enfants (plus de 10 millions en 2010/11). Comme le montre la partie B du graphique, la proportion de ménages qui perçoivent un revenu de l'aide sociale a fortement augmenté ces huit dernières années, dans une proportion encore plus importante pour la population noire. La proportion de Sud-africains noirs qui perçoivent l'aide sociale a bondi de moins de 30 % en 2002 à plus de 50 % en 2008, alors qu'elle est restée relativement stable dans le reste de la population. L'aide sociale s'est avérée très efficace dans la lutte contre la pauvreté. Selon Woolard et Leibbrandt (2010), sans l'aide sociale publique, la pauvreté se serait accentuée entre la fin de l'apartheid et aujourd'hui, sous l'effet de la montée du chômage et de la diminution des revenus du travail pour un nombre important de ménages.

La présente section est consacrée à l'étude des effets sur le marché du travail des deux principaux programmes de transferts monétaires d'Afrique du Sud : la *Old Age Pension* et le *Child Support Grant*. Mise en place en 1928, la *Old Age Pension* a fait l'objet de réformes importantes depuis. Il s'agit d'un système à grande échelle et relativement généreux, couvrant plus de 80 % de la population âgée (Leibbrandt *et al.*, 2010) et offrant aux bénéficiaires environ le double du revenu médian par habitant (les couples mariés peuvent recevoir jusqu'à deux fois le montant perçu par les célibataires). L'âge d'ouverture des droits s'établit à 60 ans pour les femmes et a progressivement diminué de 65 à 60 ans pour les hommes. En

#### Encadré 2.4. L'aide sociale en Afrique du Sud (suite)

principe, le montant de la pension est soumis à conditions de ressources et on applique une décote de 0.50 cent pour chaque rand perçu sous forme d'autres revenus. Dans la pratique toutefois, tout le monde perçoit le montant total. L'application stricte du critère de ressources éliminerait en effet la quasi-totalité de la population blanche et 20 % environ de la population noire. La *Old Age Pension* est considérée comme efficace, dans la mesure où elle parvient à atteindre les pauvres résidant dans les régions rurales, ainsi que les femmes et les enfants dans les ménages où trois générations se côtoient, et qu'elle contribue de manière significative à la lutte contre la pauvreté (Ardington et Lund, 1995). Les femmes sont sur-représentées parmi les bénéficiaires (plus des  $\frac{2}{3}$ ) car elles peuvent prétendre plus tôt à la pension de retraite et leur espérance de vie est plus longue. Par ailleurs, elles peuvent plus difficilement prétendre aux pensions contributives (privées) dans la mesure où leurs résultats en termes d'emploi sont inférieurs à ceux des hommes et où leurs liens avec le marché du travail sont plus ténus (Leibbrandt et al., 2010).

Créé en 1998, le *Child Support Grant* était initialement assorti d'une condition de ressources et imposait diverses contraintes en termes de documents à recueillir, ainsi que l'obligation de s'efforcer à générer des revenus à partir d'autres sources. C'est pourquoi le taux d'utilisation de cette allocation était faible, ce qui a conduit à une révision des critères d'octroi et des conditions assorties. Le *Child Support Grant* a transformé la stratégie en vigueur en Afrique du Sud en matière de transferts sociaux liés aux enfants en octroyant la prestation à l'adulte responsable plutôt qu'à l'enfant. Par conséquent, les femmes, qui représentent la plus grande partie des adultes en charge des enfants, bénéficient d'une certaine liberté dans l'utilisation et l'allocation de ces fonds. Dans un premier temps, le critère de ressources était appliqué au revenu du ménage mais au vu du faible taux d'utilisation lors de la mise en œuvre du programme, on a considéré uniquement le revenu de l'adulte ayant la charge de l'enfant et de son/sa conjoint(e). En 2008, le critère de ressources a été modifié et établi à dix fois le montant de l'allocation. En outre, il est doublé pour les couples mariés où chaque conjoint perçoit un revenu, ce qui accroît le degré de générosité de l'allocation et permet à un plus grand nombre de ménages pauvres de pouvoir y prétendre. Enfin, le montant de l'allocation a été nettement revu à la hausse, de 100 ZAR en 1998 à 250 ZAR en 2010/11, soit 2 % du salaire moyen.

Le taux d'utilisation du *Child Support Grant* a sensiblement augmenté ces dix dernières années et, en 2010, l'allocation mensuelle pour enfant à charge concernait 9.6 millions d'enfants, soit 54 % environ des enfants de moins de 15 ans. On observe également une forte progression du nombre de bénéficiaires pour les nouveau-nés, dont les mères ont été de plus en plus nombreuses à demander à bénéficier de l'allocation au fur et à mesure que le programme se développait et se faisait connaître parmi les ménages les plus démunis. Si l'amélioration de la couverture tient en grande partie à une confiance accrue dans le système, elle s'explique principalement par le relèvement progressif de l'âge limite de versement de l'allocation au fil des années. À l'origine, le *Child Support Grant* n'était versée que pour les enfants âgés de 7 ans au plus. Cet âge limite a été relevé à trois reprises pour atteindre 14 ans en avril 2005 (c'est-à-dire que les enfants doivent avoir moins de 14 ans pour bénéficier de l'allocation). Entre juin 2005 et juillet 2006, plus de 1.5 million de nouveaux enfants ont bénéficié de l'allocation, après quoi l'augmentation du nombre de bénéficiaires a ralenti de nouveau. En 2008, les conditions d'octroi ont été une nouvelle fois modifiées dans le but de couvrir tous les enfants de moins de 18 ans, en trois étapes successives d'ici à 2012. Cette réforme devrait se traduire par une augmentation du nombre de bénéficiaires de 2,4 millions d'ici à 2013. Récemment, des discussions ont été ouvertes pour conditionner le paiement de l'allocation à des obligations de scolarité.

L'influence des transferts monétaires sur les décisions et les résultats des bénéficiaires, de leurs familles et des autres membres du ménage sur le marché du travail peut s'exercer de différentes manières. Dans la plupart des pays émergents, où les familles sont généralement élargies, les retombées des transferts monétaires sur les autres membres du ménage peuvent être particulièrement importantes si le revenu est mis en

commun. Les transferts monétaires peuvent aussi avoir des effets à plus grande échelle sur la communauté ou les marchés locaux, avec des retombées secondaires pour les ménages bénéficiaires. Les transferts monétaires peuvent avoir un impact direct sur les taux d'activité et d'emploi, ainsi que des effets à plus long terme au moyen des investissements consentis pour la scolarisation et le suivi médical des enfants. Toutefois, l'analyse présentée ici considère principalement les effets à court terme des transferts monétaires.

**Les effets de revenu et de substitution des transferts monétaires sur le marché du travail sont probablement négatifs et de faible ampleur**

Les transferts monétaires ont une incidence sur les choix en matière d'offre de travail par l'intermédiaire des effets de revenu et de substitution. Selon l'*effet de revenu*, dans l'hypothèse où les loisirs sont un bien normal, l'offre de travail diminue lorsque le revenu du ménage augmente. Dans les économies émergentes, où le montant des prestations est relativement bas par rapport à celles des pays de l'OCDE, l'impact attendu sur l'offre de travail est relativement limité<sup>44</sup>. En outre, les bénéficiaires des transferts monétaires dans les pays émergents sont généralement très pauvres et l'élasticité des loisirs par rapport au revenu est généralement très faible. De surcroît, pour certains ménages, la baisse des revenus générés par le travail des enfants et l'augmentation des dépenses liées à la scolarité dans le cas des transferts monétaires conditionnels peuvent compenser le montant de la prestation, ce qui suppose un effet de revenu limité (Grosh et al., 2008).

L'*effet de substitution* fonctionne de la même manière en limitant les incitations au travail dans le cas où les transferts monétaires sont conditionnés à la situation au regard de l'emploi ou si des conditions de ressources imposent un taux d'imposition marginal effectif sur l'offre de main-d'œuvre, comme c'est le cas de la plus grande partie des programmes considérés dans le présent chapitre (voir tableau 2.2). Les bénéficiaires pouvant prétendre aux transferts monétaires sont conscients qu'ils pourraient avoir à réduire leur offre de travail afin de satisfaire au critère de ressource qui conditionne l'attribution de la prestation. L'effet de substitution varie selon que le critère de ressources du programme est contraignant ou non, c'est-à-dire s'il suppose un *impôt implicite* sur les revenus du travail. C'est très peu probable pour la *Old Age Pension* en Afrique du Sud, dans la mesure où la fourchette de revenus utilisée pour déterminer l'attribution est relativement large et n'est donc pas contraignante pour la majorité des demandeurs noirs qui représentent la plus grande partie des bénéficiaires. Par ailleurs, on ne procède pas régulièrement à l'évaluation des ressources. À l'inverse, dans les pays de l'OCDE, l'accès à ces programmes dépend de la situation au regard de l'emploi et les évaluations de ressources sont fréquentes. Dans les programmes tels qu'*Oportunidades*, les évaluations de ressources ne sont réalisées qu'une fois tous les trois ans et les capacités administratives des autorités sont limitées, ce qui signifie que l'application des décisions de réduction des prestations est limitée dans les faits. De la même manière, la plupart des programmes considérés dans le présent chapitre ne prévoient pas de disposition relative à la diminution progressive de la prestation en cas d'augmentation des revenus du bénéficiaire. Une exception : la *Old Age Pension* en Afrique du Sud. Par ailleurs, le recours, dans les pays émergents, à des procédures indirectes d'évaluation des ressources en fonction des déclarations de revenus implique un lien moins direct avec les revenus du travail en comparaison avec les pays de l'OCDE.

Dans la mesure où l'évaluation des ressources et la déduction des prestations non contributives par rapport au revenu d'un emploi formel impliquent une hausse du taux

marginal d'imposition effectif sur les revenus du travail, elles peuvent inciter les individus à occuper un emploi informel ou à y consacrer plus de temps. Le résultat final dépend d'une part de l'écart de salaire entre le secteur formel et le secteur informel et, d'autre part, de la générosité et des conditions d'octroi du régime non contributif. Un taux marginal d'imposition effectif élevé tend à avoir une incidence plus limitée dans le cas où il existe d'importants écarts de productivité entre l'emploi formel et l'emploi informel. Cet effet potentiel sur le marché du travail est semblable à celui attendu pour les systèmes d'assurance maladie non contributifs (voir partie C ci-après) mais il devrait être moins fréquent s'agissant des programmes de transferts monétaires non conditionnels à la situation du bénéficiaire au regard de l'emploi.

**Les transferts monétaires peuvent atténuer les contraintes de liquidité, contribuant ainsi à éliminer les obstacles à l'activité et à améliorer la productivité**

Lorsque les programmes de transferts monétaires ciblent les membres les plus jeunes et les plus âgés du ménage, les revenus qu'ils génèrent peuvent soulager les contraintes de prise en charge (imposées par la présence d'enfants et/ou de personnes âgées). Cet effet tend d'ailleurs à être plus marqué dans les économies émergentes que dans les pays de l'OCDE dans la mesure où les familles et ménages élargis sont plus nombreux dans les pays émergents. Grâce aux transferts monétaires, les autres adultes du ménage peuvent chercher un emploi en dehors du foyer et parfois même partir travailler dans des communautés voisines ou en ville. En revanche, les transferts monétaires conditionnels peuvent imposer des contraintes de temps aux parents (surtout aux mères) qui doivent accompagner leurs enfants à des rendez-vous médicaux et sont donc obligés de réduire leur temps de travail (Grosh et al., 2008).

Les transferts monétaires peuvent accroître le temps consacré à la *recherche d'emploi*, ce qui a un impact positif sur les résultats en termes d'emploi et sur les revenus futurs. *En permettant des investissements plus risqués*, les transferts monétaires peuvent aussi améliorer la productivité. Par ailleurs, en garantissant un revenu minimum, les transferts sociaux permettent aux individus d'éviter d'avoir recours à d'autres mécanismes moins efficaces et aux ménages bénéficiaires de financer le prolongement des études des enfants et des jeunes adultes, ce qui aboutit à des revenus plus élevés par la suite.

**Impact des transferts monétaires sur les résultats obtenus en termes d'emploi : des résultats en demi-teinte**

En dépit de la disponibilité de micro-données pertinentes dans de nombreux pays d'Amérique latine et en Afrique du Sud, les observations empiriques relatives aux effets potentiels sur le marché du travail des économies émergentes considérées dans le présent chapitre sont relativement limitées et ne concernent que quelques pays, à savoir le Mexique, le Brésil, le Chili et l'Afrique du Sud. Les données empiriques relatives à l'impact des subventions sociales sur l'offre de main-d'œuvre sont plus nombreuses pour l'Afrique du Sud que pour l'Amérique latine, ce qui tient principalement au degré de générosité et à la vaste couverture de ces programmes d'une part et à la disponibilité de micro-données de qualité permettant de procéder à des analyses poussées d'autre part. Cet écart est peut-être aussi imputable à la situation spécifique du marché du travail en Afrique du Sud, qui laisse une proportion importante de la population au chômage et, par la suite, dans l'inactivité. Dans l'ensemble, un vaste éventail de programmes sont examinés dans les

travaux de recherche, qui utilisent différentes méthodes et données, ce qui aboutit à des résultats variables (un examen de ces études est disponible à l'annexe 2.A3).

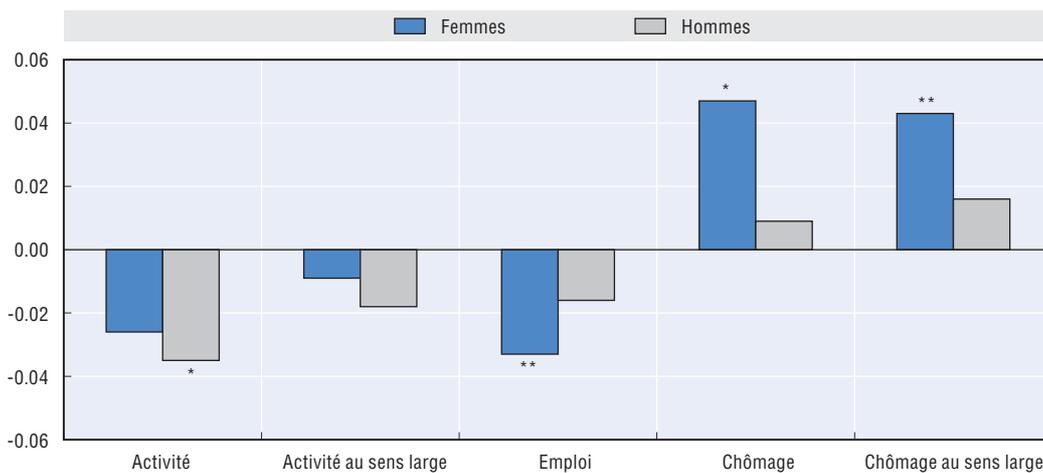
### **L'incidence des transferts monétaires destinés aux personnes âgées sur le marché du travail reste floue**

Selon les premières études réalisées sur l'Afrique du Sud, la *Old Age Pension* a eu des effets relativement négatifs sur le taux d'activité des jeunes adultes. Bertrand *et al.* (2003) révèlent ainsi une baisse du taux d'activité des hommes résidents d'âge actif au sein des ménages comptant au moins un bénéficiaire de la *Old Age Pension*, mais un taux d'activité stable pour les femmes résidentes<sup>45</sup>. En revanche, à partir des données sur la population active couvrant la période 2001-04, Ranchhod (2010) montre que la suspension de la *Old Age Pension* augmente sensiblement les taux d'emploi des hommes et femmes d'âge moyen et âgés lorsqu'un retraité quitte le ménage<sup>46</sup>.

De plus, au vu des familles élargies très nombreuses en Afrique du Sud et des taux élevés de migration interne, le fait de restreindre l'impact au membres résidents du ménage peut limiter l'évaluation de l'impact des transferts monétaires en négligeant le comportement des travailleurs migrants non résidents (Posel *et al.*, 2006). Par ailleurs, il peut exister une relation d'endogénéité entre la composition du ménage et le fait de percevoir une subvention sociale, comme l'indiquent Ardington *et al.* (2009). À partir des données de panel relatives à la région KwaZulu-Natal, les auteurs montrent en effet que l'impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre disparaît si l'on tient compte des effets sur les membres non résidents du ménage. On observe même une légère incidence positive sur le taux d'activité, surtout pour les non résidents, ce qui suggère une augmentation de la probabilité de devenir travailleurs migrants<sup>47</sup>.

Afin de mieux comprendre l'impact potentiel des transferts sociaux sur les résultats enregistrés au sens large sur le marché du travail, la présente section s'appuie sur de nouvelles données économétriques relatives à l'Afrique du Sud. Il s'agit d'une analyse inédite compte tenu des données utilisées, de la période relativement longue examinée et de la catégorie de population étudiée<sup>48</sup>. On identifie l'impact de la *Old Age Pension* sur les résultats en termes d'emploi des jeunes adultes et des personnes d'âge actif en comparant les adultes noirs (de 20 à 45 ans) vivant dans des ménages où les membres les plus âgés ont juste dépassé l'âge leur permettant de prétendre à la *Old Age Pension* et ceux qui vivent dans des ménages où les membres plus âgés sont juste au dessous de cet âge, ce qui signifie qu'ils ne peuvent y prétendre. Même si cette comparaison ne permet pas de tirer des enseignements généraux étant donné qu'elle est fondée sur un échantillon spécifique, elle tend à être plus pertinente que les comparaisons réalisées entre les ménages qui perçoivent la *Old Age Pension* et les ménages qui ne la perçoivent pas, en raison du risque plus limité d'interpréter l'effet de facteurs non observés déterminant les effets sur la composition du ménage et le marché du travail comme un effet uniquement dû à la *Old Age Pension* sur les résultats individuels en termes d'emploi.

Le graphique 2.10 présente les résultats concernant l'impact potentiel de la *Old Age Pension* sur les membres adultes des ménages. Si l'analyse est essentiellement centrée sur l'offre de main-d'œuvre, le graphique fournit également des résultats concernant l'emploi et le chômage. S'agissant de l'Afrique du Sud, il est important de prendre en compte deux définitions du taux d'activité et du chômage, la définition *au sens large* et la définition *standard*. Le chômage au sens large inclut les travailleurs découragés qui sont prêts à travailler mais ne cherchent pas activement un emploi, tandis que la définition

Graphique 2.10. Impact de la *Old Age Pension* sur les résultats en termes d'emploi<sup>a, b, c</sup>

\*, \*\*, \*\*\* : statistiquement significatif à partir de 10 %, 5 % et 1 %, respectivement.

a) Les échantillons incluent les femmes et hommes noirs âgés de 20 à 45 ans.

b) Les coefficients présentés correspondent à l'estimation des effets marginaux à partir de régressions distinctes tenant compte de l'âge, du niveau d'instruction, de la situation maritale, du nombre de membres au sein du ménage, de la situation géographique (variables indicatrices pour les provinces), du nombre d'enfants par tranche d'âge (0-6, 7-8, 9-10, 11-13 et 14 ans), du nombre d'adultes de plus de 55 ans, des dépenses totales du ménage, d'une variable indicatrice pour le type de logement (informel ou non) et de diverses caractéristiques du logement comme la qualité de la toiture et de la charpente ou l'accès à l'électricité.

c) Le taux d'activité au sens large comprend les travailleurs découragés qui sont prêts à travailler mais ne cherchent pas activement du travail. La définition standard n'inclut que les travailleurs en recherche d'emploi active. De la même manière, le taux de chômage au sens large inclut les individus prêts à travailler, tandis que la définition standard ne couvre que les individus qui cherchent activement un emploi. Les autres sont considérés comme non actifs.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur la *General Household Survey* pour l'Afrique du Sud (2002-08).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481377>

standard englobe uniquement les individus en recherche active d'emploi. De la même manière, le taux d'activité au sens large inclut les travailleurs découragés qui seraient prêts à travailler mais ne cherchent pas activement du travail. La définition standard ne comprend pas les travailleurs découragés. Les résultats indiquent que les femmes âgées de 25 à 40 ans qui vivent dans des ménages comprenant des adultes pouvant prétendre à la *Old Age Pension* sont moins nombreuses à travailler et plus nombreuses à être au chômage par rapport à celles qui vivent dans des ménages où aucun membre ne peut prétendre à la *Old Age Pension*. Pour les hommes, le seul effet négatif et significatif concerne le taux d'activité standard.

Les ménages pauvres sont plus fréquemment confrontés à des contraintes de liquidité et réagissent donc de manière différente à celle des ménages moins pauvres lorsqu'on leur octroie une prestation<sup>49</sup>. Dans l'ensemble, on n'observe aucune différence majeure lorsque l'on estime l'impact de la *Old Age Pension* sur les ménages en fonction de leur situation au regard du logement. Seuls les hommes vivant dans des ménages pauvres dont le membre le plus âgé peut prétendre à la pension sont plus épargnés par le chômage que ceux vivant dans des ménages sans retraités ou dans des ménages non pauvres avec des retraités (voir Puy-moyen et Xenogiani, 2011)<sup>50</sup>.

