

INDICATEURS DE TAUX DE REMPLACEMENT AUX FINS DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

John P. Martin

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	116
l'indicateur synthétique des droits aux prestations utilisé par l'OCDE	117
Les estimations de taux de remplacement nets de l'OCDE	122
Comparaison des taux de remplacement nets de l'OCDE avec d'autres estimations internationales	123
Conclusions	127
<i>Annexe</i> : Taux de remplacement pour l'Italie	128
Bibliographie	132

Cet article s'inspire dans une large mesure des travaux réalisés dans le cadre de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications*, chapitre 8. L'auteur tient à remercier Sveinbjörn Blöndal, Jørgen Elmeskov, Michael P. Feiner, David Grubb, Mark Pearson, Deborah Roseveare et Peter Schwane pour leurs précieux commentaires, ainsi que Marco Doudeyns pour son aide sur le plan statistique et Patricia Comte pour son assistance technique.

INTRODUCTION

Le niveau élevé du chômage et sa persistance dans beaucoup de pays de l'OCDE au cours des deux dernières décennies a donné lieu à de nombreuses études théoriques sur ses causes, ses conséquences et les remèdes à lui apporter. Dans ce débat, une grande importance est donnée au rôle potentiel des allocations de chômage et des prestations sociales connexes en tant que déterminants du chômage.

Des études théoriques portant sur l'augmentation et la persistance du chômage ont donné quelque crédit à cette hypothèse¹. Plusieurs théories du chômage conduisent à émettre le postulat suivant : la « générosité » des allocations de chômage et des prestations sociales est l'un des déterminants potentiels du taux naturel de chômage. De récentes études empiriques visant à expliquer la structure du chômage dans les différents pays de l'OCDE tendent à confirmer cette hypothèse². De plus, la générosité des prestations peut également influencer sur la rapidité avec laquelle le taux effectif de chômage retrouve un nouvel équilibre à la suite de chocs économiques³.

Cependant, ces travaux théoriques et empiriques et les conséquences qui en découlent en matière de politique économique dépendent pour une large part de la possibilité de mesurer avec une relative précision ce que l'on appelle le « taux de remplacement », c'est-à-dire la proportion dans laquelle le revenu qui aurait été tiré du travail est remplacé par les allocations de chômage et les prestations sociales connexes. Cette tâche qui, lorsqu'on l'aborde, paraît assez simple se révèle en fait très complexe. Dans aucun pays de l'OCDE il n'existe de taux de remplacement *unique* mais une myriade de taux de remplacement qui correspondent aux spécificités personnelles et familiales des chômeurs, à leurs antécédents d'emploi et de chômage, ainsi qu'aux diverses structures et conditions d'application des régimes d'assurance-chômage et d'aide sociale dans les pays de l'OCDE et aux interactions entre ces régimes et les régimes fiscaux. Lorsqu'on tente de tenir compte de tous ces éléments complexes pour calculer des taux de remplacement comparables au niveau international, la tâche devient redoutable.

L'OCDE s'est efforcé depuis quelque temps de rassembler des données comparables sur les taux de remplacement bruts et nets et a fait largement usage de celles-ci pour évaluer les progrès réalisés par les pays Membres dans la mise en

œuvre des recommandations contenues dans *l'Étude sur l'Emploi*. Le but de la présente note est de décrire brièvement ces données et de les comparer à des estimations semblables effectuées dans le cadre d'autres études internationales.

L'INDICATEUR SYNTHÉTIQUE DES DROITS AUX PRESTATIONS UTILISÉ PAR L'OCDE

L'approche fondamentale adoptée par l'OCDE pour mesurer les taux de remplacement consiste à calculer l'ensemble des prestations qui peuvent être versées durant une année de chômage dans divers cas « types » représentatifs de la situation des travailleurs et des ménages.

Les cas pris en compte sont les suivants :

- i) trois fractions de la période de chômage d'une personne ayant de longs antécédents d'emploi : la première année, les deuxième et troisième années et les quatrième et cinquième années;
- ii) trois situations de famille et de revenu : célibataire, marié avec conjoint à charge et marié dont le conjoint travaille; et
- iii) deux niveaux de gains antérieurs : gains moyens et deux tiers des gains moyens⁴.

Dans tous les cas, les taux de remplacement sont ceux d'un travailleur de 40 ans, considéré comme représentatif de la situation moyenne d'un chômeur.

Ces divers cas génèrent 18 taux de remplacement. Afin de rendre cet ensemble lisible, le tableau 1 indique neuf taux de remplacement exprimés en moyennes sur les deux niveaux de gains précités (gains moyens et deux tiers des gains moyens)⁵. La dernière colonne du tableau 1 donne la moyenne arithmétique (c'est-à-dire non pondérée) des taux de remplacement figurant dans l'ensemble des neuf colonnes précédentes. Cette moyenne arithmétique constitue l'indicateur synthétique de l'OCDE des droits aux prestations. Par conséquent, l'indicateur synthétique de l'OCDE n'est pas forcément voisin du taux de remplacement *initial* auquel les chômeurs ont légalement droit lorsqu'ils perdent leur travail, ni de la *moyenne* des prestations actuellement servies aux chômeurs. Les données figurant au tableau 1 sont des taux de remplacement *bruts*, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas corrigés des effets de l'impôt (voir ci-après).

