



Les mesures d'incitation au travail des personnes peu qualifiées

Hélène Périvier

► To cite this version:

| Hélène Périvier. Les mesures d'incitation au travail des personnes peu qualifiées. 2003. hal-00972680

HAL Id: hal-00972680

<https://sciencespo.hal.science/hal-00972680>

Submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 2. 4 : Les mesures d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Hélène Périvier

Dans la période récente, plusieurs pays ont attribué la persistance du chômage de masse à l'existence de trappe à inactivité. En raison de la générosité du système social envers les personnes sans emploi, reprendre un travail est devenu peu rentable pour les actifs peu qualifiés, en particulier pour les personnes seules avec enfants ou pour le premier travailleur d'un couple, sans et surtout avec enfants. La reprise d'un emploi à temps partiel n'apporte généralement aucun gain de ressources. De nombreux pays ont réduit la fiscalité portant sur les bas revenus ; la France a, de plus, réformé plusieurs prestations. Quatre pays : Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas et France, ont introduit des crédits d'impôt pour garantir que « le travail paie ». La plupart des évaluations aboutissent à des impacts décevants : la recherche d'un emploi est légèrement stimulé, mais, souvent, la formule adoptée incite à la réduction du temps de travail et décourage le travail des femmes mariées. Par ailleurs, il apparaît difficile de concilier l'objectif incitatif et des effets redistributifs satisfaisants. Enfin, la mesure n'est efficace que si le marché du travail des non qualifiés ne souffre pas d'une insuffisance de demande de travail de la part des entreprises, ce qui est contestable en Europe continentale.

Les taux de chômage élevés qui persistent dans plusieurs pays européens (annexe 1, tableau 1) ont fait l'objet de nombreuses analyses. Plusieurs explications ont été avancées : croissance insuffisante en raison de politiques économiques peu appropriées, effet des mutations technologiques, rigidités du marché du travail, manque d'incitation à la prise d'un emploi. Selon cette dernière explication, une partie du chômage provient d'une insuffisance des gains à reprendre un emploi ; elle a fait l'objet de nombreux débats en France depuis le milieu des années 1990. Une hausse des ressources d'activité d'un individu augmente les prélèvements qu'il supporte et réduit les prestations sociales dont il bénéficie. Le système fiscal-social réduit d'autant plus les gains au travail qu'il est généreux. Il est donc susceptible de réduire l'offre de travail. Ceci concerne surtout les personnes qui, étant donné leurs faibles qualifications, ne peuvent obtenir qu'une faible rémunération sur le marché du travail. Cette population souffre d'un taux d'emploi plus bas que celui des individus plus qualifiés (annexe 1, tableau 3). Son taux de chômage est plus élevé que celui des personnes qualifiées quel que soit le pays. En France, par exemple, il était de plus de 15 % en 1999 contre 6 % pour les individus les plus qualifiés, pour un taux de chômage global d'environ 10 %. Les écarts de taux de chômage entre les moins qualifiés et les plus qualifiés sont nettement marqués en Allemagne, en Belgique, en France, en Finlande et en Irlande (annexe 1, tableau 2). Leur taux d'activité est nettement plus faible (66,6 % en 1999 en France) que celui des personnes plus qualifiées (87,2 %).

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 s'est focalisé sur la faiblesse de l'offre de travail pour expliquer le niveau de chômage et d'inactivité des moins qualifiés. Il a préconisé de mettre en place des réformes pour alléger la pression fiscale pesant sur le travail, avec une attention particulière pour les emplois non qualifiés et faiblement rémunérés. Il a insisté sur la nécessité d'améliorer les effets incitatifs à l'emploi et la formation afin d'éviter l'apparition de « trappes à inactivité, chômage et pauvreté ». Après avoir présenté un état des lieux de ces *trappes* en Europe, nous verrons comment les pays européens ont récemment utilisé la fiscalité pour inciter les individus faiblement qualifiés à travailler. Nous porterons une attention particulière au développement des crédits d'impôt (Royaume-Uni, France, Belgique et Pays-Bas) et nous dresserons un bilan des effets de ces instruments en termes d'incitation au travail et redistributifs en nous concentrant sur les cas anglais et français.

Les mesures d'incitation au travail ne peuvent réduire le chômage que sous trois conditions :

— Il faut qu'il existe effectivement des personnes qui soient inactives (ou travaillent peu) parce qu'elles ne souhaitent pas travailler (ou travailler davantage) jugeant la rémunération associée trop faible au regard de leur revenu d'inactivité. Autrement dit, les concepts de « trappes à inactivité, à chômage et à pauvreté » sont-ils pertinents ? La première partie montre que l'on peut évaluer le gain financier associé à un surcroît d'offre de travail ; mais rien ne permet d'affirmer que les individus réagissent effectivement en fonction de cette incitation.

— Il faut que ces personnes choisissent de travailler (ou travailler plus) si les pouvoirs publics, *via* la fiscalité, rehaussent les revenus d'activité. Ceci revient à s'interroger sur le pouvoir incitatif de la fiscalité. Or, les réactions effectives de l'offre de travail aux modifications de la fiscalité sont difficiles à mesurer.

— Enfin, si ces individus souhaitent travailler (ou travailler plus) en réaction à l'incitation fiscale, il faut qu'ils soient en mesure de trouver du travail : des emplois sont-ils disponibles pour les individus non qualifiés ? Cette catégorie de travailleurs est davantage affectée par le chômage. Le taux de chômage des non qualifiés, même s'il a diminué depuis 6 ans, reste encore nettement supérieur à la moyenne (Audric-Lerenard et Tanay, 2000). En période de pénurie d'emplois les individus qualifiés acceptent des postes non qualifiés, comme ce fut le cas dans les années 1990 en France, réduisant *de facto* le nombre d'emplois disponibles pour les personnes faiblement qualifiées. Cette tendance semble se maintenir en 2000, alors que le taux de chômage baisse⁸⁵. Or, si le marché du travail est contraint par une demande trop faible, toute mesure augmentant l'offre de travail entraînera un taux de chômage plus élevé.