Comme indiqué ci-dessus, les pensions sociales tendent à exercer une influence sur la composition de l'emploi entre le secteur formel et le secteur informel, en diminuant les incitations à participer au régime contributif. Des travaux sur le régime de retraite

chilien avant la réforme de 2008 montrent une hausse des incitations au travail informel et une baisse des cotisations de retraite pour les futurs bénéficiaires (Valdés-Prieto, 2009). Cet effet tient principalement à la conception de *Pensión Asistencial (PASIS)* et de la garantie de retraite minimum. S'agissant de *PASIS*, les travailleurs à bas salaire sont incités à cotiser jusqu'à ce que la pension du régime par cotisation soit équivalente à la moitié au moins de la pension minimum car au-delà, le montant versé par *PASIS* est nul (taux marginal effectif d'imposition de 100 %). La situation est identique pour la garantie de retraite minimum, qui ne nécessite que 20 ans de cotisation. Au-delà, il est plus intéressant de travailler dans le secteur informel afin d'échapper aux cotisations. Le régime de retraite actuel a renforcé les incitations à l'emploi formel et aux cotisations, en parvenant à mieux intégrer les deux systèmes. Pour ce faire, on a procédé à une suppression progressive de la pension sociale dans le cadre du nouveau système par rapport aux régimes en vigueur avant 2008.

### **Des régimes moins généreux peuvent avoir un impact plus neutre sur le marché du travail...**

Étant donné que les programmes de transferts monétaires généraux qui ne ciblent pas les personnes âgées dans les économies émergentes sont moins généreux que les pensions sociales (graphique 2.9), ils devraient avoir un impact plus limité sur le marché du travail. En effet, les travaux existants sur le Brésil, le Mexique et l'Afrique du Sud laissent à penser que les transferts monétaires ciblés sur les ménages pauvres ont un effet limité, voire positif, sur les résultats individuels enregistrés sur le marché du travail. Le programme mexicain *Oportunidades* n'a pas d'incidence négative sur l'offre de main-d'œuvre (Skoufias et Di Maro, 2008), de même que les programmes de transferts monétaires conditionnels adoptés au Brésil (Medeiros *et al.*, 2008), à l'exception des femmes chefs de famille pour lesquelles on observe un impact négatif<sup>51</sup>. Dans une récente étude consacrée aux transferts monétaires conditionnels au Brésil, Foguel et Paes de Barros (2010) relèvent un léger impact positif sur le taux d'activité des hommes et un léger impact négatif sur le nombre d'heures travaillées par les femmes dont le salaire est supérieur au revenu médian des ménages. Dans une analyse comparative, Alzúa *et al.* (2010) s'appuient sur la méthode de différence des différences pour évaluer l'impact de certains transferts monétaires conditionnels au Mexique, au Nicaragua et au Honduras. Ils parviennent à la conclusion qu'il n'existe aucun effet négatif significatif sur l'emploi ni aucune redistribution de la main-d'œuvre entre le secteur agricole et les autres secteurs d'activité. Enfin, Ribas et Soares (2011) ont récemment démontré un impact différentiel du programme *Bolsa Familia* dans les zones pauvres et les grandes agglomérations au Brésil. Dans les zones pauvres, le programme engendre une hausse de la main-d'œuvre même si cela se traduit par une progression du chômage plutôt que de l'emploi, probablement en raison du manque d'emplois disponibles et d'une réduction des heures travaillées, tandis que dans les grandes agglomérations, il est associé à une baisse de la main-d'œuvre et du taux d'activité dans le secteur formel.

Les études empiriques relatives au *Child Support Grant* en Afrique du Sud sont moins nombreuses que celles sur la *Old Age Pension*, principalement en raison du fait qu'il est difficile de sélectionner une stratégie d'évaluation adaptée et peut-être aussi en raison du degré de générosité bien inférieur des prestations. L'étude d'Eyal et Woolard (2010) est la plus récente et la plus complète sur les conséquences du *Child Support Grant* sur le marché du travail et utilise différentes techniques. Le fait de percevoir l'allocation est associé à une

plus forte probabilité d'activité sur le marché du travail, à une baisse du taux de chômage et à une hausse de la probabilité d'occuper un emploi.

L'impact de la *Child Support Grant* sur les résultats en termes d'emploi est analysé à l'aide de diverses méthodes dans les tableaux 2.3 et 2.4 (pour plus de détails, voir l'encadré 2.5 et Puymoyen et Xenogiani, 2011). Les principales conséquences de cette

#### Encadré 2.5. Estimation de l'impact du *Child Support Grant* sur les résultats en termes d'emploi

Différentes méthodes sont utilisées pour évaluer l'impact du *Child Support Grant* sur les résultats individuels en termes d'emploi (voir Puymoyen et Xenogiani, 2011, pour plus d'informations) en tenant compte, autant que faire se peut, du fait que des facteurs observés et non observés peuvent influencer sur l'attribution de l'allocation et les résultats sur le plan professionnel, ce qui complique l'estimation du lien de cause à effet réel entre l'allocation et la situation au regard de l'emploi.

- Tout d'abord, on réalise une comparaison entre les résultats sur le plan professionnel des mères dont le plus jeune enfant a l'âge requis pour prétendre à l'allocation et ceux des mères dont le plus jeune enfant n'a pas l'âge requis (première ligne du tableau 2.2). L'analyse tient compte de différentes caractéristiques au niveau individuel et des ménages, comme le niveau d'instruction, l'âge, la situation maritale, la situation géographique et le nombre de membres du ménage, afin de prendre en compte la possibilité d'un biais d'endogénéité causé par l'influence des caractéristiques observables de l'individu et du ménage sur l'attribution de l'allocation et les résultats sur le plan professionnel. En se fondant sur l'âge d'ouverture des droits à l'allocation plutôt que sur l'attribution effective de l'allocation<sup>1</sup>, on tient en partie compte des caractéristiques non observées qui incitent certaines mères plus que d'autres à demander à bénéficier du *Child Support Grant*, même si elles ont toutes des enfants ayant l'âge requis. Si les mères qui demandent l'allocation sont plus motivées et mieux informées que celles qui ne la demandent pas alors qu'elles pourraient y prétendre, ces caractéristiques impliquent également qu'elles auront des résultats différents (meilleurs) en termes d'emploi qui seront à tort attribués au fait de percevoir l'allocation au nom de leur plus jeune enfant.
- Ensuite, les résultats en termes d'emploi des femmes dont les plus jeunes enfants ont un ou deux ans de moins que l'âge limite (et qui peuvent donc prétendre au *Child Support Grant*) sont comparés à ceux des femmes dont les plus jeunes enfants ont un ou deux ans de plus que l'âge limite et ne peuvent donc pas prétendre à l'allocation. L'analyse est très proche de celle menée par Eyal et Woolard (2010)<sup>2</sup>, qui ont réalisé une évaluation approfondie et convaincante de l'impact du *Child Support Grant* sur le taux d'activité des mères. Toutefois, le cadre économétrique a été modifié par rapport à cette étude, dans la mesure où il évalue l'impact sur une plus grande palette de résultats en termes d'emploi, en faisant notamment la distinction entre travail rémunéré, travail indépendant et travail domestique (Puymoyen et Xenogiani, 2011). Par ailleurs, il étend l'analyse à tous les adultes hommes et femmes du ménage, puisque les observations montrent que l'impact peut aller au-delà du principal bénéficiaire (voir les résultats dans Puymoyen et Xenogiani, 2011). Si les revenus sont mis en commun au sein du ménage, puisque les observations montrent que l'impact peut aller au-delà du principal bénéficiaire (voir les résultats dans Puymoyen et Xenogiani, 2011). Si les revenus sont mis en commun au sein du ménage, tout effet potentiel de l'allocation sur les résultats des adultes en termes d'emploi doit être similaire qu'il s'agisse de la mère de l'enfant concerné ou de tout autre membre du ménage. De surcroît, l'analyse tient compte de la composition du ménage en termes d'âge, et plus particulièrement des enfants plus âgés de la même mère ou des enfants plus âgés qui vivent au sein du ménage, puisque ces derniers peuvent aussi avoir une incidence directe sur les résultats en termes d'emploi. Si cette méthode reflète plus efficacement l'impact réel du *Child Support Grant* sur les résultats individuels en termes d'emploi, elle présente aussi certains inconvénients. Elle évalue en effet l'impact potentiel de l'allocation pour une

### Encadré 2.5. Estimation de l'impact du *Child Support Grant* sur les résultats en termes d'emploi (suite)

catégorie précise de la population (adultes/mères vivant dans des ménages où les plus jeunes enfants sont juste en dessous et juste au-dessus de l'âge limite). Par conséquent, les coefficients sont estimés à partir d'un échantillon plus restreint et tendent donc à être moins précis. Surtout, les conclusions de l'analyse ne peuvent pas être facilement généralisées à la population entière.

1. Les estimations ont également été calculées en utilisant l'attribution du *Child Support Grant* comme variable principale, les résultats étant disponibles dans Puymoyen et Xenogiani (2011). Cette variable est aussi utilisée dans les estimations relatives à l'échantillon restreint de mères dont les enfants ont deux ans de plus/de moins que l'âge limite dans le tableau 2.4.
2. En l'absence de données antérieures à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du *Child Support Grant* (avant 2002), on ne peut procéder à une estimation des différences des différences semblable à celle menée par Eyal et Woolard (2010).

allocation sur les résultats individuels en matière d'emploi peuvent être résumées de la manière suivante :

- Les mères dont les enfants ont l'âge requis pour pouvoir prétendre au *Child Support Grant* ont une probabilité plus élevée de figurer massivement dans la population active (tableau 2.2, ligne 1). Néanmoins, la hausse de leur taux d'activité semble se traduire par une plus forte probabilité de chômage (au sens large comme au sens strict) plutôt que d'emploi<sup>52</sup>. L'impact plus sensible observé sur le chômage au sens strict plutôt que sur le chômage au sens large laisse à penser que les mères pouvant prétendre au *Child Support Grant* sont généralement plus nombreuses à chercher activement un emploi<sup>53</sup>.
- La plupart des effets enregistrés sur le marché du travail semblent disparaître lorsque les comparaisons sont réalisées entre les mères d'enfants ayant un ou deux ans de plus ou de moins que l'âge limite. Le fait de pouvoir prétendre au *Child Support Grant* ne fait qu'augmenter la probabilité d'un plus fort taux d'activité (au sens large) pour les mères par rapport à celles dont les enfants ont un ou deux ans de plus que l'âge limite (tableau 2.2, lignes 2-3). Cela confirme les conclusions de Eyal et Woolard (2010) et laisse à penser que lorsque les comparaisons sont réalisées entre deux groupes correctement définis qui sont moins susceptibles de différer sur d'autres plans essentiels, l'impact de l'attribution potentielle du *Child Support Grant* est quasiment nul sur la plupart des

Tableau 2.3. **Il existe une corrélation entre le fait de percevoir le *Child Support Grant* et les résultats enregistrés sur le plan professionnel**<sup>a, b, c</sup>

	Activité	Activité au sens large	Emploi	Chômage	Chômage au sens large
Âge d'ouverture des droits	0.012	0.033**	-0.012	0.044**	0.039**
Plus jeune enfant ayant un an de plus ou de moins que l'âge limite	0.032	0.051*	-0.007	0.051	0.041
Plus jeune enfant ayant deux ans de plus ou de moins que l'âge limite	0.000	0.037*	0.003	0.005	0.023

\*, \*\*, \*\*\* : statistiquement significatif à respectivement 10 %, 5 % et 1 %.

a) Les échantillons incluent les mères noires âgées de 20 à 45 ans.

b) Les coefficients présentés correspondent à l'estimation des effets marginaux à partir de régressions distinctes. Voir la note c du graphique 2.10 pour obtenir la liste des variables incluses dans les régressions et la définition du taux d'activité (au sens large) et du taux de chômage (au sens large).

c) Les observations sont regroupées au niveau du ménage.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur la *General Household Survey* pour l'Afrique du Sud (2003-08).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932482042>

résultats en termes d'emploi et très légèrement positif sur le taux d'activité (au sens large) des mères.

**... et peuvent s'avérer moins négatifs, voire positifs, pour les ménages pauvres**

Le tableau 2.4 présente les conclusions de l'analyse relative aux mères, en faisant la distinction entre les ménages pauvres et les ménages non pauvres<sup>54</sup>. Lorsque l'on considère toutes les mères (partie A), le fait de percevoir le *Child Support Grant* augmente la probabilité d'activité sur le marché du travail (au sens large) dans une plus large mesure pour les mères des ménages pauvres que pour les mères des ménages non pauvres. Par ailleurs, l'impact du *Child Support Grant* est négatif sur le taux d'activité au sens strict des mères des ménages non pauvres et peut devenir positif pour les mères des ménages pauvres. Enfin, l'impact négatif sur l'emploi et l'impact positif sur le chômage perdent de l'importance (et deviennent moins significatifs) lorsque l'on compare le fait de percevoir le *Child Support Grant* dans les ménages pauvres plutôt que dans les ménages non pauvres.

**Tableau 2.4. L'incidence du *Child Support Grant* sur le marché du travail varie en fonction des ménages<sup>a, b, c, d</sup>**

	Activité	Activité au sens large	Emploi	Chômage	Chômage au sens large
<b>Partie A. Ensemble des mères</b>					
Au moins un CSG	-0.015*	0.012**	-0.063**	0.093**	0.084**
Au moins un CSG * pauvre	0.028**	0.019*	0.045**	-0.045**	-0.042**
Âge d'ouverture des droits	0.003	0.022**	-0.015	0.041**	0.037**
Âge d'ouverture des droits * pauvre	0.037*	0.041**	0.015	0.009	0.008
<b>Partie B. Mères d'enfants de ± 2 ans par rapport à l'âge limite</b>					
Au moins un CSG	-0.040*	-0.011	-0.084**	0.092**	0.101**
Au moins un CSG * pauvre	0.065*	0.055**	0.096**	-0.065	-0.073*
Âge d'ouverture des droits	-0.003	0.024	0.000	0.005	0.019
Âge d'ouverture des droits * pauvre	0.013	0.048*	0.014	-0.003	0.018

\*, \*\*, \*\*\* : statistiquement significatif à respectivement 10 %, 5 % et 1 %.

CSG : Child Support Grant.

a) Les échantillons incluent les mères noires âgées de 20 à 45 ans.

b) Les résultats doivent être lus deux par deux dans chaque colonne puisqu'ils sont issus de la même régression. Il s'agit de l'effet marginal du fait de percevoir le *Child Support Grant* (ou de pouvoir y prétendre) sur le marché du travail et de l'impact différentiel sur les ménages pauvres. Voir la note c du graphique 2.10 pour obtenir la liste des variables incluses dans les régressions et la définition du taux d'activité (au sens large) et du taux de chômage (au sens large).

c) La pauvreté est une variable indicatrice dont la valeur s'établit à un pour les ménages qui résident dans un logement dont le toit est en (très) mauvais état. Les résultats sont très proches lorsque l'on utilise un toit en très mauvais état ou en mauvais état pour indiquer de mauvaises conditions de logement, de même qu'ils demeurent constants (quoique moins statistiquement significatifs) lorsque d'autres indicateurs de pauvreté sont utilisés, comme le caractère informel du logement ou l'accès à l'électricité.

d) Les observations sont regroupées au niveau du ménage.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur la *General Household Survey* pour l'Afrique du Sud (2003-08).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932482061>

La partie B du tableau 2.4 présente les comparaisons entre les mères dont les enfants ont deux ans de moins et deux ans de plus que l'âge limite permettant de percevoir l'allocation. Les résultats de cette analyse comparative laissent à penser que le fait de percevoir le *Child Support Grant* est associé à une amélioration des résultats sur le plan professionnel des mères des ménages pauvres par rapport aux mères vivant dans des ménages non pauvres. Ainsi, les

mères qui perçoivent le *Child Support Grant* tendent à être davantage actives sur le marché du travail si elles sont pauvres. En outre, elles sont généralement plus nombreuses à occuper un emploi que les bénéficiaires de l'allocation dans les ménages non pauvres et que les mères qui ne bénéficient pas de l'allocation. Enfin, la probabilité de chômage des mères pauvres est inférieure à celle des mères qui perçoivent l'allocation et qui vivent dans des ménages non pauvres. Ces observations donnent à penser que le *Child Support Grant* aide à surmonter les contraintes de liquidité subies par les mères dans les ménages pauvres et leur permet donc de chercher activement un emploi et de travailler.

### **Les transferts monétaires permettent de lutter contre le travail des enfants et peuvent améliorer les résultats futurs des jeunes en matière d'emploi**

Les transferts monétaires peuvent avoir une incidence directe en termes d'emploi pour les enfants bénéficiaires, en réduisant le coût d'opportunité associé au fait de poursuivre sa scolarité plutôt que d'entrer sur le marché du travail. Les données recueillies au Mexique, au Brésil et en Afrique du Sud montrent en effet un impact négatif des transferts monétaires sur le travail des enfants (voir annexe 2.A3 pour une liste détaillée des études consacrées à cette question). Skoufias et Parker (2001) mettent ainsi en évidence un impact négatif sensible du programme *Progresa* sur le nombre d'heures consacrées au travail rémunéré et au travail domestique par les jeunes garçons (uniquement au travail domestique pour les jeunes filles). De même, Ferro and Nicollela (2007) révèlent au Brésil une incidence négative identique de certains transferts monétaires conditionnels sur le travail des enfants. En Afrique du Sud, le *Child Support Grant* permet également de réduire le travail des enfants (Williams, 2007). En s'appuyant sur des données correspondant à la fin des années 90, Edmonds (2004) montre que lorsqu'un membre du ménage perçoit la *Old Age Pension* en Afrique du Sud, le travail des enfants diminue, particulièrement dans les ménages au faible niveau d'instruction.

Par ailleurs, les transferts monétaires peuvent avoir une influence sur les résultats en termes d'emploi à long terme, dans la mesure où ils jouent sur les investissements consentis dans la santé et l'éducation des enfants. Les études empiriques montrent des effets positifs sur la *nutrition* et le *rapport taille-âge* au Brésil, en Colombie, au Nicaragua et en Afrique du Sud. Les programmes de transferts monétaires ont également un impact positif sur la *fréquentation scolaire* dans plusieurs pays d'Amérique latine, comme le Mexique, ainsi qu'en Afrique du Sud (voir annexe 2.A3 pour un examen des études consacrées à ces questions)<sup>55</sup>.

Si l'impact positif des transferts monétaires conditionnels sur la santé, la nutrition, la scolarisation et le suivi des études se traduit par une amélioration du capital humain et des résultats des futurs arrivants sur le marché du travail, cela peut signifier que ces transferts ont un effet potentiel à *long terme* en termes d'emploi<sup>56</sup>. Néanmoins, jusqu'à présent, on ne dispose que de peu de données sur l'impact à long terme des transferts monétaires sur le plan de l'emploi, principalement en raison du fait que les jeunes bénéficiaires des premiers transferts monétaires conditionnels ne commencent à arriver sur le marché du travail que maintenant, ce qui limite les travaux empiriques sur les résultats qu'ils obtiennent en matière d'emploi<sup>57</sup>.

## 7. Enjeux de l'action publique et arbitrages délicats

En dépit des différences existant entre les programmes et les catégories de population étudiés, les résultats présentés ci-dessus laissent à penser que les effets à court terme des transferts monétaires sur les incitations à participer au marché du travail dans les économies émergentes sont limités et tendent à être moins négatifs pour les ménages les plus pauvres confrontés à des contraintes de liquidité. Les effets à plus long terme des transferts monétaires conditionnels sur le marché du travail peuvent même être positifs, si les conditions imposées en termes d'investissement dans l'éducation et la santé se traduisent par une amélioration du capital humain pour la génération future et aboutissent à de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi. Néanmoins, d'importantes difficultés demeurent concernant la conception des transferts monétaires et leur stratégie à long terme.

### **L'utilisation et la conception des conditions de ressources sont essentielles pour déterminer l'effet des transferts monétaires sur le marché du travail**

Tous les programmes de transferts monétaires ont pour principal objectif de lutter contre la pauvreté en étendant la couverture en faveur des pauvres. Les critères de ressources, bien qu'ils soient coûteux à mettre en œuvre et puissent décourager les plus démunis de faire la demande, ont démontré leur efficacité dans ce domaine pour un budget donné (voir OCDE, 2010a). Toutefois, en raison des contraintes administratives (tant en termes de budget que de capacité), les critères de ressources sont peu répandus dans la plupart des programmes mis en place dans les pays émergents. En outre, les procédures indirectes d'évaluation des ressources utilisées dans de nombreux programmes ne reflètent qu'en partie les revenus et niveaux de consommation réels et font rarement l'objet d'un examen (à l'exception d'*Oportunidades*). Si ces problèmes peuvent aboutir à des transferts peu ciblés bénéficiant aussi à des ménages non pauvres, ils peuvent aussi conduire à des effets plus limités, voire nuls, sur le marché du travail, dans la mesure où le taux marginal effectif d'imposition appliqué à l'offre de main-d'œuvre serait également plus faible par rapport à de nombreux pays de l'OCDE, où les procédures d'évaluation des ressources sont menées correctement et vérifiées régulièrement. Au vu des résultats obtenus avec *Oportunidades*, il semble que plus les programmes de transferts monétaires se développent dans les pays émergents, plus on investit dans les procédures d'évaluation des ressources et plus ces dernières sont en mesure de déterminer les revenus réels des ménages. Toutefois, il convient de veiller alors à minimiser l'impact négatif potentiel sur les incitations à travailler pour les adultes.