En outre, on constate des variations significatives dans les taux individuels de remplacement du tableau 1, ce qui implique que l'on pourrait les pondérer de manière différente pour obtenir un autre indicateur synthétique. Par exemple, au lieu de prendre une moyenne arithmétique de l'ensemble des taux de remplacement, on pourrait les pondérer en fonction de la composition démographique, familiale et chronologique du chômage dans chacun des pays et pour chacune des

années concernées. Ceci rendrait l'indicateur synthétique plus représentatif pour des pays comme le Japon ou les Etats-Unis, où la durée des droits est généralement inférieure à un an et où l'incidence du chômage de longue durée est relativement faible. Toutefois, le recours à une telle pondération pose des problèmes car la taille des populations concernées varie suivant les incitations de 5 régimes de prestations, ce qui peut introduire un biais statistique dans l'indicateur synthétique. C'est pourquoi l'OCDE a choisi comme indicateur synthétique une moyenne arithmétique des divers taux de remplacement⁶.

Les calculs présentés dans le tableau 1 sont fondés sur l'hypothèse que les chômeurs bénéficient de leurs droits *légaux* aux prestations. Or, Atkinson et Micklewright (1991) soulignent que l'utilisation incomplète des prestations par la population couverte constitue un sérieux problème dans certains pays de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne les prestations d'aide sociale soumises à critères de ressources. Il est impossible de tenir compte de taux d'utilisation des prestations différents dans ces comparaisons internationales, faute de données suffisantes.

Cela étant, les estimations révèlent d'importantes variations de l'indicateur synthétique au plan international. Le taux moyen (non pondéré) de remplacement de l'OCDE était de 31 pour cent en 1995; l'écart-type atteignait 13 pour cent. Le Danemark avait le taux de remplacement moyen le plus élevé, avec 71 pour cent, tandis que le taux de remplacement le plus faible, de 10 pour cent seulement, était enregistré au Japon. L'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis avaient tous des taux de remplacement globaux relativement faibles de 20 ou moins.

Comme on l'aura remarqué, les estimations de l'OCDE des taux de remplacement *bruts* sont disponibles sous la forme d'une série chronologique débutant en 1961, ou plus précisément, elles le sont pour chaque année impaire entre 1961 et 1995. Le graphique 1 indique les résultats pour 21 pays.

Quelles sont les principales caractéristiques que fait apparaître l'indicateur synthétique de la générosité des prestations? D'abord, l'impression globale qui en ressort est celle d'une augmentation significative de l'indicateur synthétique dans la zone de l'OCDE depuis 1961. Cette impression est confirmée par le calcul de la valeur moyenne (non pondérée) de l'indicateur synthétique

	1961	1967	1973	1979	1985	1991	1995
OCDE Europe	14	16	19	25	30	32	34
OCDE Total	16	16	19	24	28	29	31

Tableau 1. **Taux bruts de remplacement des prestations de chômage¹ en fonction de la durée du chômage et de la situation de famille, 1995²**

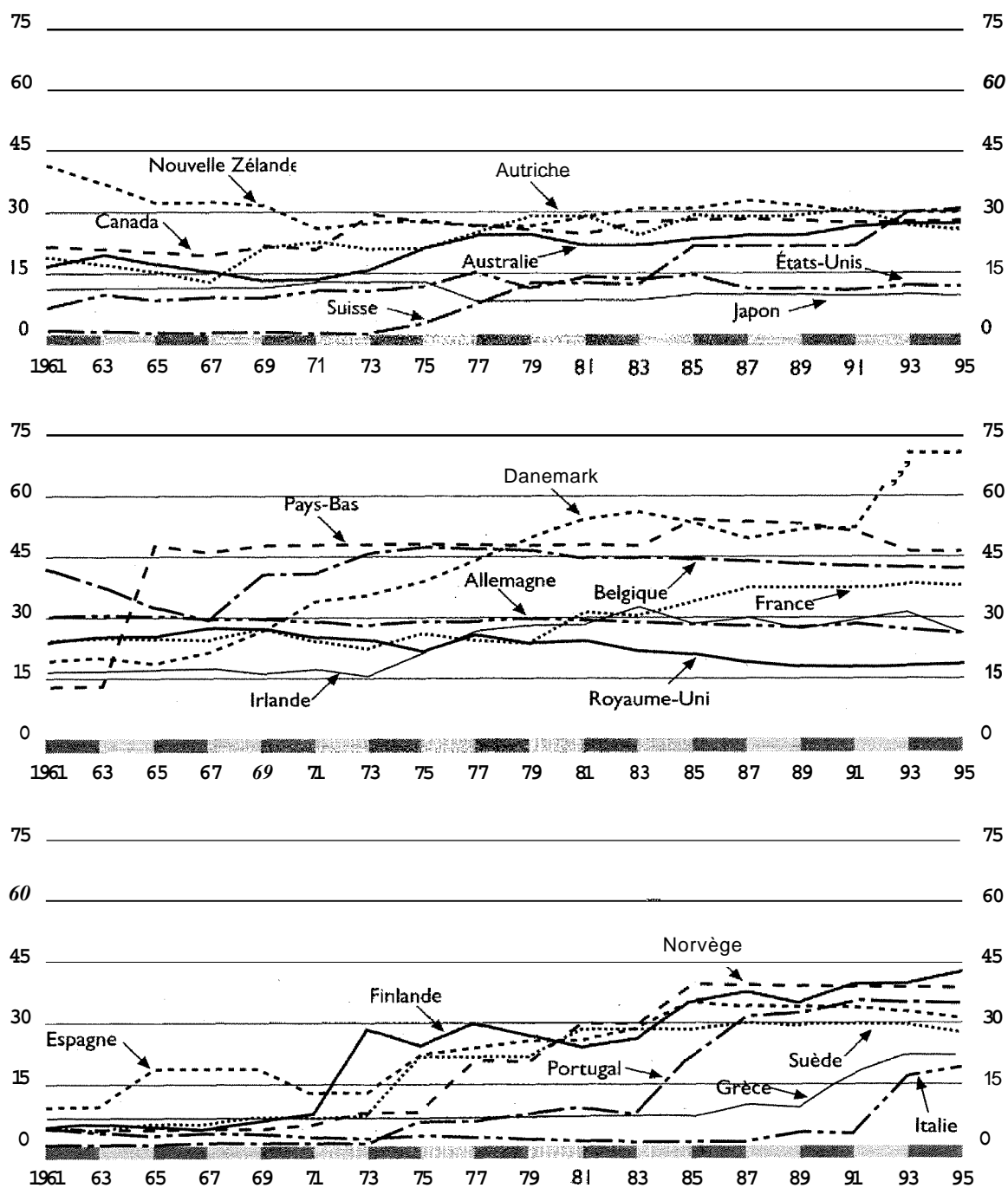
Durée	Première année			Deuxième et troisième années			Quatrième et cinquième années			Moyenne générale
	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	
Australie	29	52	0	30	53	0	30	53	0	27
Autriche	35	38	21	33	37	0	33	37	0	26
Belgique	51	51	47	34	51	29	34	51	29	42
Canada	54	54	54	14	28	0	14	28	0	27
Danemark	71	73	69	71	73	69	71	73	69	71
Finlande	65	65	64	47	47	40	30	30	0	43
France	58	58	58	40	40	34	25	25	0	38
Allemagne	35	38	35	31	34	0	31	34	0	26
Grèce	44	53	44	19	19	19	0	0	0	22
Irlande	26	42	26	27	43	0	27	43	0	26
Italie	45	45	45	15	15	15	0	0	0	20
Japon	30	30	30	0	0	0	0	0	0	10
Pays-Bas	70	70	70	46	58	18	34	48	0	46
Nouvelle-Zélande	33	54	0	34	57	0	34	57	0	30
Norvège	62	62	62	47	47	47	8	8	8	39
Portugal	65	65	65	39	43	39	0	0	0	35
Espagne	65	65	65	30	30	30	0	0	0	32
Suède	76	76	76	6	6	6	0	0	0	27
Suisse	70	70	70	19	19	19	0	0	0	30
Royaume-Uni	18	29	18	19	30	0	19	30	0	18
États-Unis	27	29	25	5	8	0	5	8	0	12