Les systèmes sociaux européens ont été construits à des fins redistributives (vers les familles et les plus pauvres) ou à des fins d'assurance contre les baisses de revenus (prestations chômage). Dans les années 1990, la crainte de désincitation à l'activité engendrée par les systèmes sociaux s'est fait jour ; l'incitation est devenue une préoccupation essentielle des pouvoirs publics. Or, les objectifs incitatifs sont généralement en contradiction avec les objectifs redistributifs. L'arbitrage incitation-protection est délicat, tout particulièrement pour les personnes peu qualifiées qui ont de faibles ressources. D'une part il est indispensable de venir en aide aux personnes dont les revenus ne permettent pas d'atteindre un niveau de vie « acceptable » ; d'autre part les questions d'incitation à l'activité, à l'effort, à l'insertion professionnelle ne peuvent être écartées. Il faut s'assurer que « le travail paie ».

⁸⁵ La part des diplômés de 3e cycle ou de grandes écoles recrutés comme ouvriers ou employés est passée de 6 % en 1990 à 14% en 2000 (Gautié et Nauzet-Fichet, 2001).

L'effet favorable sur l'emploi de réformes fiscales ou sociales incitatives à l'offre de travail dépend fortement du fonctionnement et de l'état du marché du travail. Ainsi, dans des pays souffrant d'un taux de chômage des travailleurs peu qualifiés élevé et en présence d'un salaire minimum (ce qui est le cas de la France), il y a peu de chance que l'instauration d'un crédit d'impôt ayant pour but d'accroître l'offre de travail permette de réduire le taux de chômage. Si les incitations doivent être améliorées, c'est plutôt le système social qu'il faut modifier en cherchant à faciliter la sortie des dispositifs d'aide (comme le RMI) vers l'activité. En revanche, la fiscalité peut être utilisée pour stimuler la demande de travail des entreprises et ainsi accroître les embauches des travailleurs non qualifiés.

I. Les trappes à inactivité, à chômage et à pauvreté à la fin des années 1990

1. Les concepts de pièges à pauvreté, inactivité et chômage

La décision de participer au marché du travail peut être décomposée en deux : « entrer sur le marché du travail » et « combien de temps travailler ». Ce découpage est contestable dans la mesure où la rigidité de certains marchés du travail n'ouvre guère le choix du temps de travail. Quoi qu'il en soit, le système fiscal en interaction avec le dispositif social affecte ces choix.

La faiblesse de l'écart entre le niveau de revenu obtenu par la participation au marché du travail et celui obtenu en dehors du marché du travail peut entraîner l'apparition d'une trappe à inactivité. Elle provient de la perte des prestations induite par l'augmentation des revenus d'activité et par l'assujettissement à l'impôt du salaire obtenu. Dans ce cas, les individus ne sont pas incités à entrer sur le marché du travail, restent non employés et donc sont piégés dans une trappe à inactivité. La trappe à chômage concerne la transition du chômage à l'emploi : c'est le différentiel entre les allocations chômage perçues par l'individu et la rémunération qu'il peut obtenir sur le marché du travail qui est en cause. Par ailleurs, la faiblesse de la croissance du revenu disponible avec le temps de travail peut être la cause de l'apparition d'une trappe à pauvreté : une fois sur le marché du travail, les individus ne sont pas incités à travailler davantage.

Ainsi, le système fiscal-social peut-il décourager certaines transitions entre le non emploi et l'emploi et, au sein de l'emploi, entre un emploi à temps partiel et un emploi à temps plein. Dans cette étude, nous nous intéressons précisément au côté fiscal du dispositif. Néanmoins, il est essentiel de ne pas perdre de vue l'aspect global du système fiscal-social, les incitations étant issues de l'interaction des prélèvements et des prestations.

Quelles sont les personnes concernées ?

Les réactions de l'offre de travail des individus face aux incitations fiscales sont difficilement prévisibles, mais certains groupes d'individus sont plus confrontés à ces problèmes que d'autres. Les personnes isolées et les « travailleurs principaux au sein d'un ménage » n'ont guère de choix en matière de participation au marché du travail de sorte que la fiscalité des revenus d'activité ne devrait

avoir que peu d'effets sur leur décision ⁸⁶. Par contre, le choix de trois catégories d'individus peut être influencée par la structure du système fiscal-social : le travailleur le moins bien rémunéré dans un couple (ou « travailleur secondaire »), les parents isolés et les travailleurs peu qualifiés. Si le travail rapporte peu financièrement et étant donné les coûts fixes associés à la prise d'un emploi (frais de déplacement, de garde d'enfants...), les premiers peuvent trouver plus rentable de se consacrer à des tâches domestiques qu'à une activité marchande. L'offre de travail des deuxièmes devrait réagir assez fortement au système redistributif. En effet, les coûts fixes de l'emploi sont plus élevés pour cette catégorie d'individus (frais de garde d'enfant...) et donc l'emploi qu'ils peuvent occuper doit permettre de couvrir des coûts fixes plus importants que pour des personnes sans enfant. En outre, les parents isolés bénéficient, à juste titre, d'une générosité particulière des systèmes sociaux. Aussi, sont-ils davantage confrontés à ces problèmes de « trappes ». Encore une fois, cette question relève de l'arbitrage entre protection et incitation. Enfin, les travailleurs faiblement qualifiés ne peuvent obtenir qu'une faible rémunération sur le marché du travail. De ce fait le différentiel entre les revenus d'activité et d'inactivité est plus faible que pour des individus plus qualifiés. Ils se trouvent donc sur le segment du marché du travail le plus propice à l'apparition de trappe à pauvreté ou à inactivité.