Il existe au moins deux solutions pour réduire l'effet de substitution sur l'offre de main-d'œuvre au moyen de l'évaluation des ressources. Tout d'abord, il est possible d'instaurer différents seuils d'entrée et de sortie du programme. Ensuite, on peut mettre en place un retrait progressif des prestations au fur et à mesure que les revenus du travail augmentent.

S'agissant des pensions sociales, si le recours aux critères de ressources joue un rôle dans les effets potentiels des programmes de transferts monétaires sur le marché du travail, il en va de même pour le revenu de référence utilisé. Dans les pays de l'OCDE, on considère en général uniquement le revenu de l'individu et celui de son/sa conjoint(e) pour déterminer l'accès aux pensions sociales, comme c'est aussi le cas en Afrique du Sud. Dans ce sens, la réforme des retraites menée en 2008 au Chili a modifié le revenu de référence utilisé pour évaluer les revenus du ménage, en retenant ceux de l'individu et de son/sa conjoint(e) (OCDE, 2009). Étant donné que les familles élargies et multiples vivant au sein d'un même ménage sont très nombreuses dans la plupart des pays émergents, ceci peut avoir des implications pour la composition du ménage. Le fait d'évaluer les ressources à l'échelle du ménage dans son

ensemble dans le cas des pensions sociales peut inciter les personnes âgées à quitter leur foyer et leur famille de manière à pouvoir prétendre au montant maximum des transferts sociaux. Par conséquent, la garde informelle des enfants assurée par les membres plus âgés du ménage dans ces pays pourrait se raréfier, imposant ainsi des contraintes de garde aux mères et aux autres adultes du ménage et limitant leur taux d'activité, une conséquence qui doit être prise en compte lors de l'élaboration des politiques relatives à la garde des enfants.

### **Certaines conditions doivent être remplies pour garantir l'efficacité des transferts monétaires conditionnels**

En dépit des préoccupations relatives aux coûts administratifs et aux effets de découragement des transferts monétaires conditionnels (Fiszbein et Schady, 2009 ; Agüero *et al.*, 2009), les données existantes laissent à penser qu'ils ont la capacité d'améliorer la santé et les résultats scolaires des enfants bénéficiaires à très court terme. Toutefois, pour que les conditionnalités fonctionnent et aboutissent à une amélioration à *plus long terme* du capital humain et des résultats sur le plan professionnel, il est essentiel de remplir certaines conditions.

L'efficacité des conditionnalités dépend du *contrôle* et de l'application de *sanctions en cas de non respect*. Or ces deux éléments varient fortement selon les programmes et les pays. La fréquence du contrôle est comprise entre une fois par mois (comme c'était le cas dans le cadre de l'ancien *Social Risk Mitigation Project* abandonné en 2007 en Turquie) et une fois par an (SUF – *Subsidio Único Familiar* – au Chili). Le type de sanctions et leur application dépendent quant à eux du type de conditionnalités imposées et des capacités administratives et exécutives à l'échelon national et local. Parmi les programmes examinés dans la présente partie, *Oportunidades* suspend les prestations à titre provisoire ou définitif en cas de non respect des conditionnalités, tandis que le programme *Chile Solidario* n'impose que de légères sanctions et qu'aucune pénalité n'est prévue dans le cadre de SUF. Par exemple, dans le cadre d'*Oportunidades*, la prestation versée aux familles est suspendue temporairement après quatre mois de non respect des obligations relatives à la santé et elle est suspendue définitivement si les bénéficiaires vendent ou échangent leurs prestations *en nature* (compléments nutritionnels). Mais même pour ces programmes, les sanctions sont rarement appliquées. Le contrôle et l'application des sanctions font augmenter le coût du programme et peuvent avoir des effets négatifs sur la participation des plus démunis, notamment pour ceux qui résident dans les régions pauvres isolées, qui doivent faire face à des coûts de transport élevés. Il est intéressant de noter que même un contrôle assez souple et une application relativement complaisante des sanctions peuvent avoir un effet positif, dans la mesure où le seul fait d'annoncer qu'un programme de transferts monétaires s'accompagne de différentes conditions peut inciter les participants à les respecter (Grosh *et al.*, 2008).

Pour que les conditionnalités soient efficaces, il est indispensable de garantir une *offre de services d'enseignement et de santé de qualité* (Grosh *et al.*, 2008 ; Ribe *et al.*, 2010 sur l'Amérique latine). L'absentéisme des enseignants et l'insuffisance des infrastructures scolaires et médicales sont fréquents dans les pays émergents et plus particulièrement dans les zones rurales isolées. Les données montrent que la distance par rapport à l'établissement scolaire le plus proche a une influence sur la participation à *Oportunidades* (Grosh *et al.*, 2008 ; de Janvry et Sadoulet, 2005), tandis que les transferts monétaires n'étaient généralement pas suffisants pour permettre aux ménages de payer les coûts de transport nécessaires pour atteindre l'école et le centre de santé les plus proches dans le cadre de l'ancien *Social Risk Mitigation Project* en Turquie (Adato *et al.*, 2007). Certains pays ont pris des mesures importantes pour améliorer l'offre et la qualité de ces services (voir

partie C ci-après). *Chile Solidario* offre un bon exemple des interventions menées sur le plan de l'offre en assurant la coordination entre les prestataires de soins de santé, les travailleurs sociaux et les collectivités. Dans le cadre d'*Oportunidades*, les pouvoirs publics mexicains ont adopté des initiatives déterminantes pour renforcer l'offre d'établissements scolaires dans certaines régions du pays en rénovant d'anciennes écoles rurales et en construisant de nouveaux établissements secondaires (Levy et Rodriguez, 2004). D'autres solutions permettent de garantir une offre de services adaptée, notamment la collaboration avec les ONG et les associations locales. Toutefois, des difficultés de mise en œuvre ont été rencontrées dans certains cas.

### **Mettre en place des programmes mieux intégrés et plus complets**

Il est difficile pour les pays de déterminer si *un seul* programme de transferts monétaires couvrant toute la population vulnérable suffit ou si des programmes *distincts* ciblant certaines catégories spécifiques, comme les enfants, les personnes âgées, les malades, les handicapés ou les minorités ethniques, sont nécessaires. Il n'existe pas de stratégie universelle et la décision dépend des types de populations vulnérables, de leur situation au sein de la population pauvre, de la structure des ménages du pays et, surtout, de l'économie politique des réformes potentielles dans le pays. Dans l'ensemble, il est raisonnable de penser que des programmes intégrés peuvent couvrir efficacement toutes les personnes les plus démunies tout en limitant les coûts administratifs. Au Mexique, le programme *Oportunidades* a déjà fait un pas dans ce sens en intégrant l'initiative *Apoyo para Adultos Mayores* au programme principal ciblé sur les ménages pauvres. Il existe certainement d'autres moyens d'explorer les synergies entre les différents programmes, notamment en mettant les procédures d'évaluation des ressources et les bureaux administratifs en commun, comme cela se pratique au Chili, au Mexique et au Brésil (Grosh *et al.*, 2008). Il convient de veiller plus particulièrement à garantir l'équité dans les programmes uniques ciblés sur la population pauvre dans son ensemble, en indexant par exemple le montant de la prestation versée aux caractéristiques et à la structure du ménage. C'est actuellement le cas au Mexique et en Afrique du Sud, où le nombre de prestations dépend du nombre d'enfants, ou au Chili et en Turquie (ancien *Social Risk Mitigation Project*) où le montant de la prestation est fonction du niveau d'instruction ou du sexe, les enfants scolarisés dans le secondaire et les filles bénéficiant de prestations plus élevées. Une stratégie semblable à celle-ci, fondée sur la composition du ménage, devrait être retenue si ces programmes doivent intégrer ceux qui visent les personnes âgées.

Cependant, dans certains cas, il est nécessaire que les transferts monétaires ciblent un groupe en particulier. C'est ce qui se produit lorsque les transferts peuvent conférer une autonomie aux membres vulnérables d'un ménage ou d'une communauté qui font l'objet d'une discrimination de la part d'entités informelles et lorsque les effets de stigmatisation liés au fait de percevoir la prestation sont moindres dans le cas d'interventions ciblées. Au vu de ce qu'il s'est produit dans les pays, les pouvoirs publics sont plus massivement favorables aux interventions ciblées sur les personnes âgées, étant donné que l'opinion publique est davantage sensibilisée à cette problématique, qui peut donc être mieux défendue par les hommes politiques. De la même manière, la stigmatisation engendrée par le fait de percevoir la prestation tend à être moindre dans le cas des pensions sociales que dans celui des transferts monétaires d'ordre général, surtout si les prestations sont gérées par un organisme de sécurité sociale plutôt que par un organisme d'aide sociale.

### PARTIE C.

## Étendre la couverture des régimes de santé : les défis pour le marché du travail

La présente partie s'attache à analyser comment les régimes d'assurance maladie et leur extension pourraient avoir une incidence sur la demande et l'offre de main-d'œuvre. Par rapport aux autres prestations sociales comme les allocations chômage ou les transferts monétaires examinés dans les parties A et B, les prestations maladie en soi ne représentent pas un revenu pour les bénéficiaires et n'ont donc généralement pas d'effet direct sur l'offre de travail. Néanmoins, le *financement des prestations maladie*, s'il est au moins en partie fondé sur des prélèvements pesant directement et exclusivement sur la main-d'œuvre, comme les cotisations sociales, peut avoir un impact sur les résultats en termes d'emploi. Dans ces conditions, la présente partie ne considère que les pays émergents dotés de systèmes d'assurance maladie *contributifs et obligatoires* financés à partir des cotisations sociales prélevées sur les salaires, à savoir le Chili, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique et la Turquie. Le Brésil et l'Afrique du Sud se distinguent par des services de santé universels financés exclusivement sur les recettes fiscales générales<sup>58</sup>. La protection maladie influe également sur les résultats en termes d'emploi en jouant un rôle dans la productivité. La santé est un facteur déterminant de la productivité et de la capacité à acquérir des connaissances à l'école et à se développer tant sur le plan physique qu'intellectuel. Un meilleur état de santé tend en outre à limiter l'absentéisme au travail pour cause de maladie. Bien qu'ils soient importants, ces effets ne sont pas traités dans le présent chapitre.

Lorsque l'on examine les implications de l'extension de la couverture des régimes de santé pour le marché du travail, on se heurte à une difficulté liée au fait que dans les pays dotés d'un régime d'assurance maladie, il est souvent délicat, voire inutile, de faire la distinction entre le financement de l'assurance maladie et celui de la protection sociale au sens large. En fait, les différents régimes existants d'assurance sociale sont souvent regroupés (Chili, Indonésie, Mexique et Turquie). Et même s'ils ne le sont pas en théorie, ils le sont dans la pratique, dans la mesure où les employeurs qui cotisent à un régime social cotisent souvent aux autres. Dans ces conditions, ils influencent le marché du travail par le biais des mêmes mécanismes et doivent donc souvent être examinés de manière globale.

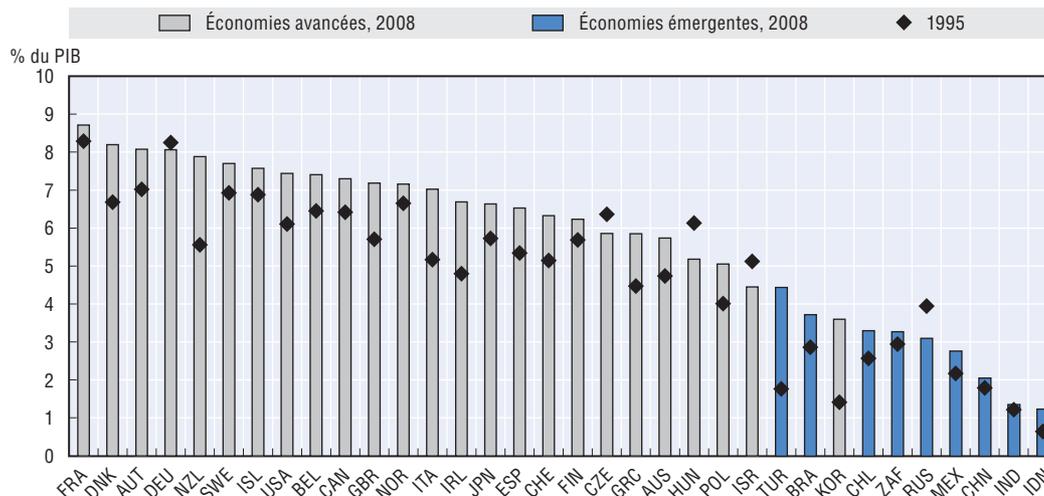
## 8. Les régimes de santé et leur couverture

L'accès aux services de santé est indispensable au bien-être de toute population, de même qu'au développement économique et social. Pour une grande majorité de la population, cela dépend de l'existence d'un système de santé i) garantissant la protection financière nécessaire pour que les individus puissent avoir accès aux services de santé et ii) permettant d'accéder facilement à ces services en favorisant leur développement (infrastructure, professionnels, biens et produits médicaux).

### **Les dépenses publiques de santé des pays émergents demeurent largement inférieures à celles de la plupart des pays de l'OCDE**

L'un des principaux indicateurs du développement des régimes de santé concerne la proportion des ressources publiques allouées à la santé, qui constitue un facteur déterminant de l'accès aux soins de santé. Sans surprise, les dépenses publiques consacrées à la santé sont inférieures dans les pays considérés dans le présent chapitre par rapport à la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, il existe des différences marquées entre ces pays (graphique 2.11). Ainsi, les dépenses publiques de santé sont environ 6 fois

**Graphique 2.11. Dépenses publiques de santé**  
En pourcentage du PIB



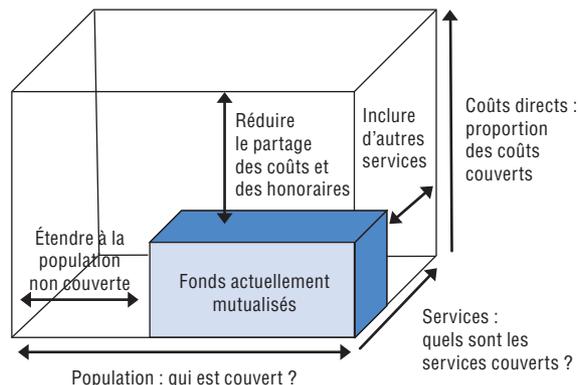
Source : Comptes nationaux de la santé, OMC, [www.who.int/nha/en/](http://www.who.int/nha/en/), Base de données de l'OCDE sur la santé.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932481396>

inférieures à la moyenne de l'OCDE en Inde et en Indonésie et trois fois inférieures à la moyenne de l'OCDE en Chine. Elles sont relativement plus élevées au Chili, en Afrique du Sud, en Russie et au Brésil et c'est la Turquie qui se distingue par le niveau de dépenses le plus élevé dans le domaine de la santé. Le Mexique se situe en position intermédiaire.

**Qu'est-ce que la couverture des régimes de santé ?**

Le degré de protection fournie par les différents régimes de santé est souvent désigné comme la « couverture » du système. Cette notion comporte trois dimensions (graphique 2.12) : la première correspond à l'étendue de la protection, c'est-à-dire à la proportion de la population pouvant prétendre aux prestations versées dans le cadre du régime. La deuxième dimension correspond à l'envergure de la protection, c'est-à-dire à la gamme des services de santé couverts. Enfin, la dernière dimension correspond au niveau ou la profondeur de la protection, c'est-à-dire à la proportion des coûts des services couverts. Ces trois dimensions permettent

**Graphique 2.12. Les trois dimensions de la couverture maladie**



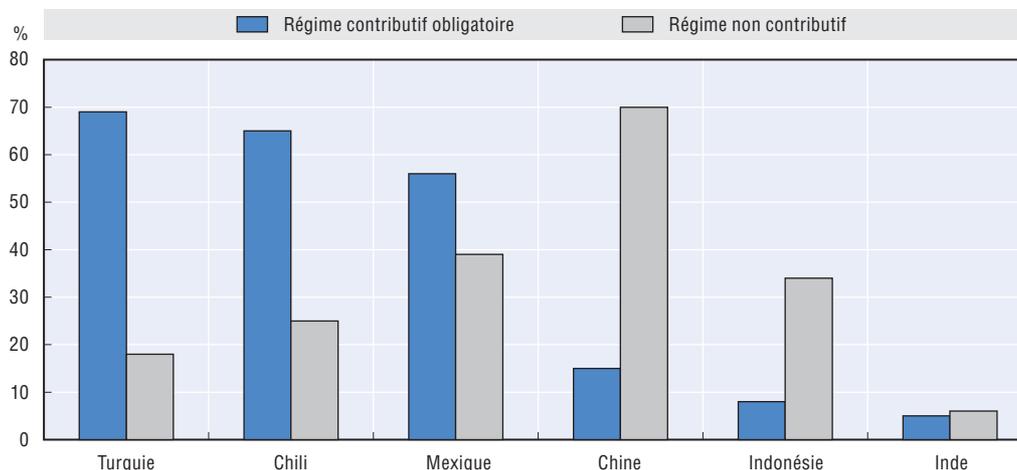
Source : OMS (2010).

de mesurer la *protection réelle* fournie par les régimes de santé à la population, ainsi que d'examiner les possibilités d'extension de la couverture.

### **Les pouvoirs publics ont mis au point des programmes non contributifs pour compenser la couverture limitée des régimes de santé contributifs**

Traditionnellement, les pays dotés de régimes d'assurance maladie contributifs ont mis en place des systèmes de santé « à deux niveaux ». Tout d'abord, pour ceux qui cotisent et, souvent, pour les personnes dont ils ont la charge, les régimes d'assurance maladie couvrent les coûts des services de santé fournis par des organismes publics ou privés<sup>59</sup>. Ces régimes couvrent les personnes qui travaillent dans le secteur formel, ce qui représente donc une plus petite partie de la population que dans les pays de l'OCDE aux revenus plus élevés. Néanmoins, la couverture des régimes contributifs sur le plan de la population varie sensiblement entre les pays émergents : en Turquie et au Chili, ils couvrent environ deux tiers de la population, tandis qu'ils n'englobent qu'une très petite partie de la population en Chine, en Inde et en Indonésie (graphique 2.13). Au Mexique, la sécurité sociale couvre plus de la moitié de la population. Ensuite, ceux qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie ont accès à un réseau public, financé à partir des recettes fiscales générales.

Graphique 2.13. **Couverture de la population par les régimes de santé contributifs et non contributifs**  
Pourcentage de la population totale



Note : Les données font référence à l'année 2007 pour l'Indonésie (régime contributif) ; 2008 pour la Chine, le Mexique (contributif), la Turquie et l'Indonésie (non-contributif) ; 2009 pour le Chili et 2010 pour l'Inde et le Mexique (non-contributif) ; les données relatives à la couverture des régimes contributifs en Inde n'incluent pas le régime de la fonction publique.

Source : Voir annexe 2.A4 dans OCDE (2011b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481415>

Cependant, l'accès ouvert aux services publics de santé n'est pas nécessairement synonyme de protection maladie efficace dans la pratique, pour plusieurs raisons :

- *La couverture de la population peut être limitée dans les faits étant donné qu'il n'est pas toujours possible d'accéder physiquement aux infrastructures publiques de santé. Cela semble être particulièrement le cas en Inde, où l'infrastructure publique de santé est encore sous-développée et, étant donné que les dépenses de santé sont décentralisées à l'échelon local, reste partagée de manière très inégale entre les états et les régions*

(PricewaterhouseCoopers, 2007). Mais ce problème d'accès dans certaines régions se rencontre également dans la plupart des pays.

- Les prestations versées par le service santé public de base sont généralement bien inférieures à celles des régimes d'assurance maladie contributifs, ce qui suppose que *l'envergure et le niveau de couverture de l'assurance maladie* (voir ci-dessus) sont largement inférieurs pour ceux qui ne bénéficient que du service public de base. Dans ces économies qui sont moins à même de lever des impôts que la plupart des pays de l'OCDE, l'insuffisance des investissements dans les infrastructures et le personnel de santé et les médicaments est souvent synonyme de disponibilité et de qualité médiocres des soins de santé. Les patients doivent souvent attendre longtemps avant d'accéder aux services de santé dont ils ont besoin. Ainsi, en Inde, on estime que moins de 20 % de la population qui nécessite un traitement ambulatoire et 45 % de ceux qui doivent être hospitalisés ont accès à ces services dans les hôpitaux publics<sup>60</sup>. La qualité des soins de santé publics est souvent médiocre, surtout dans certaines régions et/ou dans les zones rurales (voir Brixi *et al.*, 2011 pour la Chine ; Rokx *et al.*, 2009 pour l'Indonésie ; PricewaterhouseCoopers 2007). Enfin, dans les faits, l'accès se heurte à des obstacles financiers : si les soins primaires sont souvent fournis gratuitement, les hôpitaux publics font souvent payer les services, parfois très cher. En Chine par exemple, les honoraires représentent la principale source de financement des hôpitaux publics.