1. Droits aux prestations avant impôt en pourcentage des gains antérieurs avant impôt. Il s'agit de moyennes des taux de remplacement correspondant¹ à deux niveaux de rémunération (rémunération moyenne et deux tiers de la rémunération moyenne). Pour plus d'informations, cf. OCDE (1994, chapitre 8).

2. Les données concernent l'année 1995 pour tous les pays, à l'exception de S.États-Unis pour lesquels les données se rapportent à l'année 1994.

Source : Base de données de l'OCDE sur les droits aux prestations de chômage et les taux de remplacement.

Graphique I. *Mesure synthétique des droits aux prestations*¹, 1961-1995²
Pourcentages



1. Moyenne des taux de remplacement des prestations de chômage pour deux niveaux de gains, trois situations familiales et trois durées de chômage. Pour plus de détails, cf. OCDE, « *Étude de l'OCDE sur l'Emploi : Données et Explications* », chapitre 8. Les données sur les gains utilisés pour le calcul des taux de remplacement relatifs à l'année 1995 sont des estimations du Secrétariat.
2. Les données de fin d'année concernent l'année 1994 pour les États-Unis.

Source : Base de données de l'OCDE sur les droits aux prestations de chômage et les taux de remplacement.

L'indicateur synthétique moyen pour l'ensemble de l'OCDE a presque doublé depuis 1961, avec une croissance légèrement plus forte dans la partie européenne de l'OCDE. Toutefois, dans certains pays, l'indicateur synthétique n'a pas augmenté depuis 1961. Le graphique 1 montre que l'indicateur synthétique est resté assez stable ou qu'il a même baissé en Allemagne, en Belgique, aux États-Unis, au Japon, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni.

Ensuite, il convient de remarquer que la hausse tendancielle de l'indicateur synthétique dans la plupart des pays s'est accompagnée d'une convergence significative des taux de remplacement bruts : le coefficient de variation sur l'échantillon des 21 pays est revenu de 78 pour cent en 1961 à 42 pour cent en 1995.

En dernier lieu, cette hausse tendancielle semble avoir perduré au cours des années 1990. Dans la plupart des pays pour lesquels on dispose de données pour 1995, l'indicateur synthétique augmente depuis 1989, ou est resté stable⁷. Les seules baisses de l'indicateur synthétique ont été enregistrées en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Canada, en Espagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et en Suède.

L'augmentation générale de l'indicateur synthétique au cours des dernières années est à première vue surprenante étant donné que beaucoup de gouvernements des pays de l'OCDE ont adopté dernièrement des mesures en vue de réformer leurs régimes d'assurance-chômage afin d'accroître les incitations au travail et de réduire les dépenses publiques. Ces dispositions sont décrites dans l'Étude de l'OCDE (1995a). Toutefois, certaines de ces réformes, par exemple les mesures visant à rendre plus rigoureuses les conditions d'admission au bénéfice des prestations (au Canada, en Belgique, en Norvège, en Espagne et en Suède) et à contrôler plus rigoureusement les droits aux prestations et les critères de recherche d'emploi (en Belgique, au Danemark, en Espagne en Norvège, et au Royaume-Uni), ont peu de chance de faire sentir leurs effets dans l'indicateur synthétique de l'OCDE. D'autres facteurs devraient en revanche apparaître, par exemple, des réductions de taux de remplacement de certains groupes (en Allemagne, en Autriche, au Canada, en France, en Irlande et en Suède) et des diminutions de la durée d'indemnisation (au Canada et en France)⁸. Cependant, étant donné que l'indicateur synthétique est un taux de remplacement correspondant à un certain nombre de situations types et que les réformes introduites ont généralement eu pour effet de réduire les taux de remplacement et/ou la durée d'indemnisation pour certains groupes en les augmentant pour d'autres, il est parfaitement possible que les réformes des régimes de prestations aient abouti à des économies budgétaires et que simultanément l'indicateur synthétique des droits aux prestations n'ait pas changé ou ait même augmenté⁹.