Quelques remarques sur les concepts de trappes

Ces concepts doivent être utilisés avec précaution. En effet, la thèse selon laquelle le système redistributif entraîne l'apparition de tels pièges pourrait amener à considérer que les individus ne prennent leur décision d'offre de travail que sur des fondements financiers. Leur choix ne serait motivé que par la comparaison entre les gains associés à l'emploi et les revenus sociaux nets d'impôt. Or, l'emploi n'est pas seulement un moyen de subvenir à des besoins matériels. Il s'accompagne d'une reconnaissance sociale nécessaire à l'intégration dans la société. Par ailleurs, l'individu prend en considération les avantages de long terme associés à la prise d'un emploi (en termes de retraite future plus importante ou de formation et d'expérience professionnelle pouvant sensiblement améliorer sa situation professionnelle dans le futur). Ceci explique que certains acceptent de prendre un emploi même peu rémunérateur relativement à ce qu'ils peuvent obtenir en restant non employés. Dans une étude récente, deux sociologues, Dubet et Vérétout (2001), passent en revue les « bonnes raisons de prendre un emploi » pour un échantillon de Rmistes. Ils mettent en lumière les limites du modèle de rationalité « étroite » qui, selon eux, ne peut décrire le comportement d'offre de travail des agents.

Enfin, dans un marché du travail marqué par le chômage de masse, les individus qui souhaitent prendre un emploi ou travailler davantage ne le peuvent pas toujours. Or, il est difficile, voire impossible, de distinguer ceux qui ne veulent pas travailler de ceux qui ne le peuvent pas. Par exemple, le temps partiel est particulièrement développé chez les travailleurs peu qualifiés où il représente 30 % des emplois en France. Pour près d'une personne sur deux ce temps de travail est subi ; ainsi 14 % des personnes ayant un emploi non qualifié sont en situation de sous-emploi subi (Chardon, 2001). Pour celles-ci, on ne peut parler de trappe à pauvreté issue des effets désincitatifs du système fiscal-social dans la mesure où elles souhaiteraient travailler davantage mais sont contraintes par le marché. C'est la demande de travail qu'il faudrait stimuler.

⁸⁶ Elle peut cependant avoir un effet sur les choix d'emploi en affectant les rendements de l'accumulation en capital humain.

S'ils existent, l'ampleur de ces pièges reste difficile à évaluer. Laroque et Salanié (2000) proposent une décomposition du non emploi : ils estiment que pour 57 %, il s'agit de non emploi volontaire ⁸⁷. Mais leur analyse exclut le temps partiel. Or la plupart des travailleurs à temps partiel (le plus souvent des femmes) n'auraient pas intérêt à travailler étant les faibles salaires qu'ils perçoivent relativement au RMI et autres allocations associées à l'inactivité. De plus, ils sont souvent en situation de sous-emploi involontaire (ils souhaiteraient travailler davantage). Ainsi les exclure de l'analyse sous-estime le chômage involontaire et surestime le chômage volontaire. En outre, les auteurs ne peuvent pas prendre en compte l'ensemble des ressources des ménages du fait des données utilisées ⁸⁸. Enfin, le pouvoir explicatif du modèle est peu important dans la mesure où la décision de rechercher un emploi telle qu'elle y est représentée dépend en grande partie de facteurs inexplicables.

Cependant, même si l'ampleur des réactions d'offre de travail peut être discutée, il n'en reste pas moins qu'un système redistributif qui désavantage financièrement l'activité, devrait être corrigé afin de rémunérer plus équitablement les travailleurs du bas de la distribution des revenus.

2. Les trappes à chômage et à inactivité

Comment les mesurer ?

Les décisions d'offre de travail sont souvent le résultat de choix discrets : passage du non emploi à l'emploi à temps partiel ou du temps partiel à temps plein ou d'un emploi à un autre mieux rémunéré. Le système fiscal-social, en imposant les revenus du travail et en retirant les aides sociales à mesure que le revenu augmente, altère le gain d'un changement de situation. De ce fait il affecte cette décision. Si en passant du non emploi à un emploi à temps partiel, l'individu ne perçoit qu'un gain faible ou nul, il peut alors être tenté de rester inactif. Mesurer le gain net associé à un changement de statut permet d'évaluer l'effet désincitatif du système. Le taux effectif d'imposition (noté AETR, *Average Effective Tax Rate*) ⁸⁹ relatif à un changement du chômage ou de l'inactivité à l'emploi est un indicateur adéquat. Néanmoins, il doit être employé avec précaution. En effet, il ne s'agit pas à proprement parler d'un taux d'imposition dans la mesure où il n'est pas seulement question du prélèvement d'une somme d'argent au titre de l'impôt mais également du montant de prestations sociales qui ne seront plus versées du fait d'une hausse du revenu. L'utilisation du terme « imposition » est donc abusive : on ne peut pas affirmer qu'un individu qui ne travaillait pas et percevait un revenu (étant par exemple en congé maternité) et qui travaille à nouveau pour le même revenu est « imposé » à 100 %.