Depuis la fin des années 90, les pouvoirs publics des pays émergents ont mené diverses actions pour améliorer la couverture des régimes de santé. Certains ont mené des initiatives visant à encourager les travailleurs non couverts par les régimes contributifs obligatoires à rejoindre volontairement les systèmes de sécurité sociale, notamment en Indonésie et au Mexique. Toutefois, en l'absence de subventionnement suffisant des cotisations, les affiliations volontaires ont été très limitées. Ayant pris conscience que l'amélioration de la couverture des régimes de santé suppose des subventions publiques, tous les pays émergents considérés dans le présent chapitre ont mis en place des régimes de santé non contributifs, sous une forme ou sous une autre. Néanmoins, les stratégies choisies pour étendre la couverture diffèrent en termes : i) de prestations fournies ; et ii) de catégories de population ciblées.

- Le Chili et la Turquie subventionnent à 100 % les cotisations au régime d'assurance maladie contributif pour certaines catégories de population, qui peuvent ainsi accéder aux mêmes prestations que ceux qui cotisent au régime. La Chine, l'Inde, l'Indonésie et le Mexique ont mis en place des régimes non contributifs distincts (tableau 2.5). Si l'envergure et le niveau de couverture fournis par ces régimes de santé distincts sont plus importants que ceux du service public de base, ils tendent à être inférieurs à ceux des régimes contributifs<sup>61</sup>. L'Indonésie fait figure d'exception, les prestations semblant être plus généreuses dans le cadre du régime non contributif que dans celui des systèmes contributifs<sup>62</sup>.
- Certains régimes sont ciblés en fonction de critères de revenus (individus sans aucun revenu au Chili, individus sans revenus du travail dans les zones urbaines en Chine, ménages pauvres en Inde, en Indonésie et en Turquie). D'autres régimes ont une portée plus vaste : en Chine, un régime de santé non contributif a été mis en place pour tous les résidents des zones rurales, tandis qu'au Mexique, le système non contributif est accessible à tous les ménages qui n'ont pas accès au régime contributif.

Certains pays ont également pris des mesures visant à améliorer l'envergure et le niveau de l'assurance maladie fournis par les régimes contributifs. Depuis 2005, tous les bénéficiaires de l'assurance maladie au Chili ont accès à une gamme regroupant certains

Tableau 2.5. **Les régimes sociaux d'assurance maladie**

Régime contributif obligatoire			Régime non contributif ciblé	
Population ciblée		Mutualisation	Cotisation subventionnée au régime obligatoire pour :	Régime distinct pour :
Chili	Tous	Un régime public ; possibilité de choisir un régime privé au niveau individuel	Individus sans revenu	
Chine	Salariés en zone urbaine	Régimes à l'échelon local	Résidents des zones rurales Résidents des zones urbaines sans emploi	
Inde	Salariés de grandes entreprises du secteur formel	Deux régimes pour les salariés du secteur public et du secteur privé	Ménages pauvres (à l'échelon central) Métiers spécifiques (à l'échelon central et des États)	
Indonésie	Salariés des entreprises d'au moins dix employés	Deux régimes pour les salariés du secteur public et du secteur privé ; possibilité de choisir un régime privé au niveau de l'entreprise	Ménages pauvres	
Mexique	Salariés	Deux régimes pour les salariés du secteur public et du secteur privé, autres régimes limités à certaines professions	Ménages non couverts par le régime contributif	
Turquie	Salariés	Un régime	Pauvres non couverts par le régime contributif	

Source : Secrétariat de l'OCDE.

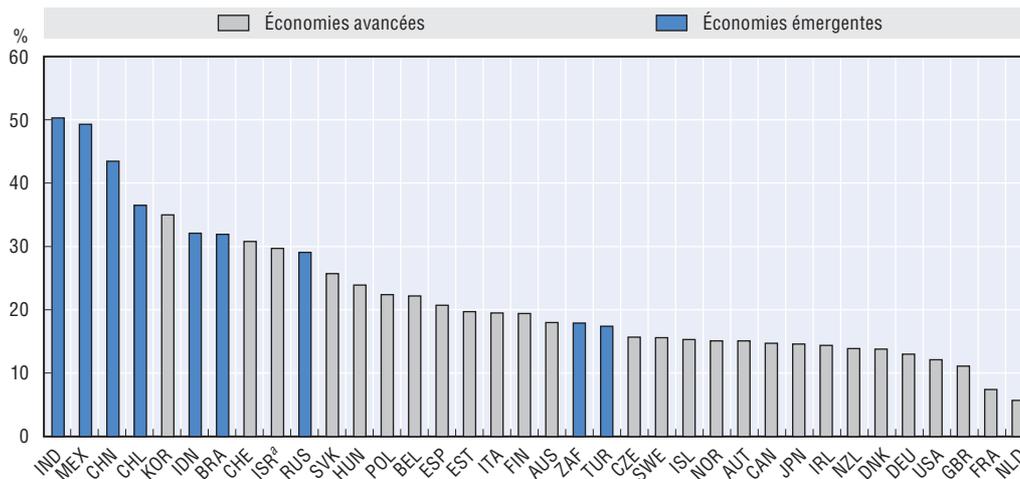
services de santé de base (prévention et soin), déterminée en fonction du risque épidémiologique et de la faisabilité des solutions (Plan AUGÉ). Des réformes réalisées sur le plan microéconomique ont également permis d'améliorer la qualité des soins en Turquie et ces réformes bénéficient aussi à ceux dont les cotisations sont entièrement subventionnées.

Dans l'ensemble, en fonction de la taille des catégories de population concernées et du montant des prestations, l'amélioration réelle de la protection générée par les programmes non contributifs varie sensiblement entre les pays. Elle est probablement la plus marquée au Mexique, où le régime non contributif, baptisé *Seguro Popular*, offre une couverture quasiment gratuite pour un grand nombre de services de santé à tous ceux qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie contributive. Elle est également sensible en Turquie et en Indonésie pour les ménages pauvres, mais il convient de noter que les travailleurs non pauvres du secteur informel demeurent sans couverture. Au Chili, la protection s'est fortement accrue pour les individus sans revenu, mais aussi pour tous les assurés grâce au plan AUGÉ. La proportion de la population couverte par l'assurance maladie s'est fortement accrue en Chine et, en dépit des progrès accomplis, le déficit de couverture qui demeure concerne principalement les travailleurs immigrés (soit 15 % environ de la population chinoise en 2008, dont un cinquième environ est couverte par le régime contributif destiné aux résidents des zones urbaines, Zhu, 2009). Néanmoins, l'envergure et le niveau de couverture des régimes non contributifs, particulièrement pour les résidents des zones rurales, demeurent très bas<sup>63</sup>. Enfin, en Inde, la couverture fournie aux ménages pauvres bénéficiant des régimes non contributifs s'est sensiblement accrue mais son étendue reste limitée, ce qui signifie que la plus grande partie de la population demeure largement vulnérable face aux risques de santé.

### **La part des dépenses à la charge des patients demeure importante**

En dépit des progrès récents accomplis en termes de couverture de l'assurance maladie, la part des dépenses à la charge des patients dans les dépenses totales de santé demeure largement supérieure dans les économies émergentes par comparaison avec la plupart des pays de l'OCDE (graphique 2.14). Les dépenses à la charge des patients sont très

Graphique 2.14. **Dépenses à la charge des patients, 2008**  
En pourcentage des dépenses totales de santé



a) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Comptes nationaux de la santé, OMS, [www.who.int/nha/en/](http://www.who.int/nha/en/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481434>

élevées en Inde et au Mexique, mais aussi en Chine où elles représentaient respectivement la moitié et plus de 40 % des dépenses totales de santé en 2008<sup>64</sup>. Elles représentent près d'un tiers des dépenses totales de santé en Indonésie, au Brésil et en Russie. Ces dépenses directes peuvent être particulièrement néfastes pour le niveau de vie des ménages étant donné qu'elles réduisent le montant des ressources disponibles pour satisfaire la demande d'autres biens. C'est particulièrement le cas pour les ménages pauvres, qui n'ont aucune marge de manœuvre pour absorber les chocs, mais également pour les ménages relativement moins démunis lorsque les coûts de santé sont élevés (hospitalisation, médicaments, manque à gagner). On a observé une corrélation positive entre des niveaux élevés de dépenses à la charge des patients et la proportion de ménages devant faire face à des dépenses de santé « catastrophiques » (voir Xu et al., 2003 et van Doorslaer et al., 2006), qui ont impact négatif sensible sur le niveau de vie<sup>65</sup>. Par ailleurs, le fait de devoir déboursier d'importantes sommes incite souvent les individus à repousser les visites chez le médecin et à ne pas se faire soigner lorsqu'ils sont malades. C'est particulièrement vrai pour les plus démunis, qui sont probablement ceux qui ont le plus besoin de soins de santé. O'Donnell et al. (2008) montrent en effet que les individus plus aisés bénéficient de plus de soins de santé que les pauvres dans les pays asiatiques ayant le plus recours aux dépenses directes, comme l'Inde et l'Indonésie.

## 9. Les effets sur le marché du travail de la protection maladie/la protection sociale : étude de cas relative au Mexique

### **Le financement de la protection maladie/protection sociale est plus susceptible d'influer sur la composition de l'emploi (secteurs formel/informel) que sur son niveau global**

Les effets des cotisations sociales sur le marché du travail ont été longuement examinés en ce qui concerne les pays de l'OCDE<sup>66</sup>. Toutes choses égales par ailleurs, la demande de travail tend à décroître lorsque le coût du travail augmente. Par conséquent, l'effet général sur l'emploi des prélèvements obligatoires dépend de la mesure dans laquelle leur augmentation est répercutée sur les salaires, ce qui est à son tour lié au cadre

de négociations salariales (pouvant notamment prévoir un salaire minimum), et dépend également de la façon dont l'offre de travail réagit par rapport à l'alourdissement des prélèvements. Une augmentation du coin fiscal a trois effets différents sur l'offre de travail : i) un *effet de substitution*, en ce sens qu'une élévation du coin fiscal réduit le coût d'opportunité du non emploi et tend donc à déprimer l'offre de travail et à induire une résistance des salaires<sup>67</sup> ; ii) un *effet de revenu* qui joue dans le sens opposé, les ménages pouvant tendre à augmenter leur offre de travail pour compenser l'effet de l'alourdissement des prélèvements obligatoires sur les salaires ; et iii) un *effet « perception »* tenant au fait que les salariés peuvent être prêts à accepter une baisse de leur salaire après impôt s'ils perçoivent la valeur individuelle et/ou collective des prestations financées à l'aide de cet impôt. Les études empiriques relatives aux pays de l'OCDE concluent dans de nombreux cas qu'une augmentation des prélèvements tend à accroître le coût du travail, en particulier pour les emplois à bas salaire lorsqu'il existe un salaire minimum contraignant. Au niveau du salaire moyen, les prélèvements obligatoires semblent se répartir entre des coûts du travail plus élevés et des salaires nets plus faibles, mais l'ampleur relative de ces effets varie sensiblement selon les pays (OCDE, 2007).

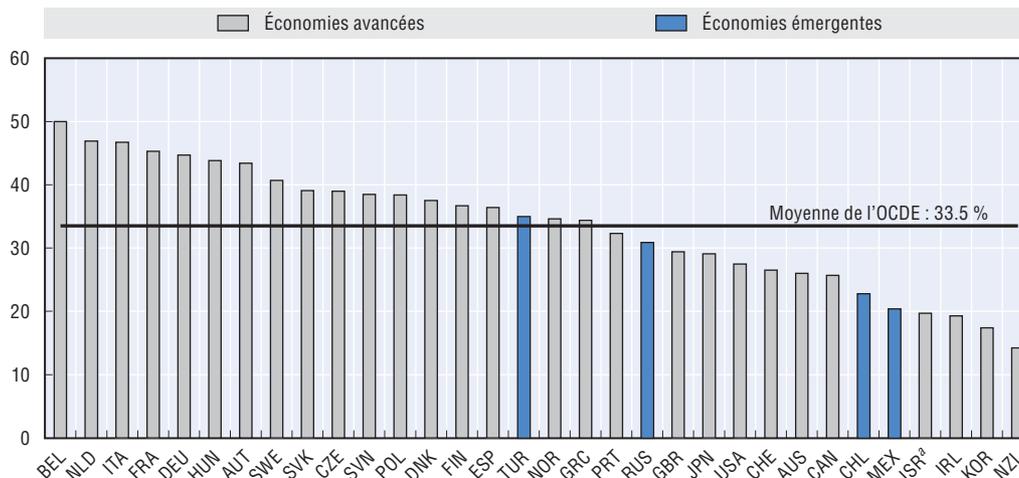
Cependant, dans les économies émergentes, la présence d'un vaste secteur informel et d'un groupe de population important à très faibles niveaux de revenu (pour lequel il est plus urgent d'assurer la satisfaction de ses besoins quotidiens plutôt que de s'assurer contre les risques pesant sur la santé), de même que les moyens plus limités dont disposent les administrations pour appliquer la législation, accroissent la probabilité de non application au système de protection sociale. On peut donc penser que, par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, l'effet global des cotisations sociales/du coin fiscal sur le marché du travail devrait se faire sentir beaucoup plus fortement sur la composition de l'emploi plutôt que sur le niveau d'emploi global ; toutes choses égales par ailleurs, plus le coin fiscal est élevé, plus la part de l'emploi informel est importante. Il s'agit là précisément de l'un des obstacles auxquels ces pays ont à faire face lorsqu'ils s'efforcent d'accroître la couverture des régimes sociaux contributifs, ce qui explique pourquoi certains d'entre eux ont eu recours soit à des systèmes intégralement financés par l'impôt (Brésil, section 10) soit à des régimes non contributifs.

Des calculs des coins fiscaux ne sont disponibles que pour quatre économies émergentes sur neuf. Le graphique 2.15 présente un coin fiscal majoré qui, outre les prélèvements fiscaux et les cotisations sociales, inclut les contributions obligatoires à des systèmes privés (comme les fonds de pension au Chili et au Mexique, le système de comptes d'épargne – le chômage au Chili et le fonds pour le financement du logement au Mexique). S'agissant des travailleurs ayant des salaires relativement bas, qui ont toutes chances d'être le plus concernés par le secteur informel, le coin fiscal majoré est élevé en Turquie, où il est supérieur de deux points de pourcentage à la moyenne OCDE même si des réformes récentes l'ont sensiblement réduit (Banque mondiale, 2010b). En revanche, le Mexique et le Chili ont des coins fiscaux très inférieurs à ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE. Dans les autres économies émergentes, il n'est possible de comparer que les taux de cotisations sociales, qui fournissent néanmoins des informations partielles. Les taux de cotisations sociales semblent très élevés en Chine, et proches des niveaux turcs au Brésil et en Inde (annexe 2.A2). Inversement, ils sont plutôt faibles en Indonésie et très faibles en Afrique du Sud.

Étendre la couverture maladie en mettant en place des systèmes non contributifs parallèlement aux systèmes contributifs risque d'accroître les incitations à se tourner vers

Graphique 2.15. **Coin fiscal majoré, 2010**

Coin moyen des prélèvements obligatoires pour un travailleur célibataire rémunéré à hauteur de 67 % du salaire moyen en pourcentage des coûts totaux majorés de main-d'œuvre



Note : Le coin fiscal majoré correspond à la différence entre les coûts du travail et la rémunération nette en proportion des coûts totaux de main-d'œuvre.

a) Les informations sur les données concernant Israël sont disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : OCDE (2010), *Les impôts sur les salaires*, et Secrétariat de l'OCDE pour la Fédération de Russie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481453>

l'emploi informel, dans la mesure où faire bénéficier de prestations gratuites les personnes qui ne cotisent pas à des régimes sociaux revient à réduire l'intérêt relatif de l'affiliation à ces régimes (voir par exemple Levy, 2008, sur le Mexique). Les différences en ce qui concerne la nature des prestations et le financement du système de sécurité sociale et des régimes de sécurité sociale/d'assurance maladie non contributifs se traduisent dans les faits par l'imposition de prélèvements fiscaux sur les travailleurs salariés du secteur formel et le versement d'une subvention aux travailleurs du secteur informel (salariés ou indépendants). Les coûts de main-d'œuvre plus élevés dans le secteur formel du fait des régimes de sécurité sociale, combinés à d'autres coûts liés à la réglementation du travail salarié dans le secteur formel (par exemple législation sur la protection de l'emploi), pourraient aboutir à un accroissement de l'emploi dans le secteur informel et à une productivité globale plus faible<sup>68</sup>. Cette hypothèse est valable pour tout pays ayant mis en place parallèlement des systèmes de protection sociale contributif et non contributif. Enfin, selon Levy (2008), la qualité et la disponibilité moindres des établissements de soins et autres infrastructures de sécurité sociale dans les zones rurales et les petites agglomérations – où vivent près de deux tiers des travailleurs pauvres – ont l'effet suivant : la valeur des avantages sociaux contributifs est plus faible pour les travailleurs pauvres que pour les autres travailleurs, ce qui contribue à les enfermer dans le secteur informel et la pauvreté, et va à l'encontre de l'objectif même de la politique sociale.

Le modèle de marché du travail sur lequel s'appuie l'argumentation théorique de Levy est celui d'un marché du travail concurrentiel au sein duquel les entreprises et les travailleurs sont libres de choisir entre les deux secteurs. Si les travailleurs ont effectivement le choix de décider ou non de cotiser au système de sécurité sociale, la fourniture de prestations (quasi) gratuites aux travailleurs du secteur informel uniquement devrait, *ceteris paribus*, accroître l'offre de travail dans ce secteur par rapport au secteur formel, ce qui, dans un cadre d'équilibre partiel, devrait entraîner une augmentation de

l'emploi informel par rapport à l'emploi formel. Cela étant, les institutions et les forces du marché telles que le salaire minimum, le syndicalisme et le cadre de négociations collectives, la protection de l'emploi, les salaires d'efficience, le partage de la rente, etc., peuvent aussi être à l'origine d'une concurrence imparfaite sur les marchés du travail et d'une segmentation entre les secteurs formel et informel. Des facteurs liés à l'environnement des entreprises ou à la mise en œuvre effective de la législation fiscale et de la législation du travail influent également sur la décision des entreprises d'exercer leur activité dans le secteur formel ou informel<sup>69</sup>.

Ainsi, les employeurs peuvent donc décider, pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, de ne pas se conformer à la réglementation, y compris en n'affiliant pas leurs salariés au système de sécurité sociale, et les travailleurs ne sont pas toujours en mesure de choisir entre emploi formel et emploi informel. Si les travailleurs n'ont pas le choix, c'est-à-dire si le marché du travail est segmenté, il y a peu de chances pour que la quasi-gratuité des prestations maladie dont bénéficient les travailleurs du secteur informel accroisse sensiblement la part de l'emploi informel dans l'emploi total.

Les résultats de recherches disponibles semblent indiquer que l'emploi informel est très hétérogène, à la fois au sein des pays et d'un pays à l'autre. Les études sur les écarts de rémunération et les flux de travailleurs révèlent en général que certains travailleurs, souvent des travailleurs indépendants, choisissent le secteur informel et que d'autres, dans de nombreux cas des travailleurs salariés faiblement qualifiés, sont confinés dans des emplois informels et n'ont que peu de possibilités d'accéder à de meilleurs emplois dans le secteur formel (voir annexe 2.A3 pour un examen des études empiriques sur la segmentation entre les secteurs formel/informel)<sup>70</sup>. Perry *et al.* (2007) se réfèrent à cette situation en utilisant les termes de « sortie » ou « d'exclusion », soulignant qu'il existe un continuum dans l'importance relative de l'exclusion et de la sortie du système formel parmi les travailleurs et les entreprises au sein des pays<sup>71</sup>. Étant donné que les pays diffèrent considérablement du point de vue de leur histoire, de leurs institutions et de leur cadre juridique, on observe également des variations importantes entre les pays, l'exclusion étant plus courante dans certains pays et la sortie volontaire prédominante dans d'autres.

### **Protection sociale et incitations au travail dans le secteur informel : synthèse**

Globalement, pour les personnes qui sont en mesure de faire un choix, la part de la protection sociale dans les incitations à entrer/rester dans le secteur informel dépendra des facteurs suivants : i) la différence de valeur des prestations dont bénéficient les travailleurs ; et ii) la différence de coût de ces prestations ou, de manière plus synthétique, la différence entre les prestations nettes (ou les coûts nets) des systèmes contributif et non contributif. Plus les prestations nettes de l'affiliation à des régimes de sécurité sociale sont faibles par rapport à la couverture assurée par les régimes non contributifs, plus les incitations à entrer/rester dans le secteur informel sont importantes. La valeur des prestations dépend de l'accès effectif aux prestations dans les deux systèmes, du nombre de prestations disponibles et de leur qualité. Les coûts dépendent du niveau des cotisations sociales et du niveau de la prime dans le régime d'assurance volontaire non contributif. De son côté, le niveau des cotisations sociales dépendra de l'efficience du système de protection sociale (ou, dans un sens plus restrictif, de l'efficience du système de financement de la santé).