La contraction qui s'est produite dans les marchés du travail des pays de l'OCDE au début des années 90 est sans doute en partie responsable de la légère augmentation générale de l'indicateur Synthétique entre 1989 et 1995. Les gains

moyens ont chuté ou n'ont pas augmenté au même rythme que dans le passé alors que les prestations ont continué d'être indexées sur les prix dans la majorité des pays. Dans quelques autres pays, cependant, les droits aux prestations ont été accrus, ce qui s'est reflété dans l'indicateur Synthétique. A titre d'exemple, la Suisse a récemment étendu la durée maximale d'indemnisation, tandis que la Grèce et l'Italie ont augmenté de manière substantielle les allocations de base au titre du chômage. La Finlande a accru, en 1994, les droits aux prestations en mettant en place une nouvelle allocation pour les personnes à la recherche d'un premier emploi et pour celles qui ont épuisé leurs droits à l'assurance-chômage.

LES ESTIMATIONS DE TAUX DE REMPLACEMENT NETS DE L'OCDE

Bien que l'indicateur synthétique de l'OCDE recouvre une grande variété de situations et qu'il soit calculé pour la quasi-totalité des pays Membres sous la forme d'une série chronologique depuis 1961, il s'agit encore seulement d'un indicateur approximatif, comme cela est souligné dans l'Étude de l'OCDE (1994). Les données figurant dans le tableau 1 ne tiennent pas compte de plusieurs sources de variation des taux de remplacement. En premier lieu, elles ne prennent pas en compte l'influence de la fiscalité. Les taux de remplacement nets (c'est-à-dire après impôt) sont en général plus élevés que les taux bruts pour deux raisons essentielles : *i*) les prestations sont exonérées de la plupart des cotisations salariales de sécurité sociale dans de nombreux pays ; et *ii*) la progressivité du système fiscal fait que le taux moyen de l'impôt sur les prestations est inférieur au taux moyen de l'impôt sur les gains. Les taux de remplacement nets semblent donc mieux pouvoir expliquer les comportements que les taux bruts. En second lieu, on ne retient pas, dans les calculs effectués, les allocations de logement. En troisième lieu, il n'est pas tenu compte des allocations familiales ; c'est pourquoi aucune des situations spécifiques envisagées dans le tableau 1 ne comporte de couple avec enfant. En dernier lieu, la durée d'indemnisation retenue comme base de calcul est la durée légale ; il n'est pas tenu compte du fait que la garantie de placement du chômeur de longue durée dans le cadre d'un programme actif du marché du travail, qui se prolonge souvent assez longtemps pour ouvrir droit à une nouvelle période de prestations, rend *de facto* la durée d'indemnisation pratiquement illimitée dans certains pays, comme le Danemark (avant 1994), la Norvège et la Suède.

Une étude est en cours au sein de l'OCDE, qui vise à pallier certaines de ces carences, et notamment à calculer des taux de remplacement *nets*¹⁰. Les allocations de logement sont comprises dans ces calculs pour les pays où ces prestations existent. L'hypothèse moyenne retenue est que les dépenses de logement dans l'un quelconque des pays sous revue représentent une fraction invariable (20 pour cent) des gains obtenus par un ouvrier moyen dans ce pays. Les dispositions relatives aux prestations de logement du pays concerné sont ensuite appliquées aux dépenses de logement ainsi comptabilisées¹¹.

Les estimations des taux de remplacement nets de 18 pays en 1994/1995 figurent dans le tableau 2. Comme on peut le voir, ces taux sont dans tous les cas plus élevés que les taux de remplacement bruts du tableau 1, sauf dans le cas de l'Italie¹². Toutefois, une comparaison des tableaux 1 et 2 montre que la hiérarchisation des taux nationaux de remplacement bruts et nets sont fortement corrélés (coefficient de corrélation de rang de Spearman = 0.73).

Le taux de remplacement net moyen (non pondéré) de 50 pour cent pour l'OCDE est de deux tiers supérieur au taux de remplacement brut moyen pour le même groupe de pays : l'écart-type des taux nets est de 16.5 points. Une nouvelle fois, le Danemark et les Pays-Bas ont les taux les plus élevés, avec des taux de remplacement nets de 81 et de 69 pour cent respectivement, alors que l'Italie et les États-Unis ont les taux les plus bas, inférieurs à 20 pour cent.

Il n'y a, malheureusement, pas de série chronologique comparable des taux de remplacement nets, remontant à 1961 et le Secrétariat de l'OCDE n'envisage pas de la constituer dans un avenir proche. Cependant, étant donné la forte corrélation positive entre les taux bruts et nets évoqués ci-dessus, il semble probable que les taux de remplacement nets ont également tendu à croître de façon significative au cours des trois dernières décennies dans la majorité des pays, parallèlement aux mouvements retracés dans le graphique 1.

COMPARAISON DES TAUX DE REMPLACEMENT NETS DE L'OCDE AVEC D'AUTRES ESTIMATIONS INTERNATIONALES

Le calcul de taux de remplacement nets est d'un grand intérêt, spécialement à des fins de comparaison. Le rapport de 1994 de la Commission européenne sur *La protection sociale en Europe* présente des taux de remplacement nets, sur base 1992, pour un ouvrier célibataire de l'industrie âgé de 40 ans, pendant sa période initiale de chômage. Mais étant donné que ces données sont relatives à la période *initiale* de chômage et que celles de l'OCDE ont trait à des moyennes sur la première année de chômage, il est impossible de faire une comparaison directe entre les estimations de la Commission européenne et celles de l'OCDE qui figurent au tableau 2.