L'AETR mesure la part du revenu salarial supplémentaire non perçue par la famille à cause des prélèvements et du retrait des prestations sociales lorsque l'individu modifie sa situation sur le marché du travail, par exemple en passant du chômage à l'emploi. Il ne prend pas en compte des dépenses additionnelles associées à la prise d'un emploi : garde d'enfant, transport.

$$\text{AETR} = 1 - [(\text{revenu du travail net} - \text{revenu hors travail net}) / \text{changement du revenu brut}]$$

⁸⁷ *Le non emploi volontaire signifie que les personnes ne désirent pas travailler compte tenu de leur situation familiale, de leur état de santé, du salaire auquel elles peuvent prétendre et de l'interaction des systèmes fiscal et social.*

⁸⁸ *L'enquête emploi de l'INSEE ne donne que les salaires et ne dit rien quant aux prestations chômage et aux revenus non salariaux.*

⁸⁹ *Dans les publications de l'OCDE, il est appelé taux moyen pour le différencier du taux marginal que supportent les individus qui travaillent déjà et qui influence le nombre d'heures de travail offert ou l'effort réalisé.*

Plus l'AETR portant sur une modification de la situation professionnelle de l'individu est élevé, moins ce changement lui rapporte financièrement et donc moins il est incité à le faire. La valeur de l'AETR dépend non seulement de la transition considérée sur le marché du travail mais également du statut familial de l'individu. En effet dans de nombreux pays l'impôt sur le revenu n'est pas calculé de façon individuelle mais prend en compte l'ensemble du foyer fiscal ; dans la plupart des cas, les aides sociales accordées sous condition de ressources sont fondées sur le revenu global de la famille. Le comportement d'offre de travail de l'un de ses membres affecte donc l'éligibilité de l'ensemble du ménage. Le nombre d'enfants (et parfois leur âge) intervient également dans la mesure où il existe des prestations familiales attribuées sous condition de ressources qui modifient les gains financiers issus d'un surcroît d'activité.

Comparaisons internationales

Le tableau 1 évalue l'imposition effective qui pesait en 1997 sur la transition emploi/non emploi au sein du couple. La première colonne du tableau donne le montant de salaire retiré quand, dans un couple, une personne est non employée et ne perçoit aucune aide particulière et que le travailleur principal passe du chômage (indemnisé) à l'emploi à temps plein (au salaire moyen). En moyenne pour l'Europe des 15 en 1997, 77 % du salaire individuel est retiré dans le cas de la prise d'un emploi à plein temps. Ceci est le résultat de l'interaction entre l'impôt et le retrait des allocations chômage. Les Pays-Bas (tout comme la Finlande et la Suède) retirent un taux plus élevé de 89 %, alors qu'en France, il est de 76 %. La situation décrite dans cette colonne concerne le passage du premier mois de chômage à l'activité. Les AETR associés à cette transition sont importants. Cependant des individus au chômage depuis un mois seulement sont encore probablement dans une période de recherche active d'emploi, donc les supposer prisonniers d'une trappe à chômage est quelque peu prématuré. De plus, lorsqu'un salarié perd son emploi, il perçoit des allocations au titre des cotisations passées qui ont été prélevées sur son salaire, elles sont donc de nature assurantielle : l'individu employé se couvre contre une période de chômage ; cette assurance lui garantit une partie de son salaire afin qu'il puisse retrouver un emploi qui il lui convienne.

La deuxième colonne concerne l'imposition de la reprise d'un emploi à temps partiel du travailleur principal qui était au chômage de long terme. La famille avait de ce fait droit à des revenus sociaux. Dans ce cas, il n'existe pratiquement aucune incitation financière à prendre un emploi à temps partiel dans aucun pays (à l'exception de l'Irlande avec un taux de 60 %). La moyenne européenne est de 128 %, cette transition est donc fortement pénalisée. L'Italie et le Royaume-Uni ont un taux élevé qui reste inférieur à 100 %, le couple obtient alors un gain (certes faible). Dans tous les autres pays et en particulier en France, le taux est très élevé indiquant une forte désincitation des individus dans des situations précaires à prendre un emploi à temps partiel.

Les colonnes 3 à 6 décrivent les incitations créées par le système fiscal-social à la participation au marché du travail du travailleur secondaire quand le travailleur principal est chômeur indemnisé (colonnes 3 et 4) ou employé au salaire moyen ouvrier (colonnes 5 et 6). Dans tous les pays les AETR sont relativement faibles : le dispositif fiscal-social n'engendre pas de désincitation majeure pour le travailleur secondaire. On note cependant des taux légèrement plus élevés dans le cas du chômage indemnisé pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Au Royaume-Uni, les allocations chômage sont attribuées sous conditions de ressources du ménage, ce qui explique le taux effectif d'imposition élevé. Des travaux empiriques ont pointé les inefficacités résultantes sur le marché du travail. Dilnot et Kell (1987) ont montré par exemple que le taux d'emploi des femmes mariées à un chômeur était deux fois

plus faible que celui des femmes mariées à un travailleur employé. Par ailleurs celles qui travaillaient avaient un emploi à temps plein (elles plaçaient donc les revenus du ménage suffisamment loin de la condition de ressources).

En 1997, les systèmes redistributifs en Europe comportent encore des aspects désincitatifs à la prise ou reprise d'un emploi au sein d'un couple. De façon générale, le travail paie d'autant plus que l'autre membre du couple travaille déjà et paie moins, voire même pas du tout, lorsqu'il ne travaille pas. La position de la France par rapport à la moyenne européenne montre que c'est particulièrement la transition entre le chômage de longue durée et l'emploi à temps partiel qui est découragée. Ceci est principalement dû à la structure des aides sociales (RMI, allocation-logement...). Les réformes mises en place à partir de 1998 ont permis d'améliorer quelque peu cette situation.