Mais, même pour les personnes qui ont la possibilité de choisir, les incitations à opter pour le travail informel ne se limitent pas à celles qui sont liées à la protection sociale. Les employeurs, dans le cas des travailleurs salariés informels, et les travailleurs indépendants

peuvent se soustraire à de nombreux types de réglementation, y compris la législation fiscale et la législation du travail, ce qui a une incidence sur les rémunérations nettes et sur les conditions de travail. D'une part, les emplois informels risquent d'être inférieurs aux emplois formels en termes de rémunération, de sécurité au travail, de normes du travail et de sécurité de l'emploi. D'autre part, les travailleurs informels échappent à l'impôt sur le revenu du travail auquel sont assujettis les travailleurs du secteur formel. Les emplois informels peuvent également offrir davantage d'autonomie et de flexibilité pour les travailleurs indépendants mais aussi pour les femmes ayant des enfants qui travaillent à domicile.

À l'évidence, le poids relatif des diverses incitations doit être pris en compte lorsqu'on évalue l'impact de l'octroi d'une protection sociale par le biais de régimes non contributifs sur le passage au secteur formel. D'un côté, plus grande est la qualité des prestations assurées par les systèmes non contributifs par rapport à celles fournies par les régimes contributifs, plus importantes sont les incitations à l'activité informelle. De l'autre, plus la part des incitations qui ne sont pas directement associées à la protection sociale est élevée, moins l'extension de la protection maladie aura d'effet sur les incitations à l'activité informelle.

### **Les régimes d'assurance maladie non contributifs ne semblent pas encourager fortement le travail informel**

La plupart des études empiriques visant à évaluer les effets du développement de la protection sociale par le biais de régimes non contributifs portent sur le Mexique. Cela tient probablement au fait que le régime de santé *Seguro Popular* (encadré 2.6) est l'un des plus grands régimes non contributifs existant à ce jour et que sa mise en place a suscité de vifs débats (voir par exemple Levy, 2008). Cela étant, Juarez (2008) se fonde sur une expérience naturelle de mise en œuvre de la gratuité des soins de santé en 2001 à Mexico pour analyser l'écart de salaire compensatoire associé au travail dans le secteur informel, ainsi que l'impact de cette réforme sur la probabilité d'occuper un emploi formel. L'auteure observe que les femmes qui ont au maximum une formation secondaire ont une probabilité inférieure de 4 à 10 points de pourcentage d'occuper un emploi formel après la mise en place du programme<sup>72</sup>. En Turquie, d'après la Banque mondiale (2010b), l'effet incitatif de la Carte verte, à savoir le régime de santé non contributif, vis-à-vis du travail dans le secteur informel, ne semble pas très important. Cette situation s'expliquerait principalement par le fait que l'écart des salaires entre les secteurs formel et informel est trop élevé pour que la Carte verte joue véritablement un rôle au niveau des incitations.

Dans le cas du Mexique, l'étude de Barros (2008), utilisant des données correspondant à la période 2002-06, est l'une des premières à avoir été menée sur la question des retombées éventuelles du *Seguro Popular* sur le marché du travail. L'impact du nouveau régime est identifié en exploitant les différences entre les États en termes d'objectifs et de délais de mise en œuvre de ce dernier. D'après l'auteur, rien ne laisse penser que les objectifs de mise en œuvre sont corrélés avec la probabilité d'occuper un emploi dans le secteur formel ni avec l'avantage salarial qui y est associé. Les travaux de Campos-Vazquez et Knox (2010) et de Bosch et Campos-Vasquez (2010) exploitent dans les deux cas les variations géographiques de la mise en œuvre effective du *Seguro Popular* au niveau des communes afin de déterminer son impact. Alors que Campos-Vazquez et Knox concluent à l'absence d'impact en utilisant des données relatives à la population active pour la période 2002-06, Bosch et Campos-Vasquez observent un impact significatif en utilisant les données des registres de l'IMSS correspondant à la période 2002-09. Pour ces auteurs, la mise en œuvre du régime s'est faite au détriment de la création de 300 000 emplois dans le

### Encadré 2.6. *Seguro Popular*

Le régime d'assurance *Seguro Popular* a été conçu par le gouvernement fédéral mexicain pour réduire la segmentation du système de santé en offrant une assurance maladie subventionnée aux ménages qui n'étaient pas couverts par la sécurité sociale et qui recouraient précédemment à des services de santé publics de qualité médiocre moyennant paiement. Initialement, les autorités avaient prévu de mettre en place un régime d'assurance maladie subventionné *au sein du principal système de sécurité sociale (IMSS)*, mais la résistance manifestée par le syndicat de l'IMSS a conduit à la création d'un régime d'assurance maladie distinct. Alors que les régimes d'assurance maladie existants assuraient leurs propres services de santé, le but recherché, dans le cas du *Seguro Popular* était de séparer l'achat et la prestation des services de santé et de permettre aux affiliés au régime de choisir entre les prestataires de soins publics et privés sous contrat.

La mise en œuvre du régime a débuté en janvier 2004. Au quatrième trimestre de 2010, près de 40 % de la population était couverte par le *Seguro Popular*. À la fin de 2006, tous les États avaient adhéré au régime, mais la mise en œuvre effective de ce dernier au niveau des communes a pris plus de temps, les États devant opérer un arbitrage entre les deux objectifs contradictoires visant d'une part, à cibler les communes ayant les plus grands besoins et d'autre part, à mettre en place les infrastructures minimales nécessaires. À la fin de 2005, environ 65 % des communes proposaient l'affiliation au régime, laquelle s'est progressivement développée de sorte qu'à la fin de 2010, une couverture quasi-totale était assurée.

L'enveloppe des prestations, qui portait initialement sur le diagnostic, le traitement et les médicaments correspondant à environ 90 % des pathologies au Mexique, a fini par couvrir environ 95 % d'entre elles. En outre, les bénéficiaires ont droit à une aide en cas de dépenses catastrophiques engendrées par certains problèmes de santé comme le SIDA, certains cancers et les naissances prématurées. Cela étant, dans la pratique, l'enveloppe des prestations n'a pas pu être garantie dans les États les plus pauvres en raison de capacités de gestion limitées.

Le financement du régime est partagé entre le gouvernement fédéral, les gouvernements des États et les bénéficiaires. La contribution fédérale comprend une dotation par famille affiliée et une contribution de solidarité qui représentent ensemble cinq sixièmes du budget total du *Seguro Popular*. La contribution des États est en principe fixée à la moitié de la dotation fédérale (l'équivalent du sixième restant du budget total), mais du fait de la capacité fiscale limitée des États, leur contribution n'a pas atteint le niveau prévu. Les familles étaient censées payer une prime selon un barème progressif en fonction de leur revenu, mais cette disposition a été annulée dès le départ pour les familles se situant dans les deux déciles de revenu inférieurs. Toutefois, dans les faits, très rares sont les familles qui paient une prime (voir section 10) et, en 2011, il a été décidé d'exempter de toute prime les familles des quatre premiers déciles de revenu.

Les évaluations réalisées ont généralement conclu que le *Seguro Popular* avait permis d'améliorer l'accès aux soins médicaux et de réduire les frais à la charge des patients ainsi que les dépenses de santé catastrophiques, en particulier pour les ménages pauvres (Gakidou *et al.*, 2006; King *et al.*, 2009). Cependant, la question de savoir si ces résultats ont été obtenus par des moyens présentant le meilleur rapport coût-efficacité est sujette à controverse. L'administration du *Seguro Popular* est complexe et coûteuse (Homedes et Ugalde, 2009) et l'on ne dispose pas d'indicateurs permettant d'évaluer précisément les coûts et l'efficacité du fonctionnement du système (Urbina, 2008). En ce qui concerne la séparation des fonctions d'acheteur et de prestataire, la situation progresse lentement au niveau des États (Lakin, 2010).

secteur formel, soit 2 % de l'emploi formel total en 2009. Cependant, compte tenu de la taille du régime et de celle de la population active, ce chiffre reste faible<sup>73</sup>. On peut déduire de ces observations que le programme n'était tout simplement pas suffisamment développé pendant les premières années de sa mise en œuvre pour influencer sensiblement sur la part de l'emploi informel.

Afin de mieux cerner l'impact du *Seguro Popular* sur le travail informel, une nouvelle analyse économétrique est présentée ici. Elle se fonde sur des données récentes portant sur la période allant du premier trimestre de 2005 au troisième trimestre de 2010, au cours de laquelle la couverture du *Seguro Popular* a augmenté de façon spectaculaire, passant de 1.7 million à environ 14 millions de familles affiliées. L'impact du nouveau régime est identifié à l'aide d'un estimateur de différence des différences qui exploite sa mise en œuvre échelonnée dans les États. L'analyse utilise deux indicateurs différents de l'offre d'affiliation au régime : i) la part effective des ménages affiliés au régime par rapport au nombre total de ménages ; et ii) la part des ménages ciblée, telle que convenue entre les autorités fédérales et des États. L'analyse économétrique rapporte les variations de l'offre d'affiliation dans les États aux variations de l'incidence de l'activité informelle dans les États, en tenant compte des évolutions macroéconomiques communes aux États et de diverses caractéristiques observables des États (voir encadré 2.7). Les principaux résultats sont présentés au moyen de deux diagrammes de dispersion qui rapportent l'offre d'affiliation effective ou ciblée, après prise en compte des effets fixes temporels et liés aux États, à l'incidence du travail informel (voir graphique 2.16). Les résultats semblent indiquer l'absence de relation entre le déploiement du *Seguro Popular* et le travail informel. Ils ne sont pas sensibles à l'inclusion de diverses caractéristiques relatives aux États. En outre, on n'observe pas d'impact du régime sur la probabilité de passer du secteur formel au secteur informel et *vice versa*. Ces résultats concordent avec des estimations précédentes d'après lesquelles le régime n'aurait pas ou aurait très peu d'effet sur l'activité informelle (pour plus de précision, voir Del Valle *et al.*, 2011).

L'absence de tout effet significatif du *Seguro Popular* est peut-être due à une combinaison de facteurs économiques et méthodologiques. Premièrement, une fois affiliées, les familles peuvent estimer que la qualité des services de santé fournis dans le cadre du régime est relativement médiocre. Il s'agit là d'un aspect à l'évidence difficile à mesurer, et qui peut aussi varier d'un endroit à l'autre<sup>74</sup>. Cela étant, une évaluation réalisée par Urbina (2008) révèle que les personnes assurées par le *Seguro Popular* ont en général estimé que le traitement qu'elles avaient reçu était de bonne qualité. L'absence d'impact sensible tient peut être aussi au fait que les emplois formels sont associés à d'autres prestations (autres prestations sociales) ou avantages qui ne sont pas liés à la protection sociale – voir plus haut), qu'il est difficile de compenser lorsqu'on travaille dans le secteur informel. D'un point de vue méthodologique, le fait que l'analyse au niveau des États présentée ici n'intègre pas de variations suffisantes de l'offre d'affiliation au *Seguro Popular* dans le temps explique peut-être, entre autres, l'absence d'effets significatifs observée. Cela étant, une autre analyse dont il est fait état dans Del Valle *et al.* (2011), qui exploite la mise en œuvre échelonnée du *Seguro Popular* dans les communes, confirme l'absence d'impact significatif. Plus important, cette absence peut encore tenir à la forte hétérogénéité de l'impact du régime selon les différents groupes de travailleurs, ou au fait que cet impact est uniquement concentré sur un segment spécifique de la population active. Le nombre de travailleurs pour lesquels le travail informel et le travail formel peuvent se substituer l'un à l'autre est peut-être faible par rapport à la taille générale de la population active, ce qui pourrait aussi expliquer l'absence de tout effet significatif dans les résultats présentés ici. De fait, en établissant une distinction entre les travailleurs d'après leur propension à se déplacer d'un secteur à l'autre, Del Valle *et al.* (2011) donnent à entendre qu'il existerait un effet légèrement négatif sur les travailleurs ayant une forte propension à passer d'un secteur à l'autre.

### Encadré 2.7. Analyse de l'impact du *Seguro Popular* sur l'activité informelle

De même que dans le cadre de travaux antérieurs, la mise en œuvre échelonnée du *Seguro Popular* est étudiée afin de déterminer l'impact du régime sur le travail informel. L'analyse présentée ici exploite les variations de l'offre d'affiliation au régime entre les États et les trimestres dans le but d'évaluer cet impact, tandis qu'une autre analyse, qui n'est pas présentée ici, exploite les variations entre les communes. L'analyse se fonde sur les données des enquêtes sur la population active (ENOE) couvrant la période allant du premier trimestre 2005 au troisième trimestre 2010.

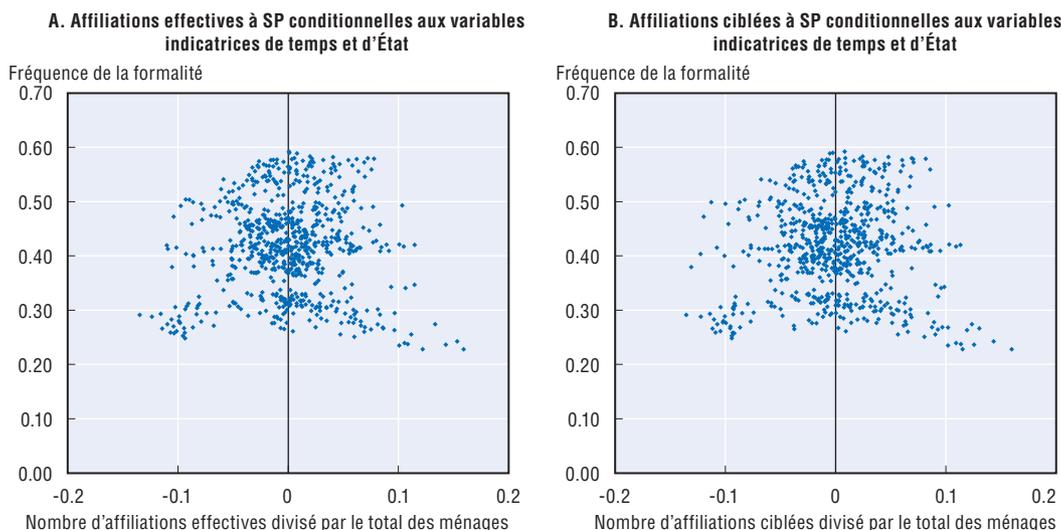
L'objectif principal est de construire un indicateur de l'offre d'affiliation au niveau des États qui permette d'identifier l'impact du *Seguro Popular* sur le travail informel. Deux indicateurs différents sont utilisés à cette fin. Le premier se fonde sur le nombre effectif de ménages affiliés dans un État donné par rapport au nombre total de ménages. Cet indicateur n'est peut-être pas idéal pour deux raisons au moins (Campos-Vazquez et Knox, 2010) : i) la part effective des ménages affiliés peut être fonction d'évolutions de la demande induites par des problèmes de santé majeurs qui peuvent être corrélés à l'activité informelle (auto-sélection) plutôt que des possibilités d'affiliation au régime ; et ii) les possibilités d'affiliation au *Seguro Popular* dans un État peuvent à leur tour être liées à des facteurs économiques non observés qui peuvent être corrélés à l'activité informelle (offre non aléatoire). Afin de traiter les questions d'auto-sélection et d'offre non aléatoire, de la même façon que dans l'étude de Barros (2008), un deuxième indicateur de l'offre d'affiliation fondé sur la part ciblée de ménages affiliés en proportion du nombre total de ménages, est utilisé. L'avantage de cette stratégie est double. Premièrement, l'absence de relation entre d'une part, les négociations *ex ante* entre les autorités fédérales et celles des États en ce qui concerne le nombre d'affiliations auquel un État devrait tendre au cours d'un trimestre donné et d'autre part, les besoins *ex post* liés à des problèmes de santé majeurs, exclut la possibilité d'auto-sélection. Deuxièmement, le fait qu'en dehors des conditions économiques, des contraintes politiques et logistiques pèsent lourdement sur la détermination des cibles permet de surmonter le problème de l'offre non aléatoire. De fait, il n'y a pas de corrélation significative entre la part des ménages ciblée et les conditions économiques telles que mesurées par le PIB par ménage au niveau des États, après prise en compte des effets fixes temporels et relatifs aux États.

L'impact du *Seguro Popular* est estimé en rapportant la variation État/trimestre dans l'offre d'affiliation au régime à la variation de l'incidence du travail formel comme suit :

$$\frac{F_{st}}{E_{st}} = \theta SP_{st} + \gamma X_{st} + \beta_s + \beta_t + \varepsilon_{st} \quad [1]$$

où la variable de résultat  $\frac{F_{st}}{E_{st}}$  représente la part des salariés formels dans l'emploi total dans un (les) État(s) au moment (t),  $\beta_s$  représente les effets fixes au niveau des États et temporels qui tiennent compte de différences non observées invariables dans le temps (par exemple la démographie),  $\beta_t$  des variables indicatrices temporelles qui tiennent compte de problèmes majeurs communs aux États et  $X_{st}$  sont des variables de contrôle au niveau des États<sup>1</sup>. Enfin,  $\theta$  est le coefficient d'intérêt, qui reflète l'effet de la couverture du *Seguro popular*. Cette équation est estimée par la méthode des MCO groupés de manière à obtenir des erreurs types fiables au niveau des États.

1. Les variables de contrôles incluent, entre autres, la part de travailleurs dans les zones urbaines, l'âge, le sexe et les profils éducatifs, la part des branches d'activité au niveau des rubriques à deux chiffres, la part des différentes catégories de taille d'entreprise, le revenu moyen et la part des travailleurs percevant le salaire minimum.

Graphique 2.16. **L'impact du Seguro Popular sur l'activité informelle**

Source : Calculs de l'OCDE d'après l'ENOE (Enquête sur la population active).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481472>

## 10. Les défis auxquels doivent répondre les politiques publiques

La principale priorité des politiques de santé n'est pas l'impact qu'elles ont sur le marché du travail et les pouvoirs publics peuvent décider que l'amélioration de l'état de santé de la population est l'objectif auquel il faudrait tendre, même si cela doit accroître les incitations à travailler dans le secteur informel. Il doit cependant être possible de concevoir la protection maladie et l'extension de sa couverture en réduisant au maximum ce type d'effets « secondaires ». Financer la protection maladie par la fiscalité générale plutôt que par des prélèvements sur les salaires pourrait être un moyen d'éliminer les incitations en faveur du travail informel qu'engendre la coexistence de régimes d'assurance maladie contributif et non contributif. Par ailleurs, les pouvoirs publics devraient s'attacher à améliorer l'efficacité des régimes existants et à accroître la cohérence des divers régimes ainsi que la compatibilité de leurs effets incitatifs, de manière à réduire l'écart entre les cotisations et les prestations et à favoriser l'affiliation aux régimes contributifs des personnes qui peuvent se le permettre.

### **Financer la santé par la fiscalité générale plutôt que par les prélèvements sur les salaires**

Financer intégralement les prestations maladie par les recettes fiscales générales plutôt que par les prélèvements sur les salaires, comme cela se fait au Brésil et en Afrique du Sud, permettrait de dissocier la couverture maladie de la situation au regard de l'emploi. Cela supprimerait donc les effets désincitatifs vis-à-vis du travail dans le secteur formel engendrés par la coexistence de régimes d'assurance maladie contributif et non contributif. Cette formule offre en outre l'avantage de mutualiser véritablement les risques sanitaires sur l'ensemble de la population (Wagstaff, 2009). Enfin, elle permettrait de passer à une assiette fiscale plus large et réduirait peut-être ainsi le coin fiscal sur le travail formel (OCDE, 2007), ce qui pourrait favoriser la création d'emplois dans le secteur formel.