En revanche, l'Office central de planification hollandais a récemment publié les résultats d'un important projet de recherche qu'il a entrepris afin de calculer les taux de remplacement *nets* en 1993 dans les États membres de l'Union européenne et aux États-Unis¹³. En outre, des experts nationaux de sept pays européens – l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, et la Suède – ont conjugué leurs efforts afin de calculer les taux de remplacement *nets* pour une série de familles types et de niveaux de revenus¹⁴. Comme les estimations de l'Office central de planification, cet exercice référencé ci-après « Groupe des Sept (1995) », tient compte des allocations de logement.

Tableau 2. Taux nets de remplacement des prestations de chômage' en fonction de la durée du chômage et de la situation de famille, 1994/5²

Durée	Première année			Deuxième et troisième années			Quatrième et cinquième années			Moyenne générale
	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	Célibataire	Conjoint à charge	Conjoint travaille	
Australie	36	57	0	36	57	0	36	57	0	31
Belgique	79	70	47	55	64	47	55	64	47	59
Canada	60	76	54	42	56	0	42	56	0	43
Danemark	79	83	80	79	83	80	79	83	80	81
Finlande	74	93	34	74	93	0	74	93	0	59
France	79	80	60	63	62	26	61	60	0	55
Allemagne	66	74	74	63	72	0	63	72	0	54
Irlande	40	58	36	40	58	5	40	58	0	37
Italie	43	43	43	13	13	13	0	0	0	19
Japon	78	80	45	41	58	0	41	58	0	45
Pays-Bas	79	90	75	78	88	56	73	85	0	69
Nouvelle-Zélande	50	67	0	50	67	0	50	67	0	39
Norvège	67	77	67	61	76	63	54	75	15	62
Espagne	69	70	70	54	55	48	32	39	0	49
Suède	81	81	81	76	100	10	75	101	0	67
Suisse	78	86	77	68	81	22	64	80	0	62
Royaume-Uni	64	75	44	64	74	0	64	74	0	51
États-Unis	34	38	32	9	14	0	9	14	0	16

1. Droits aux prestations sur une base non imposable avec allocations-logement, en pourcentage des gains non imposables. Le loyer est censé correspondre à 20 pour cent des gains d'un ouvrier moyen de l'industrie dans le pays concerné.

2. Les données concernent l'année 1995 pour l'Australie, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède.

Source : Base de données de l'OCDE sur les droits aux prestations de chômage et les taux de remplacement.

Le tableau 3 présente une comparaison des estimations synthétiques, réalisées par l'OCDE, des taux de remplacement nets avec, d'une part, les estimations moyennes similaires de l'Office central de planification pour 1993 et d'autre part, celles du Groupe des Sept pour 1994. Afin de permettre des comparaisons plus valables entre les trois études, les taux de remplacement nets excluent le cas d'un couple avec un conjoint qui travaille et l'autre qui est au chômage (ceci explique les légères différences existant, dans les estimations de l'OCDE, entre les chiffres des tableaux 2 et 3). Toutefois, une lecture attentive des notes du tableau 3 indique que quelques différences existent encore dans le concept de taux de remplacement net

Tableau 3. Comparaison des estimations synthétiques du taux net de remplacement établies par l'OCDE avec celles de l'Office central de planification et du Groupe des Sept'

Droits calculés sur 5 années de chômage, en pourcentage des gains antérieurs

	OCDE [1994/95] ²	OCP {1993} ³	Groupe des Sept (1994) ⁴
Belgique	65	66	n.d.
Danemark	81	90	73
Finlande	33	n.d.	75
France	68	75	52
Allemagne	68	68	55
Grèce	n.d.	28	n.d.
Irlande	49	67	n.d.
Italie	19	61	n.d.
Pays-Bas	82	78	67
Portugal	n.d.	44	n.d.
Espagne	53	59	n.d.
Suède	86	n.d.	67
Royaume-Uni	69	63	46
États-Unis	19	41	n.d.

n.d. = non disponible.

1. La moyenne générale de l'OCDE indiquée ici diffère de celle du tableau 2 parce qu'elle exclut le taux de remplacement correspondant à un couple avec un conjoint au travail et l'autre au chômage afin d'être comparable avec les moyennes de l'OCP et du Groupe des Sept.
2. Les moyennes de l'OCDE comprennent les allocations-logement mais excluent les dépenses de logement. Les données concernent l'année 1995 pour l'Australie, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ; les données pour tous les autres pays concernent l'année 1994.
3. Les moyennes de l'OCP comprennent les allocations-logement mais excluent les dépenses de logement. Dans le calcul des allocations-logement, les dépenses de logement sont déterminées par structure familiale type en proportion des gains bruts de référence. Les dépenses de logement se modifient en conséquence avec le revenu mais restent constantes quand la nature de l'emploi change. Les taux de compensation de l'OCP comprennent également les dépenses d'assurance-maladie privée dans certains cas (Allemagne, Pays-Bas et États-Unis).
4. Les moyennes du Groupe des Sept comprennent les allocations-logement. Les taux de remplacement sont calculés après attribution d'une indemnité pour dépenses de logement. Les dépenses de logement "type" sont estimées par catégorie de famille dans chaque pays et l'on suppose par la suite que ces dépenses de logement ne se modifient pas quand le revenu ou la nature de l'emploi changent.

Sources : OCP (1995); Groupe des Sept (1995); estimations du Secrétariat de l'OCDE.

(TCN) tel qu'il est mesuré dans ces études, eu égard, notamment, au traitement qui est fait des dépenses et des prestations de logement.