Tableau 1 : Taux effectifs d'imposition de la reprise d'un emploi en 1997
(le travailleur principal a le niveau de salaire moyen ¹)

Travailleur principal :	Du chômage ² à l'emploi à plein temps	Du chômage de longue durée ⁴ à l'emploi à temps partiel ⁵	Chômage	Emploi	Chômage	Emploi
Travailleur secondaire :	Non emploi ³	Non emploi	Du non emploi au temps partiel		Du non emploi à un temps plein	
Allemagne	80	115	19	50	31	51
Autriche	76	135	43	21	32	30
Belgique	68	109	25	61	43	57
Danemark	84	118	61	48	55	36
Espagne	78	159	19	19	23	23
Finlande	88	152	23	23	48	36
France	76	133	30	38	29	28
Grèce	54	104	118	30	66	30
Irlande	68	60	38	25	20	32
Italie	63	84	19	25	37	33
Luxembourg	87	198	12	14	26	30
Pays-Bas	89	134	52	37	45	39
Portugal	79	174	11	13	14	21
Royaume-Uni	72	93	55	20	60	28
Suède	88	154	42	42	43	37
Eu15	77	128	39	31	38	35
Etats-Unis	68	102	0	11	20	19

¹. SMO : Salaire moyen ouvrier, calculé comme le salaire moyen brut d'un adulte travaillant à plein temps dans le secteur manufacturier.. En Espagne, par exemple, le salaire minimum correspond à 50 % du SMO alors qu'en France en 1998, le SMIC représente 60 % du SMO (Journard, 2001).

2. 1^{er} mois de chômage du travailleur principal qui était employé au niveau du SMO. Il reçoit le montant d'allocation chômage de base plus éventuellement des aides sociales pour personne à charge et pour le loyer.

3. Le travailleur secondaire ne perçoit aucune allocation chômage.

4. On suppose que le chômeur de longue durée reçoit une aide sociale s'il est en fin de droit d'allocation chômage.

5. Le temps partiel est supposé correspondre à un salaire de 40 % du SMO.

Lecture du tableau : dans la 1^{ère} colonne, l'AETR donne le complément à un de la différence de revenu net de la famille entre la situation dans laquelle le travailleur principal travaille à temps plein et le conjoint ne travaille pas et celle dans laquelle le travailleur principal est au chômage et son conjoint ne travaille pas, divisée par la différence de revenu brut de la famille qui existe entre les deux situations. Ainsi, par exemple en France, 76 % du salaire du temps plein est perdu en impôt et réduction de transferts sociaux. Un AETR supérieur à 100 % indique que le ménage perd de l'argent lors du passage au temps partiel.

Source : OCDE, *Benefit systems and Work Incentives*, (1999).

Le cas de la France

En France jusqu'en 1998, les taux d'imposition élevés étaient engendrés par l'interaction entre RMI et le système fiscal. Après le point où le transfert était complètement retiré (autour de 50 % du SMIC), les taux effectifs d'imposition diminuaient substantiellement pour augmenter à nouveau autour de 1,25/1,5 SMIC.

Du côté de la fiscalité, deux mécanismes principaux expliquaient l'ampleur des taux effectifs d'imposition. D'une part, un individu à bas revenu entrant sur le marché du travail était brutalement assujéti au prélèvement social (les Rmistes ne paient pas de cotisations sociales, ne sont pas assujettis à la CSG et ont droit aux prestations sociales). D'autre part, à partir d'un niveau de revenu assez bas (autour du SMIC pour un célibataire), l'individu subissait une hausse rapide du prélèvement fiscal. Il perdait en effet sa qualité de non imposable à l'impôt sur le revenu (IR), ainsi que son statut de Rmiste, ce qui implique un assujettissement total ou partiel à la taxe d'habitation. Le mécanisme de calcul de l'IR expliquait une grande part de ces taux marginaux effectifs élevés, ceci malgré le « lissage » que permet la décote effectuée à l'entrée dans le barème. La décote en 1999 bénéficiait aux individus dont le montant d'impôt sur le revenu selon le barème (Ib) ne dépassait pas 3 350 francs. Ils payaient alors un montant d'impôt (I) égal à $I = 2 \cdot Ib - 3\,350$. Or, le taux marginal d'imposition associé à la première tranche de revenu imposable était de 10,5%. Ainsi, du fait de la décote, le taux marginal du bas du barème était de $2 \cdot 10,5$ soit 21 %.

Tableau 2 : Taux effectifs de prélèvement supportés par un bénéficiaire du RMI entrant sur le marché du travail en % du coût salarial total¹ et en fonction de la situation familiale en 1995

En %

Bénéficiaire du RMI embauché ²	1	2	3	4	5	6
Avec un CES	91	87	37	85	83	107
A 75 % du SMIC avec intéressement ³	83	80	58	78	76	109
A 75 % du SMIC sans intéressement	87	97	nd	102	87	nd
A 100 % du SMIC	81	88	58	91	78	109

1. Le coût salarial total résulte de la somme du salaire brut et des cotisations sociales patronales obligatoires. On assimile le taux marginal effectif de prélèvement au rapport $d[\text{prélèvements} - \text{prestations}] / d[\text{coût salarial total}]$. Il dépend de la situation familiale de l'individu.

2. Les bénéficiaires sont : 1 = célibataire sans enfant versant un loyer de 1 266 F ; 2 = couple sans enfant versant un loyer de 1 266 F ; 3 = couple avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 F dont l'autre membre gagne le SMIC ; 4 = couple avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 F ; 5 = couple avec 3 enfants (2, 6, 13 ans) versant un loyer de 2 309 F ; 6 = célibataire avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 F, et satisfaisant aux conditions pour bénéficier du versement de l'API (allocation parent isolé).