Le Brésil est effectivement passé d'un système d'assurance sociale à trois niveaux (sécurité sociale, assurance publique et assurance privée) à un système d'assurance

maladie national universel financé par les budgets fédéral, des états et des communes, au début des années 1990. La réforme brésilienne a fait suite à un mouvement politique associant une demande de couverture universelle et d'égalité d'accès aux soins de santé et une demande de régime démocratique (Lobato et Burlandy, 2000). Cependant, en l'absence de telles conditions, les réformes de ce type peuvent se révéler difficiles à mettre en œuvre. Premièrement, en cas de capacités limitées de recouvrement des recettes fiscales, ainsi que de problèmes de viabilité budgétaire, le passage à un système d'assurance maladie universel financé par l'impôt se traduirait par des prestations maladie inférieures à celles assurées par les systèmes contributifs actuels (Ribe *et al.*, 2010), ce qui réduirait la couverture effective des personnes actuellement couvertes par ces systèmes. Les segments plus aisés de la population pourraient avoir recours à une assurance privée complémentaire. Au Brésil et en Afrique du Sud par exemple, 20 et 16 pour cent respectivement de la population étaient couverts par une assurance privée volontaire en 2009 et en 2010<sup>75</sup>. Cependant, lorsque l'enveloppe des prestations assurées dans le cadre du système de santé public national est relativement restreinte, cela pose des questions d'équité. En outre, plus la couverture de la population par les régimes de sécurité sociale existants est élevée, plus la résistance au changement risque d'être forte. Deuxièmement, comme l'assiette fiscale des économies émergentes est sensiblement plus étroite que celle de la plupart des pays de l'OCDE, un passage au financement par la fiscalité générale pourrait ne pas être aussi avantageux du point de vue de la réduction des distorsions induites par les prélèvements sur le travail. Augmenter les impôts sur les revenus et les entreprises, qui pèsent essentiellement sur le secteur formel, limiterait la réduction des effets désincitatifs vis-à-vis du travail dans le secteur formel. Des impôts sur la consommation n'auraient aucun effet direct sur l'emploi<sup>76</sup>, mais ils sont en général régressifs, ce qui est en contradiction avec l'objectif d'une telle réforme<sup>77</sup>.

### **Réduire les coûts grâce à une meilleure intégration des systèmes contributifs**

La majorité des pays étudiés sont dotés de systèmes contributifs multiples, et parfois de systèmes non contributifs supplémentaires (tableau 2.5). Il serait donc possible de *mutualiser* davantage les risques, ce qui réduirait le coût global des systèmes contributifs. On entend par mutualisation des risques la collecte et la gestion de ressources financières de manière à répartir les risques financiers entre tous les assurés. Du point de vue des politiques publiques, les dispositifs de mutualisation des risques visent à répondre au besoin de subventionner les soins des personnes exposées aux risques les plus sérieux (redistribution horizontale), ayant la plus faible capacité de paiement (redistribution verticale), ou réunissant ces deux conditions, lorsqu'elles sont confrontées à un problème de santé majeur (Baeza et Packard, 2006). En outre, en exploitant les économies d'échelle, la mutualisation des risques peut réduire le coût moyen des diverses prestations par rapport à ce qu'il serait dans le cas de régimes multiples dotés chacun de leurs services administratifs et systèmes d'information propres. Par ailleurs, la fragmentation des régimes d'assurance peut déboucher sur des phénomènes d'anti-sélection et d'écramage. En général, l'un des régimes assure des prestations aux groupes relativement aisés, qui refusent de subventionner les dépenses de groupes plus pauvres et dont la santé est moins bonne (OMS, 2010). Lorsque les régimes d'assurance maladie assurent également des soins de santé, la fragmentation tend aussi à accroître les coûts administratifs généraux des soins. De plus, des régimes totalement séparés peuvent conduire à un manque d'efficacité

dans la production de soins de santé (par exemple faible utilisation des capacités des équipements de santé et répartition sous-optimale des soins, équipements redondants).

Une mutualisation des risques accrue se traduirait par d'importantes réductions des coûts dans un certain nombre de pays. Ce serait notamment le cas en Chine, où les milliers de régimes à l'échelon des cantons/des municipalités au sein de chaque province accroissent le coût global des régimes de santé, engendrent des inégalités régionales sensibles et soulèvent des problèmes d'équité pour les travailleurs migrants qui ne peuvent prétendre à des prestations maladie en dehors de la région dans laquelle ils ont cotisé. Au Mexique, il existe au moins cinq régimes contributifs ainsi que le *Seguro Popular*, et les dépenses d'administration représentent plus de 11 % des dépenses de santé totales, ce qui est le niveau le plus élevé de la zone OCDE (Joumard et André, 2010). Le Chili, au milieu des années 80, a véritablement fusionné l'organisme de sécurité sociale et le système de santé national qui forme le système de santé publique actuel (FONASA). Il est toutefois possible de choisir entre l'assurance publique et l'assurance privée, les assureurs privés couvrant essentiellement les personnes à haut revenu et exposées à des risques sanitaires relativement limités. En conséquence, l'assurance publique doit faire face à des coûts plus élevés que s'il existait un système unique (Bes, 2008)<sup>78</sup>. La Turquie a récemment intégré les trois régimes auparavant distincts concernant les salariés du secteur public, les salariés du secteur privé et les travailleurs indépendants en un seul régime (OCDE, 2008c). Dans les pays où subsistent des régimes distincts, des mécanismes de compensation entre régimes pourraient être mis en place afin de réduire les différences de coûts, comme c'est le cas par exemple en Colombie, mais aussi aux Pays-Bas et en Suisse. Cela exige néanmoins une volonté politique et des capacités techniques et administratives suffisantes (OMS, 2010).

### **Affilier les travailleurs indépendants qui en ont les moyens aux systèmes d'assurance maladie obligatoires**

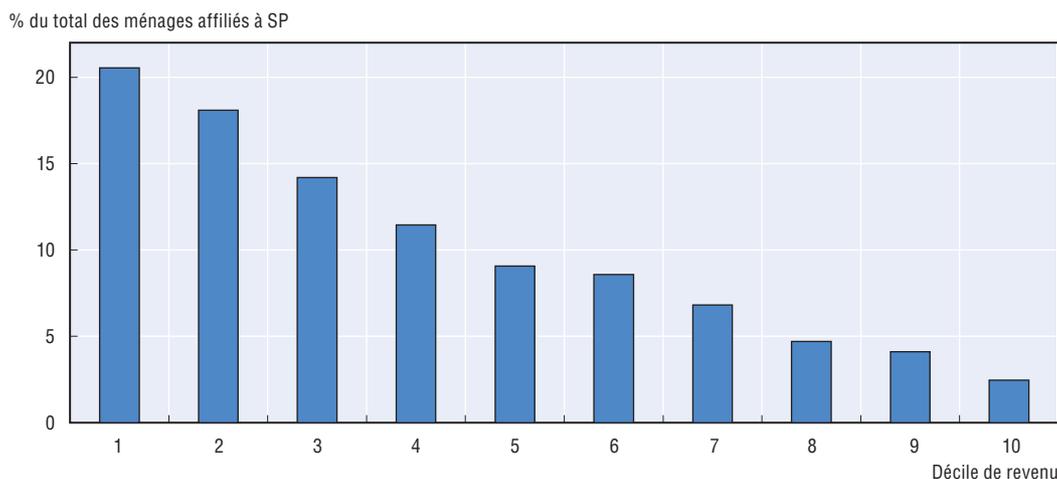
Le fait que les travailleurs ne perçoivent pas toujours pleinement la valeur des prestations des régimes sociaux n'implique pas en soi que l'État ne doive pas s'efforcer d'appliquer la législation relative à la protection sociale. Les régimes d'assurance maladie peuvent être bien conçus et donner de bons résultats sans que les travailleurs reconnaissent pour autant suffisamment leur valeur parce qu'ils ont une perception à courte vue ou préfèrent ne dépendre que d'eux-mêmes. Par conséquent, parallèlement à la réduction des coûts et à l'accroissement des avantages offerts par les régimes d'assurance maladie, il y aurait peut-être lieu d'améliorer l'adhésion aux régimes obligatoires de certains groupes qui ont les moyens d'y cotiser, en particulier les travailleurs indépendants ayant une situation relativement aisée. À noter que dans certains pays comme la Chine, l'Indonésie et le Mexique, les travailleurs indépendants sont exclus des régimes contributifs obligatoires. Rendre leur adhésion obligatoire, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE dotés de systèmes d'assurance maladie contributifs obligatoires, est une option qu'il conviendrait d'envisager. Si cette adhésion était rendue obligatoire pour tous les travailleurs indépendants, le montant des primes qu'ils auraient à payer devrait à l'évidence tenir compte du niveau de leur revenu, dans la mesure où pour de nombreux travailleurs des économies émergentes, l'exercice d'un emploi indépendant est un moyen d'assurer leur subsistance. Sauf pour les personnes ayant des revenus élevés, comme par exemple les membres de professions libérales, il serait probablement nécessaire de subventionner en partie les cotisations pour accroître sensiblement la

couverture des régimes. C'est ce qui a été fait en Corée, où les subventions publiques représentaient 44 % des recettes du régime d'assurance maladie des travailleurs indépendants au cours de la première année de sa mise en œuvre à la fin des années 80, et ont été par la suite progressivement réduites (Kwon, 2002). Accroître la couverture des travailleurs indépendants a également impliqué que l'on réforme en même temps le système fiscal et que l'on améliore les méthodes d'évaluation des revenus.

### **Faciliter les transitions entre les systèmes contributifs et non contributifs**

Dans la plupart des pays, des systèmes non contributifs ont été conçus afin d'assurer une couverture aux personnes qui n'ont pas les moyens de cotiser, c'est-à-dire les pauvres. Les subventions publiques sont le seul moyen de faire bénéficier ce groupe d'une assurance maladie, et la difficulté, pour les pouvoirs publics, est de cibler les bonnes personnes. Mais dans le cas des ménages qui ne sont pas pauvres et qui ne cotisent pas à des régimes d'assurance maladie, le problème est tout autre. Une part de subventions publiques est certes nécessaire pour les faire adhérer à un régime d'assurance maladie, mais une assurance maladie entièrement subventionnée est à proscrire, car cela pourrait réduire les incitations à adhérer au système contributif.

Actuellement, la Chine et le Mexique sont les seuls pays où l'affiliation au système non contributif ne dépend pas des revenus mais du lieu de résidence pour ce qui est des régimes d'assurance maladie ruraux en Chine et de la non-affiliation à un système contributif dans le cas du *Seguro Popular* au Mexique. En Chine, étant donné qu'il n'existe pas de système contributif dans les zones rurales, le problème n'est pas lié aux effets incitatifs de la mise en place d'un tel régime mais tient plutôt à la nécessité d'assurer sa viabilité financière à long terme, à mesure que sa couverture sera étendue. À noter, en outre, que la segmentation géographique des systèmes peut aussi constituer un obstacle à la mobilité des travailleurs entre régions rurales et régions urbaines. Au Mexique, les ménages qui n'appartiennent pas aux deux premiers déciles de revenu doivent en principe payer une prime selon un barème progressif en fonction de leur revenu – représentant 0.5 et 7.7 %, respectivement, du revenu moyen total des ménages se situant dans les troisième et dixième déciles en 2008. Cependant, dans un souci d'étendre rapidement la couverture du système, la méthode d'évaluation des revenus utilisée lors de sa mise en place<sup>79</sup> a été remplacée par une méthode plus simple quoique moins efficace (Lakin, 2010). En conséquence, rares sont les ménages qui paient une prime quelconque – moins de 3 % des familles pouvant prétendre au bénéfice du système en 2008 (Lakin, 2010). On notera, dans le graphique 2.17, que plus de 60 % des ménages affiliés au *Seguro Popular* en 2008, ne se situaient pas en fait dans les deux premiers déciles de revenu et auraient dû en principe payer une prime. En outre, plus d'un quart des ménages affiliés appartenaient à la moitié supérieure de la distribution des revenus. En Turquie, où la Carte verte est actuellement réservée aux ménages pauvres – et où les prestations sont donc précisément ciblées (Banque mondiale 2010b) – il était également prévu d'instaurer une prime réduire assujettie à une condition de ressources pour les personnes qui n'étaient pas considérées comme pauvres mais qui n'étaient pas encore couvertes par le système contributif (OCDE, 2008), mais cette mesure n'a pas été encore appliquée. On perçoit donc bien l'importance de l'évaluation des ressources (y compris estimées) (voir partie B).

Graphique 2.17. **Ménages affiliés au Seguro Popular par déciles de revenu, 2008**

Note : Le revenu des ménages est mesuré en tant que revenu total déduction faite des transferts publics divisé par la racine carrée de la taille du ménage.

Source : Secrétariat de l'OCDE d'après l'ENIGH.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932481491>

### **Accroître les avantages liés à l'adhésion aux régimes contributifs pour les travailleurs informels**

Outre qu'ils doivent assurer des prestations de manière efficace, les systèmes de protection sociale devraient être adaptés aux besoins des travailleurs informels afin d'accroître les incitations de ces derniers à y adhérer. À cette fin, dans certains pays, il conviendrait peut-être de dissocier l'ensemble des cotisations sociales, qui sont groupées. Ainsi, au Mexique, les cotisations au titre du logement et de la garde des enfants pourraient être séparées des cotisations d'assurance maladie et de retraite, puisque la plupart des travailleurs pauvres n'ont, dans de nombreux cas, pas accès à ce type de prestations. Le gouvernement a récemment adopté certaines mesures allant en ce sens (OCDE, 2011a). Lorsque les cotisations d'assurance maladie et de retraite sont groupées, comme au Chili, au Mexique et en Turquie, il conviendrait peut-être également d'adapter la réglementation relative aux cotisations de retraite aux besoins des travailleurs, notamment en instaurant un système de cotisations plus souple. Des cotisations modulables sont autorisées pour les travailleurs temporaires ou saisonniers au Chili par exemple, de façon à tenir compte des fluctuations relativement importantes de leur revenu (Hu et Stewart, 2009).

## **Conclusions**

Ce chapitre a analysé les effets sur le marché du travail de trois grandes composantes de la protection sociale dans les économies émergentes : l'indemnisation du chômage, les transferts monétaires et l'assurance maladie. Les régimes d'assurance correspondants ont certes essentiellement pour but la réalisation d'objectifs de politique sociale, mais ils ont également des effets importants sur la politique de l'emploi. Ceux-ci peuvent être négatifs lorsque la protection sociale diminue les incitations à travailler, en particulier dans le secteur formel, mais aussi des effets positifs en permettant aux ménages pauvres en liquidités de faire de meilleurs choix en termes d'emploi. La prise en compte de leurs effets potentiels sur le marché du travail dans la conception des systèmes de protection sociale peut contribuer fortement à leur efficacité. Sur la base de l'analyse présentée dans ce

chapitre, un certain nombre de conclusions peuvent être tirées qui peuvent aussi se révéler pertinentes pour d'autres économies émergentes.

- *Cibler l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin.* Cela peut contribuer à améliorer leur situation au regard de l'emploi et est également souhaitable du point de vue de la politique sociale. Dans les économies émergentes, une forte incidence de la pauvreté et des contraintes de liquidités risquent de réduire les possibilités de choix sur le marché du travail et ainsi, d'abaisser le taux d'activité ou d'accroître l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi. Les données présentées dans ce chapitre concernant l'impact sur le marché du travail du *Child Support Grant* en Afrique du Sud et de la garantie de revenu versée aux personnes ayant perdu leur emploi au Brésil donnent à penser que ces prestations permettent aux personnes qui sont le plus confrontées à des contraintes de liquidités de s'investir de façon plus efficace dans la recherche d'un emploi dans le premier cas et réduisent les pressions qui les poussent à accepter des emplois qui ne leur correspondent pas dans le second. Il serait intéressant d'examiner à l'avenir la façon dont les transferts monétaires permettent une recherche d'emploi plus efficace ainsi que la façon dont la garantie de revenu versée aux demandeurs d'emploi influe sur le retour à l'emploi en termes de stabilité de l'emploi et de niveau de salaire.
- *Unifier des programmes distincts ou combiner les différentes politiques dans un cadre commun.* Cela améliorerait l'efficacité des systèmes de protection sociale. Des programmes plus intégrés réduisent le coût global de la protection sociale en abaissant les coûts administratifs et, dans le cas des régimes d'assurance sociale, en augmentant la mutualisation des risques. Cela rendrait le système de protection sociale plus efficace. La création de régimes non contributifs parallèlement aux régimes contributifs permet d'améliorer la couverture sociale, notamment dans le domaine de la santé. Cela étant, il y a lieu de veiller à ce que les régimes non contributifs soient conçus de manière à réduire au maximum les effets désincitatifs qu'ils pourraient engendrer vis-à-vis du travail dans le secteur formel. On peut à cette fin mettre en place un système de primes liées au niveau de ressources qui soient en partie subventionnées selon un barème dégressif en fonction du revenu, ce qui permettrait une transition en douceur vers le régime contributif. On pourrait également passer à un système d'assurance maladie universelle financé par l'impôt, comme cela a été fait au Brésil. En outre, les politiques intégrant des mesures de garantie de revenu et des mesures visant à aider les bénéficiaires dans leur recherche d'emploi ou à surmonter des problèmes d'ordre social (par exemple, le programme anti-pauvreté *Chile Solidario*) peuvent également se révéler importantes. Elles vont au-delà de la lutte contre la précarité à court terme en s'efforçant de traiter la source du problème (par exemple, le chômage).
- *S'appuyer davantage sur l'auto-assurance obligatoire fondée sur un système de comptes d'épargne individuels pour les personnes ayant des moyens financiers suffisants et fournir un système redistributif pour les personnes qui ne peuvent avoir recours à l'épargne individuelle.* Cela réduirait le coût de la protection sociale. L'auto-assurance obligatoire incite les travailleurs à rester dans l'emploi ou à y retourner lorsqu'ils sont au chômage et pourrait donc accroître les incitations à travailler dans le secteur formel. Ceci libérerait peut-être des ressources qui pourraient être utilisées pour aider les personnes ayant une épargne insuffisante et renforcer la protection des plus vulnérables. Le système d'assurance chômage chilien reposant sur des comptes individuels d'épargne chômage (*Régimen de seguro de cesantía*) combiné à un Fonds de solidarité (*Fondo de*

*Cesantía Solidario*) fournit un exemple intéressant d'auto-assurance associée à une garantie de revenu en cas de perte d'emploi pour les pauvres.

L'efficacité de ces recommandations de l'OCDE dépendra de la mesure dans laquelle il sera possible de procéder à une évaluation fiable des ressources des ménages. Cela étant, l'importance du revenu provenant du travail informel dans de nombreux ménages ainsi que des capacités administratives relativement limitées donnent à penser qu'il est difficile de contrôler le niveau des ressources dans les économies émergentes. Il existe cependant des exemples d'évaluation des ressources « estimées » réussies, telle que celle réalisée dans le cadre du programme de transferts monétaires conditionnel mexicain, et il s'agit sans doute là d'un domaine dans lequel les pays émergents devraient être encouragés à s'investir.

## Notes

1. Voir [www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=14603](http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=14603).
2. Les auteurs tiennent à remercier Alejandro Del Valle pour son excellent travail sur l'analyse économétrique de Seguro Popular.
3. L'existence de systèmes de protection sociale plus développés avant la crise a également facilité le recours à des politiques budgétaires anticycliques par le biais des stabilisateurs automatiques.
4. Ces neuf pays ont un poids économique considérable : ils représentent ensemble la moitié de la population et un cinquième des exportations et du PIB du niveau mondial.
5. Il est plus facile d'obtenir le nombre de travailleurs cotisant à un régime de retraite qu'à une assurance maladie. Les questions liées à la santé dans les enquêtes réalisées auprès des ménages portent en général sur l'accès aux soins et non sur l'affiliation à un système d'assurance maladie.
6. La proportion des actifs qui cotisent à un système d'assurance sociale est souvent utilisée comme indicateur de l'emploi formel et c'est la définition qui a été privilégiée dans ce chapitre. Toutefois, il n'existe pas de définition communément admise de l'emploi informel. Une étude de la définition et de la mesure de l'emploi informel est présentée dans OCDE (2008a).
7. On associe généralement cette évolution à une réduction de la part de l'emploi agricole dans ces pays (OCDE, 2010a).
8. Les régimes de retraite non contributifs représentent une part non négligeable du revenu des ménages sud-africains appartenant aux trois derniers quintiles de revenu. Leur part est également importante au Chili et au Brésil.
9. Bien que les indemnités de licenciement ne fassent pas partie de la protection sociale, elles représentent un élément essentiel des systèmes d'indemnisation du chômage dans les pays émergents. Il convient donc d'en tenir compte dans un examen consacré à la protection contre le chômage.
10. Toutefois, étant donné le niveau très bas des allocations de chômage, il est peu probable qu'elles représentent une part importante des aides globales dont les chômeurs peuvent bénéficier (OCDE, 2010a).
11. Si les indemnités de licenciement peuvent être considérées comme une compensation de la perte de salaire associée à la suppression de l'emploi en raison de la perte de capital humain spécifique aux qualifications, elles sont moins efficaces lorsqu'il s'agit de protéger les travailleurs une fois qu'ils sont au chômage : l'aide accordée peut être insuffisante pour les travailleurs exposés à un chômage de longue durée, alors qu'elle peut être excessive pour les chômeurs qui ont de bonnes chances de retrouver un emploi.
12. Étant donné que ces emplois génèrent une croissance plus forte et que les travailleurs cherchent à limiter les risques, l'assurance chômage se justifie donc du point de vue de l'efficacité (Acemoglu et Shimer, 1999).
13. L'idée de base de ces systèmes est de supprimer la subvention implicite versée par les entreprises qui licencient peu à celles qui licencient beaucoup, que l'on retrouve dans les régimes d'assurance chômage classiques, en remplaçant, comme principale source de financement, les taxes sur la masse salariale ou les taxes spécifiques par des taxes sur les licenciements.