L'OCDE et l'Office central de planification (OCP) adoptent pour l'essentiel la même définition du taux de remplacement net, soit :

$$\text{OCDE, OCP TCN} = \frac{\text{Allocations nettes de chômage} + \text{Allocations de logement}}{\text{Gains nets} + \text{Allocations de logement}}$$

Les taux de remplacement nets du Groupe des Sept se basent sur la définition du revenu la plus extensive et tiennent compte des dépenses de logement :

$$\text{G7 TCN} = \frac{\text{Allocations nettes de chômage} + \text{Allocations de logement} - \text{dépenses de logement}}{\text{Gains nets} + \text{Allocations de logement} - \text{dépenses de logement}}$$

Les données du tableau 3 font apparaître des caractéristiques intéressantes. D'abord, les taux de remplacement nets du Groupe des Sept sont toujours plus faibles que les taux moyens de l'OCDE ou de l'OCP pour les pays en cause. Ceci s'explique par le fait que le Groupe des Sept inclut les dépenses de logement dans sa définition du taux de remplacement net tandis que ce n'est pas le cas pour l'OCDE et l'OCP. Ensuite, une comparaison des taux nets de l'OCP avec ceux de l'OCDE montre que les premiers dépassent les seconds en ce qui concerne six des dix pays considérés. Enfin, malgré quelques différences sensibles dans les niveaux des estimations de l'OCP et de l'OCDE, les rangs des pays sont fortement corrélés. Le coefficient de corrélation de rang de Spearman entre les taux de remplacement nets de l'OCDE et ceux de l'OCP est de 0.79.

En raison des différences existant entre les estimations de l'OCP et celles de l'OCDE, le Secrétariat de l'OCDE a essayé de rapprocher les deux séries statistiques, et a ainsi obtenu les résultats suivants :

- i) Les estimations ne sont pas comparables pour l'Italie et les États-Unis. L'OCP a supposé que *tous* les chômeurs d'Italie peuvent bénéficier de l'allocation de mobilité alors que l'estimation de l'OCDE, pour des raisons expliquées en annexe, modélise la prestation comme une moyenne pondérée de l'allocation de mobilité et de l'allocation de chômage ordinaire. L'écart en ce qui concerne les États-Unis est partiellement expliqué par la couverture géographique de l'indicateur de revenu utilisé dans les calculs des taux de remplacement. L'indicateur de l'OCDE est fondé sur la situation d'un ouvrier moyen vivant à Détroit, dans le Michigan, tandis que l'indicateur de l'OCP est basé sur une moyenne de trois États. De plus, les estimations de l'OCP tiennent également compte d'un allongement de la durée des prestations versées au titre de l'indemnisation d'urgence du chômage (Emergency Unemployment Compensation Programme). Cet allongement est fonction du taux de chômage de l'État concerné. Les

calculs de l'OCDE n'intègrent pas cet allongement de la durée des prestations.

- ii) S'agissant du Danemark, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, l'écart constaté s'explique principalement par le traitement différent des allocations de logement dans les deux séries d'estimations. Ce facteur est également important pour l'Irlande puisque les estimations de l'OCP intègrent les allocations de logement alors que celles de l'OCDE les excluent. En outre, les estimations de l'OCDE concernent 1995 et prennent en compte la suppression, dans les prestations, de la référence aux gains, tandis que celles de l'OCP, qui concernent 1993, ne le font pas.
- iii) La différence constatée pour la France tient à une différence de traitement de la durée de versement des prestations. L'OCP suppose que la durée de versement des prestations d'assurance-chômage au taux initial est de 18 mois tandis que les calculs de l'OCDE, comme ceux du Groupe des Sept et les sources françaises, considèrent que cette durée est de neuf mois.
- iv) Pour l'Espagne, les estimations de l'OCDE tiennent compte du fait que les allocations de chômage sont devenues imposables en 1993, alors que celles de l'OCP ne retiennent pas ce changement de traitement fiscal.

CONCLUSIONS

Même s'il est vrai que les prestations de chômage ne peuvent expliquer qu'en partie un chômage élevé et persistant, il n'en reste pas moins nécessaire d'entreprendre des réformes dans ce domaine dans le cadre d'une stratégie globale visant à réduire durablement le chômage. Afin de faciliter les comparaisons internationales en la matière, l'OCDE a récemment calculé un ensemble de taux de remplacement pour la quasi totalité de ses pays Membres, à compter de 1961 pour ce qui est des taux de remplacement bruts et de 1993 pour les taux de remplacement nets.

Ces indicateurs donnent un certain nombre de signaux clairs en ce qui concerne les grandes lignes de la politique à suivre dans cet important domaine. Tout d'abord, il y a eu une augmentation des droits aux prestations dans la majorité des pays de l'OCDE au cours des trois dernières décennies : le taux moyen de remplacement *brut* pour l'OCDE a presque doublé, passant de 16 pour cent en 1961 à 31 pour cent en 1995. Ensuite, les taux de remplacement sont plus élevés lorsque l'on retient les effets de la fiscalité et des allocations de logement : le taux moyen de remplacement *net* pour l'OCDE a atteint 50 pour cent en 1994. Enfin, contrairement à une idée largement répandue, la plupart des pays de l'OCDE paraissent avoir choisi d'avancer très prudemment sur la voie de la réforme de leurs systèmes d'allocations de chômage et de protection sociale. Les réformes ne semblent guère avoir entraîné pour l'instant de baisse de l'indicateur synthétique des taux de remplacement de l'OCDE dans la majorité des pays concernés.