3. Le mécanisme d'intéressement permet aux Rmistes qui prennent un emploi de cumuler en partie l'allocation et leur revenu d'activité pendant un certain temps.

Source : Direction de la Prévision.

Du côté des prestations sociales, la perte d'éligibilité à divers transferts, induite par l'augmentation des revenus, l'apparition de ces seuils⁹⁰. De plus, les personnes dont le revenu primaire augmente à la suite d'une modification de leur situation professionnelle perdent également l'accès gratuit à certains services locaux ou d'autres avantages réservés aux personnes justifiant de faibles ressources⁹¹.

Ainsi, en 1996, un Rmiste acceptant un emploi à plein temps payé au SMIC, pouvait ne recevoir *in fine* qu'environ 1 500 francs supplémentaires par mois, montant faible au regard de l'effort que

⁹⁰ La perte du RMI, bien que lissée dans le temps par le mécanisme d'intéressement (les droits sont réduits graduellement à la suite d'une reprise d'emploi) ; la perte des droits à l'aide personnalisée au logement, qui se réalise plus ou moins rapidement en fonction de la situation familiale et de la catégorie de logement concernée ; la perte de certaines allocations familiales sous condition de ressources comme le complément familial, l'ARS (Allocation Rentrée Scolaire), ou l'APJE (allocation pour jeunes enfants). Cependant, ces suppressions n'interviennent qu'à un niveau relativement élevé de revenu : 2,5 SMIC.

⁹¹ Cependant, notons que les taux effectifs élevés décrits dans le tableau n° 2 ne s'appliquaient pas immédiatement après le changement de situation, en raison des mécanismes de calcul de certains prélèvements, comme l'IR, et la perte de l'APL lissée dans le temps (le droit à l'APL est calculé en juillet sur la base des revenus de l'année précédente).

demande un travail à plein temps. En comparant la situation d'un individu touchant le RMI et celle d'un autre travaillant à mi-temps payé au SMIC, la rémunération nette de cet emploi à temps partiel pouvait même être négative (i.e. l'individu travaillant à temps partiel jouissait d'un revenu disponible inférieur à celui du Rmiste). Ceci était, en grande partie, le résultat du mode d'attribution de l'allocation logement dont la règle de calcul prenait en compte les revenus salariaux mais pas le RMI.

Afin de faciliter l'insertion professionnelle, l'allocataire du RMI pouvait cumuler son revenu d'activité et une partie de l'allocation RMI. Ces règles dites d'intéressement variaient selon la nature de l'emploi en question ou de la formation. Depuis le 1^{er} décembre 1998, le mécanisme d'intéressement a été élargi dans la mesure où le cumul de 50 % des ressources d'activité avec l'allocation se poursuit durant les trois trimestres suivant la 1^{ère} révision et ceci même si les 750 heures de travail limites ont été atteintes avant la fin de cette période de cumul (DREES, 2000). En cas de cessation puis de reprise d'activité, l'individu peut bénéficier d'un autre cycle complet (cumul total puis partiel) pour une nouvelle période de quatre trimestres de droits. La condition requise est que le trimestre de référence précédent la reprise d'activité ne comporte aucun revenu d'activité.

Bien que cette réforme ait permis de combler en partie la trappe à inactivité, induite par les taux d'imposition effectifs qui pesaient sur la reprise d'un emploi, il n'en restait pas moins que son effet stimulant sur l'offre de travail a été modeste (Fleurbaey, Hagneré, Martinez et Trannoy, 1998). Premièrement, ce mécanisme d'intéressement n'est que temporaire, ce qui implique qu'à échéance d'un an le cumul n'est plus possible et le seuil « réapparaît ». Deuxièmement, il n'est offert qu'aux individus dont le parcours sur le marché du travail a été défavorable au point qu'ils se trouvent dans la situation limite du RMI. Enfin, troisièmement, il est probable que les individus bénéficiaires qui ne percevaient déjà que difficilement les subtilités du dispositif initial ne soient conscients de la réforme et de ce fait n'ajustent pas leur comportement.

Les réformes instaurées en France à partir de 2000 (réformes de l'allocation-logement, de la taxe d'habitation, introduction de la Prime pour l'Emploi) ont largement modifié cette situation, diminuant sensiblement les prélèvements effectifs sur les bas salaires.

3. La trappe à pauvreté

L'association de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales crée un ou plusieurs points de retournement sur la contrainte budgétaire des travailleurs à faible revenu. Celle-ci n'est donc pas linéaire. Au-delà de ces points, travailler davantage rapporte moins à la marge. Ainsi, ceux qui sont sur le marché du travail ne sont pas incités à travailler au-delà d'un certain nombre d'heures. De ce fait ils ne dépassent pas le niveau de revenu correspondant à cette offre de travail et sont alors piégés dans une « trappe à pauvreté ». Le taux marginal effectif d'imposition (*Marginal Effective Tax Rate*, METR) constitue l'indicateur pertinent permettant de localiser ces seuils et donc l'apparition probable de trappe à pauvreté. Ainsi permet-il de mesurer les effets combinés du système fiscal et social et en particulier l'étendue de la trappe à pauvreté.