14. Aucune économie émergente n'a de système d'assurance chômage modulé en fonction des antécédents des entreprises.
15. Le fait de limiter l'analyse aux chômeurs ayant neuf mois d'ancienneté au titre de leur dernier emploi ne change pas la conclusion selon laquelle la garantie de revenu dans les économies émergentes prend généralement la forme d'indemnités de licenciement. Cependant, cela donne effectivement à penser que, par rapport aux pays avancés, la garantie de revenu accordée aux chômeurs a tendance à privilégier les chômeurs dont l'ancienneté est relativement importante, ce qui soulève des doutes sur l'efficacité avec laquelle elle protège les plus vulnérables (voir l'annexe 2.A2 pour de plus amples détails).
16. Le Mexique enregistre un niveau de prestations d'assurance chômage positif dans le graphique 2.4 car son système de comptes individuels de pension peut être utilisé pour l'indemnisation du chômage dans certaines conditions, mais le Mexique n'a pas de système d'assurance chômage.
17. Cependant, les indemnités de licenciement incluses dans les conventions collectives ou les contrats privés peuvent être assez élevées dans nombre de ces pays.
18. En outre, les procédures judiciaires découlant des conflits sur le motif du licenciement sont généralement longues et coûteuses dans de nombreuses économies émergentes, d'où une insécurité financière pour les entreprises et une indemnisation insuffisante pour les travailleurs licenciés (Venn, 2009).
19. L'annexe 2.A1 de OCDE (2011b) présente de manière plus détaillée les systèmes d'indemnisation du chômage dans les économies émergentes.
20. L'antisélection apparaît lorsque les travailleurs possèdent des informations sur le risque qu'ils ont de perdre leur emploi, dont les assureurs ne disposent pas. L'aléa moral provient du fait que l'assurance chômage réduit les incitations à éviter de perdre son emploi ou à retrouver un travail. En principe, les pouvoirs publics peuvent améliorer la protection sociale en rendant l'assurance chômage obligatoire et en prenant une part active dans son application afin de s'assurer que les bénéficiaires recherchent activement un emploi. Le caractère obligatoire de l'assurance chômage empêche l'antisélection, et les autorités sont souvent mieux placées pour gérer et contrôler le droit à prestations que des assureurs privés.
21. Étant donné que le suivi des bénéficiaires de l'assurance chômage pourrait être irréalisable dans les économies émergentes ayant un secteur informel important, l'assurance chômage peut être considérée comme une forme d'indemnisation de licenciement avec versements réguliers (Parsons, 2010).
22. L'accent est mis sur les effets des systèmes d'indemnisation du chômage sur la situation professionnelle des individus en cas d'équilibre partiel, ce qui coïncide avec la majorité des évaluations publiées. Cependant, les effets d'équilibre général peuvent être très importants (ils sont étudiés en partie dans la section 4 ci-dessous).
23. Bassanini *et al.* (2010) montrent que la rigueur plus ou moins marquée des systèmes de protection de l'emploi nationaux explique 20 à 30 % de la rotation de la main-d'œuvre des pays. En outre, une analyse plus fine des composantes du système de protection de l'emploi donne à penser que le niveau des indemnités de licenciement constitue l'un des principaux déterminants de ce résultat.
24. Bien que ces inconvénients puissent en principe être neutralisés en faisant porter le coût des indemnités de licenciement sur les travailleurs par le biais de salaires moins élevés (« ajustement par les salaires ») ou par des contrats bien conçus, il est peu probable que cela soit entièrement le cas dans la pratique en raison des imperfections du marché financier, de la rigidité des salaires et des incertitudes sur l'avenir de l'entreprise (Lazear, 1990).
25. Cela peut aussi expliquer pourquoi les pays ayant une législation rigoureuse en matière de protection de l'emploi enregistrent généralement des taux de chômage élevés chez les jeunes.
26. Cette estimation s'appuie sur deux expériences montrant, respectivement, que l'impact de l'assurance chômage sur la durée du chômage est supérieure chez les ménages ayant des contraintes de liquidité, et que des indemnités de licenciement entraînent également un allongement de la durée du chômage, alors qu'elles ne dépendent pas du fait d'être au chômage (Chetty, 2008). De même, Card *et al.* (2007a) montrent que des indemnités de licenciement correspondant à deux mois du salaire précédent réduisent le taux de retour à l'emploi d'environ 10 %. De plus, une extension de 20 à 30 mois de la durée maximum de versement des prestations fait baisser le taux de retour à l'emploi au cours des 20 premières semaines de recherche de 5 à 9 %.
27. Pour étudier cette question, il faut faire la distinction entre la probabilité de retrouver un emploi dans le secteur formel et celle de commencer à travailler dans le secteur informel (voir plus loin).

28. De fait, les amendements apportés à la législation sont d'une importance analogue aux différences constatées entre le droit à prestations des différents groupes de chômeurs en fonction de leur ancienneté, différences qui, dans le cas présent, sont aussi associées à des écarts limités et généralement non significatifs en termes de taux de retour à l'emploi.
29. Le revenu des ménages est calculé comme la somme des revenus du travail d'autres membres du ménage au début de la période de chômage, divisée par la racine carrée de la taille du ménage (OCDE, 2008b). C'est la mesure la plus adaptée des ménages subissant des contraintes de liquidité qui peut être construite avec les données actuelles. Dans l'idéal, il faudrait mesurer les contraintes de liquidité à partir de la richesse ou du revenu total des ménages (et non uniquement du revenu du travail).
30. Le graphique porte uniquement sur la probabilité moyenne de trouver un nouveau travail dans les six mois suivant la perte d'emploi, puisqu'il est montré dans le graphique 2.6 que l'indemnisation du chômage ne pèse sur la durée du chômage que pendant les deux premiers mois.
31. Cependant, l'analyse tente de prendre en compte les caractéristiques individuelles non observées qui peuvent être corrélées au fait d'avoir travaillé dans le secteur formel.
32. De nombreuses études ont été menées sur les effets des systèmes d'indemnisation du chômage sur le taux de retour à l'emploi des chômeurs dans les pays développés, mais là encore, les données probantes sont assez contrastées. Card *et al.* (2007b) sur l'Autriche et Van Ours et Vodopivec (2008) sur la Slovénie ne constatent pas d'incidence de l'assurance chômage sur la qualité des emplois ou leur stabilité, tandis que Caliendo *et al.* (2009) sur l'Allemagne et Tatsiramos (2009) sur plusieurs pays européens, signalent des effets positifs.
33. Si les actifs qui travaillaient dans le secteur informel ont bien plus de chances de retrouver un travail dans ce même secteur, que ce soit un emploi salarié ou en tant qu'indépendant, conformément aux constatations faites par Margolis (2008), cette différence n'est que légèrement plus marquée entre les travailleurs ayant beaucoup et peu d'ancienneté.
34. Pour l'employé, cela revient en fait à une sorte d'épargne obligatoire qui offre une protection contre le chômage. Ces dispositifs n'ont pas été pris en compte dans le graphique 2.1 car ils ne sont pas explicitement liés à la perte d'un emploi ou au chômage.
35. Plutôt que de considérer les indemnités de licenciement et l'assurance chômage comme des systèmes interchangeable, on peut également renforcer leur complémentarité. Ainsi, on peut subordonner les indemnités de licenciement au droit aux prestations de l'assurance chômage. C'est le cas au Chili, où les employeurs peuvent déduire des indemnités de licenciement les cotisations d'assurance chômage versées pour le compte d'un salarié. Cela signifie que les indemnités de licenciement sont relativement plus importantes pour les chômeurs qui ont droit à peu de prestations d'assurance chômage. Autre solution : les prestations d'assurance chômage peuvent être conditionnées au nombre de mois de salaire correspondant aux indemnités de licenciement, comme au Canada par exemple.
36. Si les auteurs estiment que leurs résultats reflètent les effets d'aléa moral, on ne saisit pas pourquoi les effets de liquidité ne joueraient pas aussi un rôle. Le recours au Fonds de solidarité s'explique probablement par des contraintes de liquidité, lesquelles, comme on l'a vu pour le Brésil, ont un impact sur la durée du chômage.
37. Ils peuvent également inciter les travailleurs à négocier leur licenciement avec leur employeur afin d'accéder à leur compte d'épargne (voir encadré 2.2).
38. Autre avantage : cela peut être mis en place relativement rapidement en cas de crise (Robalino *et al.*, 2009).
39. Si les auteurs estiment que leurs résultats reflètent les effets d'aléa moral, on ne saisit pas pourquoi les effets de liquidité ne joueraient pas aussi un rôle. Le recours au Fonds de solidarité s'explique probablement par des contraintes de liquidité, lesquelles, comme on l'a vu pour le Brésil, ont un impact sur la durée du chômage.
40. Au Brésil, un tiers environ des demandes de prestations est géré par le réseau des services publics locaux de l'emploi (SINE) (Gonzalez, 2010).
41. Les principaux programmes de transferts monétaires en place dans les pays émergents, hors programmes dédiés aux personnes âgées, sont examinés en détail dans l'étude OCDE (2010a).
42. En 2011, le Chili a mis en place un nouveau programme de transferts monétaires conditionnels qui englobe Chile Solidario et impose des conditions liées à la santé, à l'éducation et à l'emploi des femmes. Les premiers versements ont été effectués en avril 2011 et il n'y a donc, à ce jour, que peu de données disponibles sur la couverture et les dépenses.

43. L'incidence des transferts monétaires sur la pauvreté a fait l'objet d'un examen approfondi dans l'étude OCDE (2010a) et n'est donc pas considérée dans le présent chapitre.
44. L'effet lié à l'aléa moral sur le marché du travail diminue dans le cas des transferts monétaires ciblés sur les personnes âgées, qui sont de toute façon inactives, notamment dans les pays où l'espérance de vie est bien plus réduite que dans la zone OCDE. Parmi les autres types d'effets à moyen et long terme figurent l'incidence du système de retraite existant sur l'incitation à cotiser tout au long de la carrière professionnelle. Néanmoins, cette question est moins problématique dans les pays émergents qui réforment fréquemment les régimes de retraite, ce qui signifie qu'on ne peut être certain que le régime actuel sera encore en vigueur dans dix ou vingt ans. Parmi les autres effets à court terme figurent notamment ceux liés au bénéficiaire réel dans le cas des transferts ciblés sur les personnes âgées et leur incidence indirecte sur l'âge de départ à la retraite (voir Piggott et al., 2009, pour des données empiriques à ce sujet).
45. Une étude de Mitra (2009) consacrée à la pension d'invalidité généreuse versée en Afrique du Sud montre des effets négatifs sur le taux d'activité au sens large (inclut les travailleurs découragés qui seraient prêts à travailler si on leur proposait un emploi mais qui restent au chômage puisqu'ils ne recherchent pas activement un emploi) des hommes âgés de 55 à 64 ans. L'étude ne relève pas d'impact significatif sur le taux d'activité au sens strict (qui inclut uniquement les chômeurs en recherche active d'emploi), ce qui laisse à penser que des techniques de filtrage moins strictes ont conduit à écarter les travailleurs découragés de la population active sans avoir de répercussion sur la main-d'œuvre existante.
46. Une étude récente de De Carvalho-Filho (2008) consacrée au Brésil s'appuie sur la méthode des triples différences des différences au sujet d'une vaste réforme de *Previdencia Rural* adoptée en 1992, qui a donné lieu à une modification de l'âge d'ouverture des droits, à une augmentation du montant de la prestation et à l'ouverture des droits aux non chefs de famille. Cette étude révèle une réduction des taux d'emploi et du nombre d'heures de travail sous l'effet de la générosité de la prestation accordée aux travailleurs ruraux. Dans la mesure où le programme n'est pas soumis à conditions de ressources puisqu'il est accessible à tous les travailleurs dans les zones rurales, l'impact négatif de *Previdencia Rural* sur l'offre de main-d'œuvre reflète un pur effet de revenu associé à une prestation relativement généreuse correspondant à 36 % du salaire moyen.
47. On observe également certains effets positifs sur le marché du travail au Brésil. Ainsi, Delgado et Cardoso (2000) estiment que de nombreux bénéficiaires utilisent une partie des transferts monétaires pour acheter des semences et des outils afin de compléter leur activité économique. Selon l'étude, les bénéficiaires de *Previdencia Rural* sont plus nombreux à rester dans l'emploi que ceux qui perçoivent d'autres pensions au Brésil.
48. Toutefois, les données GHS ne permettent pas d'analyser l'impact de la pension de retraite sur les membres du ménage non résidents.
49. Les données de l'enquête GHS (*General Household Survey*) ne permettent pas de classer les ménages en fonction de leur revenu ou patrimoine total et les informations relatives aux dépenses des ménages sont peu utiles lorsque différentes années sont regroupées, étant donné qu'il s'agit d'une variable de catégorie fixe qui ne s'ajuste pas en fonction de l'inflation. L'accès aux principaux distributeurs d'électricité, la qualité de la toiture et de la charpente et le type de logement sont utilisés à la place pour identifier les ménages pauvres.
50. L'analyse du type de travail présentée par Puymoyen et Xenogiani (2011) laisse à penser que parmi les adultes occupant un emploi, le travail domestique est plus répandu chez les hommes et les femmes pauvres par rapport aux adultes vivant dans des foyers sans retraités et aux adultes vivant dans des ménages non pauvres avec des retraités.
51. Ferro et Nicollela (2007) et Tavares (2008) montrent des résultats plus mitigés pour les programmes de transferts monétaires conditionnels au Brésil.
52. Ces corrélations sont cohérentes quelles que soient les caractéristiques (résultats disponibles dans Puymoyen et Xenogiani, 2011) et se maintiennent lorsque la variable principale est l'attribution du *Child Support Grant* et le nombre total d'allocations perçues par une mère au nom de ses enfants. Lorsqu'on distingue les hommes et les femmes, il existe une corrélation négative entre le fait de percevoir l'allocation ou de pouvoir y prétendre (en fonction de l'âge des enfants du ménage) et le taux d'activité et d'emploi des hommes et des femmes du ménage, ainsi qu'une corrélation positive avec la probabilité de chômage.
53. Selon les résultats présentés par Puymoyen et Xenogiani (2011), il existe une corrélation négative entre le fait de percevoir l'allocation ou de pouvoir y prétendre (en fonction de l'âge des enfants du ménage) et le taux d'activité et d'emploi des hommes et des femmes du ménage et une corrélation positive avec la probabilité de chômage.

54. Les ménages pauvres sont définis en fonction de la qualité du toit de leur logement, mais les résultats demeurent constants quelle que soit la mesure de la pauvreté des ménages utilisée.
55. Les données existantes laissent également penser que les effets sur la santé, l'éducation et le travail des enfants varient sensiblement en fonction du sexe. Ainsi, l'impact sur l'éducation et le travail des enfants semble plus marqué pour les filles que pour les garçons (Hamoudi et Thomas, 2005). Par ailleurs, la personne qui perçoit la prestation a également son importance dans l'impact sur le devenir de l'enfant. La plupart des études consacrées à la pension de retraite en Afrique du Sud mettent en évidence des effets plus importants lorsque le bénéficiaire est une femme (Case et Ardington, 2006 ; Case et Deaton, 1998).
56. Ces effets potentiels peuvent également s'appliquer aux transferts monétaires non conditionnels, sous réserve que le revenu supplémentaire perçu par le ménage soit utilisé pour financer les frais de scolarité, les uniformes, les livres et les autres dépenses scolaires, encourageant ainsi la fréquentation et les résultats scolaires.
57. En s'appuyant sur le panel 2007 de l'enquête d'évaluation des ménages ruraux au Mexique, Rodríguez-Oreggia et Freije (2010) estiment que le programme *Oportunidades* n'a pas eu d'impact sensible en termes d'emploi, de salaire ou de mobilité intergénérationnelle parmi la cohorte de bénéficiaires considérée. Deux explications possibles à ce phénomène : 1) des perspectives d'emploi limitées dans les communes rurales considérées ou 2) des services de piètre qualité dans les domaines de l'éducation et de la santé, minimisant l'amélioration potentielle des résultats futurs des bénéficiaires actuels sur le marché du travail (voir section 4 pour un examen de la qualité des services de santé dans les économies émergentes). À partir de MxFLS-1 pour 2002, McKee et Todd (à paraître) ont simulé la distribution des revenus, avec et sans *Oportunidades*, pour aboutir à la conclusion que la participation au programme améliore les revenus moyens futurs mais n'a qu'une incidence modeste sur les taux de pauvreté et les inégalités de revenus.
58. Même s'il est en partie financé par les cotisations sociales, le système de santé de la Russie fonctionne de fait selon les mêmes principes.
59. En Inde et au Mexique, les régimes sociaux d'assurance maladie couvrent non seulement les coûts mais ils fournissent aussi des services de santé par le biais de leurs propres infrastructures et personnels.
60. Source : *India National Health Profile*, OMS, [www.searo.who.int/LinkFiles/India\\_CHP\\_india.pdf](http://www.searo.who.int/LinkFiles/India_CHP_india.pdf).
61. Le régime mexicain offre un accès gratuit à un grand nombre de services de santé. Le régime indien couvre les dépenses d'hospitalisation pour un grand nombre de maladies, jusqu'à un certain montant toutefois et pour un maximum de cinq personnes par ménage, ainsi que les services ambulatoires hors chirurgie. Enfin, en Chine, les régimes couvrent les principales maladies et les frais d'hospitalisation, avec toutefois un taux de remboursement largement inférieur à celui du régime contributif.
62. Voir <http://jointlearningnetwork.org/content/jamkesmas>.
63. Voir par exemple l'article du 11 octobre 2007 paru dans *The Economist* et intitulé « Rural China – Missing the Barefoot Doctors », [www.economist.com/node/9944734](http://www.economist.com/node/9944734).
64. En Inde, cette situation tient principalement aux personnes qui paient les services de santé dans le secteur privé, tandis qu'en Chine, les dépenses à la charge des patients découlent en majorité des honoraires versés dans le secteur public (Saksena et al., 2010). En Chine, les hôpitaux publics fonctionnent sur la base d'honoraires, qui représentent 90 % de leurs fonds opérationnels (Hu, 2008).
65. En Inde, on estime que 20 millions de ménages tombent dans la pauvreté chaque année en raison de dépenses de santé trop élevées (PricewaterhouseCooper, 2007). En Chine, en 2008, respectivement 10 et 6 % des ménages à bas revenus des zones rurales et des zones urbaines ont dû faire face à des dépenses de santé « catastrophiques » (Bixi et al., 2011).
66. Pour un examen complet des effets du financement de la production sociale sur l'emploi, voir OCDE (2007), chapitre 4.
67. Un tel effet suppose que les revenus de remplacement, comme c'est souvent le cas dans les pays de l'OCDE, soient moins imposés que les salaires.
68. Cela tient essentiellement au fait que la nécessité dans laquelle sont les entreprises du secteur informel de cacher leurs activités les contraint à ne pas se développer, donc à moins emprunter et à moins investir.
69. Pour un examen de la relation entre diverses politiques et l'activité informelle dans un certain nombre de pays de l'OCDE à faible revenu, voir OCDE (2008a).

70. Pour une présentation des divers modèles décrivant les marchés du travail comprenant des secteurs formel et informel, voir Fields (2005).
71. Comme l'ont observé Perry *et al.* (2007), il est parfois difficile d'établir une distinction entre les deux : un micro-entrepreneur qui estime que travailler dans le secteur formel ne se justifie pas financièrement peut être explicitement exclu ou peut s'auto-exclure de ce secteur. Par ailleurs, les travailleurs pauvres exclus des services de santé parce qu'ils vivent dans des régions rurales éloignées ou dans des zones urbaines pauvres peuvent ne pas voir l'intérêt de verser des cotisations au titre de services auxquels ils n'ont pas accès.
72. Camacho *et al.* (2009) étudient les réformes du système de santé de 1993 en Colombie qui ont considérablement élargi l'accès des pauvres à l'assurance maladie non contributive. Les auteurs identifient l'impact de cette couverture accrue en exploitant le profil temporel à partir duquel l'admissibilité au régime a été déterminée dans les communes. D'après leurs conclusions, cette réforme aurait peut-être eu un faible effet négatif sur l'emploi dans le secteur formel. Cependant, du fait de l'augmentation simultanée des prélèvements assis sur le travail, il est difficile de tirer des conclusions définitives à cet égard.
73. Azuara et Marinescu (2010) observent aussi que les effets du *Seguro Popular* sont faibles ou non significatifs. En cas d'effets négatifs, ils semblent être concentrés sur les travailleurs faiblement qualifiés, les travailleurs mariés avec enfants ou les jeunes (moins de 34 ans).
74. D'après les données disponibles, les dépenses par habitant au titre du *Seguro Popular* représentaient 42 % de celles correspondant aux systèmes de protection sociale contributifs, mais ce chiffre n'a qu'une valeur indicative car il inclut les coûts administratifs du régime ; de plus, la qualité n'est pas directement liée aux dépenses de santé.
75. Source : Jurberg et Humphrey (2010) pour le Brésil, et McIntyre *et al.* (2010) pour l'Afrique du Sud.
76. Cela étant, ils peuvent donner lieu à des pressions à la hausse sur les salaires pour compenser la réduction du pouvoir d'achat.
77. Mettre au point un mécanisme de compensation pour les ménages pauvres, ainsi que le suggère par exemple Levy (2008), suppose la mise en œuvre d'une réforme fiscale supplémentaire, ce qui n'est pas toujours possible.
78. Bes (2008) indique qu'en vieillissant, les personnes couvertes par l'assurance privée doivent payer des primes dont le montant augmente et reviennent souvent au système public, qui finit par dépenser des sommes élevées pour des personnes n'ayant pas auparavant cotisé au système public.
79. Il s'agit de la méthode conçue pour le programme anti-pauvreté (voir section 3).