Annexe

TAUX DE REMPLACEMENT POUR L'ITALIE

Les estimations des taux de remplacement en vigueur en Italie jusqu'en 1991, publiées dans *l'Étude de l'OCDE* (1994), portaient seulement sur les allocations de chômage « ordinaires » qui assuraient, jusqu'à une époque récente, de très faibles prestations à une minorité de chômeurs. Il en résultait des taux de remplacement estimés, bruts et nets, très faibles. Il n'était pas tenu compte des indemnités de chômage partiel telles que la CIG (Cassa Integrazione Guadagni, Caisse d'indemnisation du chômage partiel) au motif que la plupart des bénéficiaires ne sont pas comptés parmi les chômeurs. Les prestations de la CIG ordinaire (CIGO) sont versées aux travailleurs touchés par des licenciements collectifs dans les entreprises de 16 employés ou plus à la suite d'une baisse temporaire d'activité économique, y compris les variations saisonnières. Les prestations sont égales à 80 pour cent des gains bruts plafonnés à un maximum mensuel équivalant à 65 pour cent environ des gains moyens. En 1968, une CIG spéciale (CIGS) a été mise en place pour servir des prestations en cas de licenciements collectifs de longue durée dans les entreprises et les secteurs faisant l'objet de restructurations. Les prestations de la CIGS sont normalement versées pendant une durée maximale de deux ans, qui peut être portée à quatre ans (voir Mosley, 1995, pour plus de précisions). Les estimations publiées dans *l'Étude de l'OCDE* (1994) ne tiennent pas compte également de l'allocation spéciale de chômage qui avait été créée en 1968 à l'intention des ouvriers en chômage permanent. La raison de l'exclusion de cette dernière est la faible utilisation qui en est faite.

En 1991, une allocation dite de « mobilité » fut créée pour remplacer l'allocation spéciale de chômage. L'allocation de mobilité est initialement versée à un taux équivalent à celui de la CIG, puis réduite de 20 pour cent après un an. Le nombre de travailleurs percevant l'allocation de mobilité a crû rapidement depuis 1991, approchant les 300 000 à la fin de 1994. Pour une analyse de l'allocation de mobilité, voir OCDE (1995b, pp. 133-135).

Les prestations telles que la CIGO/CIGS, l'allocation de mobilité ou les allocations spéciales de chômage posent un problème en ce qui concerne le calcul des taux de remplacement pour l'Italie; elles ont été conçues à l'origine pour indemniser

ser les mises à pied temporaires et/ou le chômage partiel. Toutefois, il est évident qu'au fil du temps elles ont été également versées à des ouvriers qui n'ont jamais été réembauchés par leurs employeurs. Des allocations de chômage partiel existent aussi dans certains autres pays de l'OCDE, par exemple en Allemagne, en Espagne, et en France, mais elles posent moins de problèmes pour le calcul des taux de remplacement des chômeurs de ces pays parce que ceux-ci ont presque exclusivement recours aux allocations de chômage et aux prestations sociales connexes. La solution évidente au problème que pose l'Italie consisterait à calculer une moyenne pondérée des allocations ordinaires de chômage et de la CIG/allocation de mobilité, en utilisant comme coefficients de pondération les *flux* d'allocataires entrant en période de chômage plutôt que les *stocks* de bénéficiaires. Une telle méthode de pondération a été utilisée pour intégrer une indemnité de licenciement dans les calculs de taux de remplacement français sur la période 1975-83 – voir OCDE (1994, Annexe 8.A). Cependant, il est impossible de faire de même pour la CIGO/CIGS en raison du manque de données concernant les flux de travailleurs demandant à bénéficier de ces prestations.

Face à cette impossibilité, l'OCDE a décidé d'intégrer l'allocation de mobilité dans les calculs effectués à compter de 1991, en la pondérant par l'allocation ordinaire de chômage (qui représente actuellement l'équivalent de 30 pour cent des gains antérieurs pendant une durée maximale de six mois). Les coefficients utilisés sont les stocks des bénéficiaires de chaque prestation et l'on suppose que l'allocation de mobilité a une durée de deux ans. Cette méthode semble donner une image plus exacte des taux de remplacement italiens pour les années 90, mais il est clair que les estimations de l'OCDE antérieures à l'année 1991 sous-évaluent la générosité des prestations versées aux chômeurs en raison de l'impossibilité d'intégrer les indemnités de licenciement et de chômage partiel dans les calculs.

NOTES

1. Voir, par exemple, Layard, Nickell et Jackman (1991); Johnson et Layard (1986); et Atkinson et Micklewright (1991).
2. Voir Blöndal et Pearson (1995); Layard, Nickell et Jackman (1991); OCDE (1994, chapitre 8); et Scarpetta (1996).
3. Voir Elmeskov et MacFarlan (1993). Scarpetta (1996) présente quelques données internationales qui confirment cette hypothèse.
4. L'indicateur de la moyenne des gains annuels utilisé dans les calculs est lui-même une moyenne a) des gains d'un ouvrier moyen de l'industrie et b) d'une moyenne (en équivalent plein temps) des gains estimés dans l'optique de la comptabilité nationale. Des détails complets sur les calculs et une justification de cette approche sont présentés dans OCDE (1994, Chapitre 8, Annexe 8 A).
5. Les taux de remplacement du tableau I diffèrent de ceux qui sont publiés dans OCDE (1994, chapitre 8) sur trois points. En premier lieu, quelques erreurs se sont glissées dans les estimations publiées, qui sont corrigées dans le tableau I. En second lieu, les données ont été mises à jour en 1995. En dernier lieu, une nouvelle série a été calculée en ce qui concerne l'Italie depuis 1990 – pour des précisions, voir l'annexe.
6. Dans un petit nombre de cas, on a fait usage de pondérations explicites pour calculer les taux de remplacement. Pour des précisions voir OCDE (1994, annexe 8.A, p. 246). Les taux de remplacement italiens postérieurs à 1990 sont également des moyennes pondérées – voir l'annexe.
7. Le bond important enregistré par l'indicateur synthétique au Danemark après 1991 est en partie un artifice de calcul. Jusqu'à cette date, la durée légale des allocations d'assurance-chômage au Danemark était de 2½ ans et cette caractéristique a été intégrée dans le calcul de l'indicateur synthétique de l'OCDE. Toutefois, au cours des années 80, lorsqu'un chômeur homme ou femme avait épuisé ses droits aux allocations, il ou elle pouvait s'insérer dans une mesure active du marché du travail – le régime dit ((d'offre d'emploi» – qui lui procurait un emploi temporaire dans le secteur public ou privé. Ces emplois temporaires duraient assez longtemps pour lui ouvrir droit à une nouvelle période (de 2½ ans) de perception d'allocations. De cette façon, la durée de facto d'indemnisation au Danemark était pratiquement indéfinie pour un grand nombre de chômeurs – voir OCDE (1995b, chapitre 3), pour plus de précisions; mais cette caractéristique du système danois n'a pas été modélisée dans les calculs effectués par