Le taux marginal effectif d'imposition mesure le prélèvement effectif associé à une modification marginale du revenu salarial. Autrement dit si l'individu travaille un peu plus et perçoit à ce titre par exemple cent euros supplémentaires de salaire, le METR donne le nombre d'euros qui seront prélevés sur cette somme du fait de la perte de prestations sociales et d'impôt supplémentaire. Il est défini par le taux auquel les impôts augmentent et les transferts diminuent à mesure que les revenus bruts croissent :

$$\text{METR} = 1 - [\text{changement du revenu net} / \text{changement du revenu brut}]$$

Ce concept mesure les incitations économiques immédiates sous forme de rendements financiers associés à l'augmentation marginale des heures travaillées ou de l'effort de travail. Il constitue un indicateur de politique économique puisqu'il résulte de la combinaison des politiques d'imposition progressive et de retrait des transferts quand le salaire augmente.

Cet indicateur s'appuie sur le salaire brut et non sur le coût total du travail. En effet, ce dernier inclut les cotisations sociales employeurs. Or dans la plupart des pays, les individus ignorent le coût de leur emploi ; ils ne jugent que leur salaire brut et ce qu'il va leur permettre de dégager comme revenu disponible pour leur consommation. Plus le METR est élevé moins cela rapporte à l'individu de travailler plus.

Le tableau 3 donne les taux marginaux d'imposition pesant sur des ménages ayant diverses configurations familiales dans les pays européens en 1997. En outre, il donne les efforts réalisés par les pays pour diminuer l'imposition effective pesant sur les revenus d'activité entre 1997 et 2000.

Dans l'ensemble, les Etats européens ont diminué les METR pesant sur les faibles et moyens salaires entre 1997 et 2000. Néanmoins, pour certains pays, ils restent élevés se situant entre 40 et 50 % (Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande et Pays-Bas) quelle que soit la configuration familiale.

Dans les pays qui ont recours à des transferts sociaux avec exigence de travail, comme le Royaume-Uni et l'Irlande, l'apparition de trappes à pauvreté s'explique par le fait que le transfert n'est proposé qu'une fois sur le marché du travail. Son retrait, qui dépend de la configuration familiale, se réalise à partir d'un certain niveau de salaire. Par exemple, en Irlande, une personne isolée ayant 2 enfants et gagnant 67 % du salaire moyen ouvrier supportait en 1997 un METR de 90 % alors que pour une personne sans enfant il était de 30 %. De même au Royaume-Uni, en 2000 la phase de retrait du *Working Family Tax Credit* implique un METR pour les familles avec enfants à bas revenu de presque 70 % alors que celui de familles plus riches et de ce fait non concernées par le WFTC est seulement de 32 %. Ces seuils sont à l'origine de l'apparition de trappes à pauvreté. Afin d'éviter ces effets, les Pays-Bas ont mis en place un crédit d'impôt forfaitaire (*General Rebate*) qui s'accompagne d'un crédit supplémentaire pour les travailleurs (*Employment Rebate*).

Les réformes qui visent à diminuer les trappes à inactivité en augmentant le revenu disponible des travailleurs à plus bas salaires aboutissent souvent à accentuer les trappes à pauvreté, dans la mesure où le supplément de revenu disparaît quand le travailleur progresse dans l'échelle salariale.

Tableau 3 : Taux marginaux d'imposition dans les pays européens et aux Etats-Unis en 2000
(Impôt sur le revenu + cotisations sociales employés – transferts monétaires de politique familiale, en % du salaire brut) ¹

	Célibataire sans enfant 67 % du SMO		Parent isolé 2 enfants 67 % du SMO		Couple marié 2 enfants 1 travailleur SMO		Couple marié 2 enfants 2 travailleurs 100 % SMO + 33 % SMO	
	Taux 2000	Modification 1997-2000	Taux 2000	Modification 1997-2000	Taux 2000	Modification 1997-2000	Taux 2000	Modification 1997-2000
Allemagne	51,0	- 0,9	48,8	- 0,8	51,8	3,6	39,5	- 2,4
Autriche	37,1	- 14,4	52,1	30,5	42	- 0,5	32,3	- 2
Belgique	54,1	- 0,7	54,1	- 0,7	51,4	- 0,3	45,5	1,0
Danemark	50,7	- 1,4	50,7	- 1,4	45,2	- 1,3	36,3	- 0,5
Espagne	26,4	- 4,8	6,4	- 17,7	23,2	- 0,9	34,9	- 1,8
Finlande	42,7	- 2,3	42,7	- 2,3	48,4	- 2,3	38,9	- 1
France	48,6	- 0,8	21,0	- 0,4	21,0	- 0,4	39,0	- 0,5
Grèce	20,1	0	15,9	0	28,5	0	35,5	- 0,3
Italie	32,8	- 1,6	32,8	- 1,6	40,1	- 0,6	40,5	- 6,5
Irlande	22,0	- 8,5	22	- 68,5	28,5	- 4,2	20,3	- 4,6
Luxembourg	34,1	0	14,7	2,1	14,7	2,1	14,2	- 1,3
Pays-Bas	45,8	- 1,0	41,3	- 3,4	41,8	- 1,9	37,5	2,9
Portugal	25,0	- 1,0	11,0	0,0	25,0	- 1,0	27,5	- 0,5
Royaume-Uni ²	32,0	- 1,0	69,4	36,4	69,4	36,4	20,8	- 1,3

Suède	38,3	– 0,6	38,3	– 0,6	35,2	– 0,5	43,6	– 2,5
UE 12 ³	48,5	– 2,8	33,7	– 2,1	46,3	– 0,8	44,5	– 2,2
Etats-Unis	29,6	– 0,3	35,6	– 15,4	29,6	– 21,4	24,8	– 2,4

1. On suppose que le revenu brut principal du ménage augmente. Le résultat peut être différent si le salaire du conjoint augmente, surtout si les conjoints sont imposés séparément.