### **Bibliographie**

- Acemoglu, D. et R. Shimer (1999), « Efficient Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 107, pp. 893-928.
- Adato, M., T. Roopnaraine, N. Smith, E. Altinok, N. Çelebioğlu et S. Cemal (2007), « An Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program in Turkey: Second Qualitative and Anthropological Study », *Rapport final à la direction générale à l'aide sociale et à la solidarité*, Bureau du Premier ministre, Turquie, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Aguero, J.M., M.R. Carter et I. Woolard (2009), « The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant », Université de Cape Town, Afrique du Sud.
- Alzúa, M.L., G. Cruces et L. Ripani (2010), « Welfare Programs and Labour Supply in Developing Countries. Experimental Evidence from Latin America », *Document de travail*, n° 0095, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Ardington, C., A. Case et V. Hosegood (2009), « Labor Supply Responses to Large Social Transfers: Longitudinal Evidence from South Africa », *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Ardington, E. et F. Lund (1995), « Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development », *Development Southern Africa*, Vol. 12, n° 4, pp. 557-577.
- Azuara, O. et I. Marinescu (2010), « Informality and the Expansion of Social Protection Programs: The Case of Mexico », document non publié, University of Chicago.
- Banque mondiale (2010a), *Jobs Report Indonesia*, Washington DC.

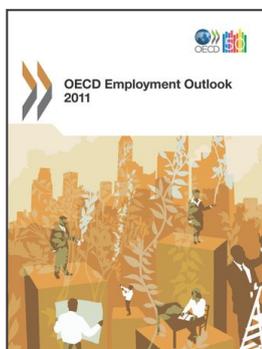
- Banque mondiale (2010b), *Turkey Country Economic Memorandum – Informality: Causes, Consequences and Policies*, Rapport n°48523-TR, Washington DC, mars.
- Barrientos, A, M.A. Niño-Zarazúa et M. Maitrot (2010), « Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0 », version du 1<sup>er</sup> juillet 2010.
- Barros, R. et C.H. Corseuil (2004), « The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance », *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, National Bureau of Economic Research, pp. 273-350.
- Barros, R. (2008), « Wealthier But Not Much Healthier: Effects of a Health Insurance Program for the Poor in Mexico », manuscrit non publié, Stanford.
- Baeza, C.C. et T.G. Packard (2006), *Beyond Survival, Protecting Households from Health Shocks in Latin America*, Stanford University Press et Banque mondiale.
- Bassanini, A., A. Garnero, P. Marianna et S. Martin (2010), « Institutional Determinants of Worker Flows: A Cross-Country/Cross-Industry Approach », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 107, Éditions OCDE, Paris.
- Bertrand, M., S. Mullainathan et D. Miller (2003), « Public Policy and Extended Families: Evidence from Pensions in South Africa », *World Bank Economic Review*, vol. 17, n° 1, pp. 27-50.
- Bes, M. (2008), « Public Tensions, Private Woes in Chile », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 86, n° 11.
- Besley, T. et R. Burgess (2004), « Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n° 1, pp. 91-134.
- Bosch, M. et R.M. Campos-Vazquez (2010), « The Trade-Offs of Social Assistance Programs in the Labor Market: the Case of the "Seguro Popular" Program in Mexico », *CEE Documento de Trabajo*, n° XII, El Colegio de Mexico, Octobre.
- Botero, J., S. Djankov, R. Porta et F.C. Lopez-De-Silanes (2004), « The Regulation of Labor », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, n° 4, pp. 1339-1382.
- Brixi, H., Y. Mu, B. Targa et D. Hipgrave (2011), « Equity and Public Governance in Health System Reform – Challenges and Opportunities for China », *Document de travail de recherche sur les politiques de la Banque mondiale*, n° 5530, janvier.
- Caliendo, M., K. Tatsiramos et A. Uhlendorff (2009), « Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality: A Regression-Discontinuity Approach », *IZA Discussion Paper*, n° 4670, Bonn.
- Camacho, A., E. Conover et A. Hoyos (2009), « Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice Between Formal and Informal Employment », *Documentos CEDE*, n° 2009-18.
- Campos-Vazquez, R.M. et M. Knox (2010), « Social Protection Programs and Employment: The Case of Mexico's Seguro Popular Program », *CEE Documento de Trabajo*, n° XIV, El Colegio de Mexico, avril.
- Card, D., R. Chetty et A. Weber (2007a), « Cash-On-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 4, pp. 1511-1560.
- Card, D., R. Chetty et A. Weber (2007b), « The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? », *American Economic Review*, vol. 97, n° 2, pp. 113-118.
- Case, A. et A. Deaton (1998), « Large Cash Transfers for the Elderly in South Africa », *Economic Journal*, vol. 108, Wiley-Blackwell, pp. 1330-1361.
- Case, A. et C. Ardington (2006), « The Impact of Parental Death on School Enrolment and Achievement: Longitudinal Evidence from South Africa », *Demography*, vol. 43, n° 3.
- Chetty, R. (2008), « Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 116, n° 2, pp. 173-234.
- Chetty, R. et A. Looney (2006), « Consumption Smoothing and the Welfare Consequences of Social Insurance in Developing Economies », *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp. 2351-2356.
- Clark, A. et F. Postel-Vinay (2009), « Job Security and Job Protection », *Oxford Economic Paper*, vol. 61, n° 2, pp. 207-239.
- Cunningham, W. (2000), « Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages and Sectoral Choice », Document internet, Banque mondiale, Washington DC.

- De Carvalho Filho, I.E. (2008), « Old-Age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil », *Journal of Development Economics*, vol. 86, n° 1, Elsevier, pp. 129-146, avril.
- De Janvry, A. et E. Sadoulet, (2005), « Can Mexico's Social Programs Help Reduce Poverty? », *Berkeley Review of Latin American Studies*, hiver, pp. 8-12.
- Delgado, G. et J.C. Cardoso (éd.) (2000), *A Universalizacao de Direitos Sociais no Brazil: a Previdencia Rural nos anos 90*, IPEA, Brasilia.
- Del Valle, A., A. Hijzen, A. Puymoyen, A. Vour'h et T. Xenogiani (2011), « The Labour Market Effects of Extending Health Protection Coverage: A Case Study of Mexico » (titre provisoire), Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Djankov, S. et R. Ramalho (2008), « Employment Laws in Developing Countries », *CEPR Discussion Paper*, n° 7097.
- Domeland, D. et N. Fiess (2006), « Unemployment and Unemployment Insurance », in F.G. Carneiro, I. Gill et R. Paes de Barros (dir. pub.), *The Third Dimension of Labor Markets: Demand, Supply and Institutions in Brazil*, Nova Science, New York, pp. 171-197.
- Edmonds, E.V. (2004), « Does Illiquidity Alter Child Labor and Schooling Decisions? Evidence from Household Responses to Anticipated Cash Transfers in South Africa », *Document de travail*, n° 10265, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Eyal, K. et I. Woolard (2010), « Female Labour Force Participation and the Child Support Grant in South Africa », manuscrit non publié.
- Ferro, A.R. et A.C. Nicollela (2007), *The Impact of Conditional Cash Transfers Programs on Household Working Decision in Brazil*, disponible à l'adresse [www.iza.org/conference\\_files/worldb2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf).
- Fields, G. (2005), « A Guide to Multisector Labour Market Models », *Document de travail sur la protection sociale de la Banque mondiale*, n° 0505, Washington DC.
- Fiszbein, A. et N. Schady (2009), « Les transferts conditionnels de fonds : Un moyen de réduire la pauvreté actuelle et future », Banque mondiale, Washington DC.
- Foguel, M. et R. Paes de Barros (2010), « The Effects of Conditional Cash Transfer Programmes on Adult Labour Supply: An Empirical Analysis Using a Time-Series-Cross-Section Sample of Brazilian Municipalities », *Estudos Económicos*, vol. 40, n° 2, juin.
- Gakidou, E., J. Barofsky, C. Bryson-Cahn, D.M. Feehan, D.K. Lee, H. Hernandez-Llamas et C.J.L. Murray (2006), « Assessing the Effect of the 2001-2006 Mexican Health Reform: An Interim Report Card », *The Lancet*, vol. 368, n° 9550, pp. 1920-1935, novembre.
- Gonzago, G. (2003), « Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil », *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 4, n° 1, pp. 165-222.
- Gonzalez, R. (2010), « Employment Policies in Brazil: History, Scope and Limitations », *IPC-IG Working Paper*.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc et A. Ouerghi (2008), « For Protection and Promotion – The Design and Implementation of Effective Safety Nets », Banque mondiale, Washington DC.
- Hamoudi, A. et D. Thomas (2005), « Pension Income and the Well-Being of Children and Grandchildren: New Evidence from South Africa », California Center for Population Research, *Online Working Paper Series*, CCPR-043-05.
- Hartley, R.G., J.C. Van Ours et M. Vodopivec (2010), « Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile », *IZA Discussion Paper*, n° 4681, Bonn.
- Heckman, J. et C. Pages (2004), « Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean », National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Hijzen, A. (2011), « The Labour Market Effects of Unemployment Compensation Schemes: A Case Study of Brazil » (titre provisoire), Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Homedes, N. et A. Ugalde (2009), « Twenty-Five Years of Convoluting Health Reforms in Mexico », *PLOS Medicine*, vol. 6, n° 8, août.
- Hu, S. (2008), « Universal Coverage and Health Financing from China's Perspective », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 86, n° 11, novembre.
- Hu, Y.-W. et F. Stewart (2009), « Pension Coverage and Informal Sector Workers – International Experiences », *Document de travail de l'OCDE sur l'assurance et les pensions privées*, n° 31, Éditions OCDE, Paris, janvier.

- Joumard, I. et C. André (2010), « Health Care Systems: Efficiency and Institutions », *Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 2010-4, Éditions OCDE, Paris, février.
- Juarez, L. (2008), « Are Informal Workers Compensated for the Lack of Fringe Benefits? Free Health Care as an Instrument for Formality », *ITAM Discussion Paper Serie*, n° 08-04, septembre.
- Jurberg, C. et G. Humphreys (2010), « Brazil's March Towards Universal Coverage », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, n° 88, Genève.
- King, G. et al. (2009), « Public Policy for the Poor? A Randomized Assessment of the Mexican Universal Health Insurance Programme », *The Lancet*, 8 avril.
- Kugler, A. (1999), « The Impact on Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labour Market Reform », *International Tax and Public Finance*, vol. 6, pp. 389-410.
- Kwon, S. (2002), « Achieving Health Insurance for All: Lessons from the Republic of Korea », *Extension of Social Security Paper*, n° 1.
- Lakin, J.M. (2010), « The End of Insurance? Mexico's Seguro Popular, 2001-2007 », *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 35, n° 3, juin.
- Lazear, E.P. (1990), « Job Security Provisions and Employment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, n° 3, pp. 699-726.
- Leibbrandt, M., I. Woolard, A. Finn et J. Argent (2010), « Trends in South African Income Distribution and Poverty Since the Fall of Apartheid », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 101, Éditions OCDE, Paris.
- Levy, S. et E. Rodriguez. (2004), « Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresa-Oportunidades Program », *Policy Dialogue Series*, Banque interaméricaine de développement, Washington.
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes – Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington.
- Lobato, L. et L. Burlandy (2000), « The Context and Process of Health Care Reform in Brazil », in S. Fleury, S. Belmatrino et E. Baris (dir. pub.), *Reshaping Health Care in Latin America – A Comparative Analysis of Health Care Reform in Argentina, Brazil, and Mexico*, IDRC, Ottawa.
- Margolis, D. (2008), « Unemployment Insurance Versus Individual Unemployment Accounts and Transitions to Formal and Versus Informal Sector Jobs », document interne.
- Marimom, R. et F. Zilibotti (1999), « Unemployment vs. Mismatch of Talents: Reconsidering Unemployment Benefits », *Economic Journal*, avril.
- Marinho, D.N.C., M.V. Balestro et M.I.M.T. Walter (2010), « Políticas Públicas de Emprego no Brasil, Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego », *Ministerio do Trabalho e Emprego*.
- McIntyre, D. et al. (2008), « Beyond Fragmentation and Towards Universal Coverage: Insights from Ghana, South Africa and the United Republic of Tanzania », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé*, vol. 86, n° 11.
- McKee, D. et P. Todd (à paraître), « The Longer-Term Effects of Human Capital Enrichment Programs on Poverty and Inequality: Oportunidades in Mexico », à paraître dans *Estudios de Economía*.
- Medeiros, M., T. Britto et F.V. Soares, (2008), « Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia », *Document de travail*, n° 46, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Micco, A. et C. Pagés (2006), « The Economic Effects of Employment Protection: Evidence from International Industry-Level Data », *IZA Discussion Paper*, n° 2433, Bonn.
- Mitra, S. (2009), « Disability Screening and Labor Supply: Evidence from South Africa », *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 99, n° 2, pp. 512-516.
- Niño-Zarazúa, M., A. Barrientos, D. Hulme et S. Hickey, (2010), « Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom? », *Brooks World Poverty Institute Working Paper Series*, n° 11610, BWPI, University of Manchester.
- O'Donnell, O. et al. (2008), « Who Pays for Health Care in Asia? », *Journal of Health Economics*, vol. 27.
- OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris

- OCDE (2008b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *OECD Review of Health Systems: Turkey*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Chili*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010a) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Maintenir les mesures d'activation pendant la crise », Réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail, « Faire face à la crise de l'emploi : Les réponses des politiques sociales et de l'emploi », 28-29 septembre 2009.
- OCDE (2011a), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris, à paraître.
- OCDE (2011b), « Effets sur le marché du travail des systèmes de protection sociale dans les économies émergentes », documentation complémentaire sur le chapitre 2 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, consultable en ligne uniquement à l'adresse [www.oecd.org/emploi/perspectives](http://www.oecd.org/emploi/perspectives).
- Organisation mondiale de la santé (2010), *Le financement des systèmes de santé : Le chemin vers une couverture universelle, Rapport sur la santé dans le monde*, Genève.
- Orszag, J., P. et D. Snower (1999), « The Impact of Individual Accounts: Piecemeal Versus Comprehensive Approaches », Document présenté lors de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Banque mondiale, Washington DC, 29 avril 1999.
- Parsons, D.O. (2010), « The Firing Cost Implications of Alternative Severance Pay Designs », *IZA Discussion Paper*, n° 4967, Bonn.
- Perry, G.E., W.F. Maloney, O.S. Arias, P. Fajnzylber, A.D. Mason et J. Saavedra-Chanduvi (2007), *Informality – Exit and Exclusion*, World Bank American Latin American and Caribbean Studies, Banque mondiale, Washington DC.
- Piggot, J., D.A. Robalino, et S. Jimenez-Martin, (2009), « Incentive Effects of Retirement Income Transfers », in R. Holzmann et al. (dir. pub.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Banque mondiale, Washington DC, pp. 125-148.
- Posel, D., J.A. Fairburn et F. Lund, (2006), « Labour Migration and Households: A Reconsideration of the Effects of the Social Pension on Labour Supply in South Africa », *Economic Modelling*, vol. 23, n° 5, pp. 836-853.
- PricewaterhouseCoopers (2007), *Healthcare in India*, Emerging market report.
- Puymoyen, A. et T. Xenogiani (2011), « The Labour Market Effects of Cash Transfers: A Case Study of South Africa » (titre provisoire), Éditions OCDE, Paris, à paraître.
- Ranchhod, V. (2010), « Household Responses to Adverse Income Shocks: Pensioner Out-Migration and Mortality in South Africa », Southern Africa Labour and Development Research Unit, *Document de travail*, n° 35.
- Ribas, R. et F.V. Soares (2011), « Is the Effect of Conditional Transfers on Labor Supply Negligible Everywhere? », Document présenté lors de la 6<sup>e</sup> conférence IZA/Banque mondiale sur l'emploi et le développement, organisée en juin 2011 à Mexico, [www.iza.org/conference\\_files/worldb2011/ribas\\_r6802.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf).
- Ribe, H., D.A. Robalino et I. Walker (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean*, Banque mondiale, Washington DC.
- Robalino, D. et L. Sanchez-Puerta (2008), « Managing Labor Market Risks and Creating Better Jobs: Alternative Designs for Income Protection and Active Labor Market », non publié.
- Robalino, D., M. Vodopivec et A. Bodor (2009), « Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries », *IZA Discussion Paper*, n° 4516, Bonn.
- Rodriguez-Oreggia, E. et S. Freije (2008), « Una Evaluación de Impacto sobre el Empleo, los Salarios y la Movilidad Ocupacional Intergeneracional del Programa Oportunidades », chapitre 2 de *SEDESOL A Diez Años de Intervención en Zonas Rurales (1997-2007). Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008*, Tome 1, Secretaría de Desarrollo Social, Mexico, D.F.
- Roxk, C., G. Schieber, P. Harimurti, A. Tandon et A. Somanathan (2009), *Health Financing in Indonesia – A Reform Road Map*, Banque mondiale, Washington DC.
- Saksena, P., K. Xu, R. Elovaino et J. Perrot (2010), « Health Services Utilization and Out-of-Pocket Expenditure at Public and Private Facilities in Low-Income Countries », *Rapport sur la santé dans le monde 2010, Document de référence*, n° 20.

- Skoufias, E. et V. Di Maro (2008), « Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty », *Journal of Development Studies*, vol. 44, n° 7, pp. 935-960.
- Skoufias, E. et S.W. Parker (2001), « Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in Mexico », *Economía*, vol. 2, n° 1, pp. 45-96.
- Stiglitz, J. et J. Yun (2005), « Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance », *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 2037-2067.
- Tatsiramos, K. (2009), « Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability », *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, n° 6, pp. 1225-1260.
- Tavares, P.A. (2008), « Efeito do Programa Bolsa Família sobre o Trabalho das Mães », *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú- MG*.
- Urbina, M. (2008), « Sistema de Protección Social en Salud – Seguro Popular de Salud – Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 », INSA, disponible à l'adresse [http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/evaluaciones/ecr07/resumen\\_ejecutivo\\_spss07.pdf](http://portal.salud.gob.mx/sites/salud/descargas/pdf/evaluaciones/ecr07/resumen_ejecutivo_spss07.pdf).
- Valdes-Prieto, S. (2009), « The 2008 Chilean Reform to First-Pillar Pensions », *CESifo Working paper Series*, n° 2520.
- Van Doorslaer, E., O. O'Donnel, R.P. Rannan-Eliya et A. Somanathan (2006), « Effect of Health Payments on Poverty Estimates in 11 Countries in Asia: An Analysis of Household Survey Data », *The Lancet*, vol. 368.
- Van Ours, J.C. et M. Vodopivec (2008), « Does Reducing Unemployment Insurance Generosity Reduce Job Match Quality? », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 3-4, pp. 684-695.
- Venn, D. (2009), « Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators », *Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89, Éditions OCDE, Paris.
- Vodopivec, M. (2009), « Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries », *IZA Discussion Paper*, n° 6, Bonn.
- Vodopivec, M. et M.H. Tong (2008), « China: Improving Unemployment Insurance », *Document de travail de la Banque mondiale sur la protection sociale*, n° 0820, Washington DC.
- Wagstaff, A. (2009), « Social Health Insurance Reexamined », *Health Economics*.
- Williams, M.J. (2007), « The Social and Economic Impacts of South Africa's Child Support Grant », *Economic Policy Research Institute Working Paper*, n° 40, Cape Town.
- Woolard, I. et M. Leibbrandt (2010), « The Evolution and Impact of Unconditional Cash Transfers in South Africa », *Document présenté lors de la Conférence ABCDE, Stockholm, mai*.
- Xu, K., D.E. Evans, K. Kawabate et R. Zeramdini (2003), « Household Catastrophic Health Expenditure: A Multicountry Analysis », *The Lancet*, vol. 362.
- Zhu, Y. (2009), « A Case Study on Social Security Coverage Extension in China », *ISSA Working Paper*, n° 7, disponible à l'adresse [www.issa.int/aiss/content/download/91350/1830628/file/2-paper7-YZhu.pdf](http://www.issa.int/aiss/content/download/91350/1830628/file/2-paper7-YZhu.pdf).



Extrait de :  
**OECD Employment Outlook 2011**

**Accéder à cette publication :**

[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2011-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2011), « Effets sur le marché du travail des systèmes de protection sociale dans les économies émergentes », dans *OECD Employment Outlook 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2011-4-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-4-fr)

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.