l'OCDE. Cependant, dans le cadre des réformes adoptées en 1993, la durée légale maximale des allocations d'assurance-chômage a été portée de 2½ ans à 7 ans, ce qui a provoqué un bond important de l'indicateur synthétique de l'OCDE. Dans le même temps, la possibilité de comptabiliser le temps passé dans le cadre d'une mesure active du marché du travail dans le calcul de nouveaux droits aux allocations d'assurance-chômage a été supprimée. Plus récemment, un projet de réduction de 7 à 5 ans des allocations de chômage a été annoncé dans le cadre du budget danois pour 1996; cette mesure sera mise en place progressivement.

8. Les allocations de chômage sont devenues imposables en Espagne et ont également été assujetties à des cotisations de sécurité sociale. Ces réformes devraient se traduire par une diminution des taux de remplacement nets et non des taux de remplacement bruts.
9. Le cas de la France constitue un bon exemple. Le niveau des allocations baisse avec la durée de la période de chômage. Les réductions d'allocations sont désormais plus faibles mais plus fréquentes que par le passé. Les réformes opérées en 1992 et 1993 ont eu pour effet de rendre le système plus généreux en ce qui concerne la deuxième année de chômage mais moins généreux au cours de la quatrième et de la cinquième années de chômage. L'effet net des réformes a été de faire augmenter légèrement l'indicateur synthétique alors que les dépenses publiques relatives aux allocations de chômage ont diminué.
10. Une première tentative de calcul des taux de remplacement nets a été faite dans OCDE (1994, annexe 8.B). Les travaux présentés ici élargissent le champ de cette étude de deux manières, en modélisant l'effet de la fiscalité avec davantage de précision et en intégrant les allocations de logement. L'OCDE travaille également à l'heure actuelle à un élargissement des calculs dans deux directions, en y incluant i) les allocations familiales, et ii) un ensemble plus large de situations de famille. Les taux de remplacement nets comprenant les allocations familiales sont publiés dans OCDE (1996). L'OCDE espère être en mesure de publier les estimations plus exactes des taux de remplacement nets avec une description détaillée de la méthodologie mise en œuvre, au cours de l'automne 1996.
11. L'Irlande constitue une exception. Elle dispose d'une allocation de logement mais, comme très peu de gens demandent à en bénéficier, on a décidé de n'en pas tenir compte dans le taux de remplacement net irlandais du tableau 2. Si l'allocation y avait été intégrée, la moyenne générale du taux de remplacement net aurait été de 58 pour cent au lieu de 37 pour cent.
12. Le taux de remplacement net italien du tableau 2 se rapporte à 1994 tandis que le taux de remplacement brut du tableau 1 concerne 1995 et incorpore une hausse des taux de remplacement de l'allocation de chômage au cours de cette dernière année.
13. Voir l'étude de l'Office central de planification (1995) pour plus de précisions. Les taux de remplacement relatifs aux États-Unis sont calculés en moyennes des régimes de prestations servies dans les États de Californie, de New York et du Texas.
14. Voir l'étude du Groupe des Sept (1995) pour plus de précisions. Dans cet exercice, les taux de remplacement estimés pour le Royaume-Uni concernent seulement la Grande-Bretagne.

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, A.B. et J. MICKLEWRIGHT (1991), « Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review », *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, n° 4, décembre, pp. 1679-1727.
- BLONDAL, S. et M. PEARSON (1995), « Unemployment and other non-employment benefits », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, n° 1, pp. 136-169.
- ELMESKOV, J. et M. MACFARLAN (1993), « Persistance du chômage », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, Hiver, pp. 63-94.
- GROUPE DES SEPT (1995), *Prestations de chômage et aide sociale dans sept pays européens*.
- JOHNSON, G. et R. LAYARD (1986), « The natural rate of unemployment: explanation and policy », dans O. Ashenfelter et R. Layard (dir. pub.), *The Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North-Holland, pp. 921-999.
- LAYARD, R., S. NICKELL et R. JACKMAN (1991), *Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford. Oxford University Press
- MOSLEY, H. (1995), « Short-time work schemes in France, Germany, Italy, and Spain: from cyclical to structural intervention », *Employment Observatory : Policies*, n° 52, Hiver, pp. 19-27.
- OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications*, Paris.
- OCDE (1995a), *La mise en œuvre de la stratégie*, Paris,
- OCDE (1995b), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OFFICE CENTRAL DE PLANIFICATION (OCP) (1995), « Taux de remplacement : un aperçu transatlantique ». Document de travail n° 80, La Haye, septembre.
- SCARPETTA, S (1996), « Évaluation du rôle des politiques du marché du travail et dispositions institutionnelles du chômage : une analyse internationale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26. A paraître.