2. Les chiffres 2000 et 1997 pour le Royaume-Uni ne sont pas comparables dans la mesure où en 1997 le *Family Credit* n'est pas inclus dans le calcul alors que le programme *Working Family Tax Credit*, qui l'a remplacé, l'est en 2000. C'est la raison pour laquelle la moyenne européenne est calculée sur l'Europe des 12.

3. Moyenne pondérée (PIB réel).

Lecture du tableau : Par exemple en France, en 2000, un célibataire travaillant à 67 % du SMO, pour 1 € supplémentaire de salaire percevra 51,4 centimes.

Source : OCDE, *Taxing Wages 1999-2000, The Tax/Benefit Position of Employees 1997*.

II. Les mesures récentes d'incitation au travail des travailleurs peu qualifiés

Nous présenterons ici les principales réformes fiscales réalisées depuis 2000 afin d'améliorer les incitations au travail des travailleurs peu qualifiés. Les mesures prises en France sont mises en perspectives avec celles du Royaume-Uni, de la Belgique et des Pays-Bas. Ces quatre pays ont réformé de leur système fiscal pour réduire les pièges à inactivité. Ils ont opté pour l'introduction de crédits d'impôt qui permettent d'offrir un surcroît de revenu aux individus qui décident de travailler.

1. Les réformes engagées

Les différentes solutions choisies

Depuis, 2000 les pays européens ont mis en place des réformes de leur système redistributif pour rétablir les incitations au travail des personnes peu qualifiées (annexe 3). La tendance générale est à la réduction de la charge fiscale sur les travailleurs et plus précisément les travailleurs à faible revenu.

Certains pays ont opté pour une augmentation sensible du niveau du seuil d'imposition (Autriche, Finlande, Allemagne, Pays-Bas). Ceci réduit la charge fiscale pour tous et conduit à exonérer de l'imposition les travailleurs, à faibles salaires comme les travailleurs à temps partiel. La plupart des pays ont réduit les taux marginaux d'imposition des tranches les plus basses, plus particulièrement l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la France et l'Espagne (en 1998) (annexe 4). Phelps (2000) souligne que si l'objectif de ces réductions d'impôt est de réduire la charge fiscale sur les travailleurs faiblement rémunérés, alors une subvention directe pour les travailleurs à faibles salaires peut être plus efficace pour augmenter l'emploi et la rémunération. En effet, ces réductions d'impôt, si elles profitent à ces travailleurs, profitent aussi à tous les autres y compris ceux qui ont un salaire élevé ou ceux qui travaillent de courtes périodes et qui n'entendent pas prendre un emploi régulier. En outre ces réductions de charges fiscales ont des effets différents selon les pays en raison des différences institutionnelles des marchés du travail et leur degré de rigidité. Si trappes à inactivité il y a, les effets sur l'emploi seront plus importants dans des pays où l'augmentation du revenu après impôt ne s'accompagne pas d'une augmentation des revenus de remplacement après impôts des personnes non employées.

L'Irlande a adopté une mesure spécifique d'incitation à la reprise d'un emploi pour les chômeurs de longue durée. Il s'agit d'un abattement spécial offert aux personnes qui, étant au chômage depuis au moins un an, reprennent un emploi. Pendant la première année d'emploi, l'abattement s'élève à 3 809

euros avec 1 270 euros supplémentaires accordés pour chaque enfant. Ce montant est réduit à deux tiers la deuxième année et à un tiers la troisième.

Concernant l'IR en France, le système de la décote (mentionné précédemment) a été modifié. A partir de 2003, il profite à tout ménage dont le montant d'impôt brut (c'est-à-dire le montant d'impôt Ib selon le barème et avant toute application de la décote) est inférieur à 747 euros. Ainsi, alors que sous l'ancienne formule, un célibataire bénéficiait de ce mécanisme jusqu'à 961 euros de salaire net mensuel il en profite désormais jusqu'à 1 138 euros. La nouvelle formule de la décote implique que les ménages paient un impôt de $I = 1,5 \cdot Ib - 374$. Le taux d'imposition de la première de revenu est abaissé à 7% ce qui engendre un taux marginal du bas du barème de $1,5 \cdot 7$ soit 10,5% du fait de la décote contre 21% en 1999. Plus de foyers fiscaux sont concernés par cet avantage et le montant d'IR des individus à bas salaire est moindre. Cependant, ce dernier étant déjà faible, le gain de la réforme est minime : le gain maximal est 118 euros par an (Dupont, Le Cacheux, Sterdyniak et Touzé, 2000). Le tableau 4 montre l'évolution des taux des tranches du barème de l'IR en France prévue jusqu'à 2003.

Tableau 4 : Évolution des taux des tranches du barème en France entre 2000 et 2003

Tranches de revenu annuel imposable 2000, en €	IR 2000 (revenu 1999)	IR 2001 (revenus 2000)	IR 2002 (Revenus 2001)	IR 2003 (revenus 2002)	2000-2003
< 4 055	0	0	0	0	0
de 4 055 à 7 976	9,5	8,25	7,5	7	-2,5
de 7 976 à 14 039	23	21,75	21	20,5	-2,5
de 14 039 à 22 732	33	31,75	31	30,5	-2,5
de 22 732 à 36 987	43	41,75	41	40,5	-2,5
de 36 987 à 45 613	48	47,25	46,75	46,5	-1,5
> 45 613	54	53,25	52,75	52,5	-1,5

Source : *Déclaration des revenus 2000*, Brochure pratique 2001, DGI.

C'est l'ensemble du système fiscal-social qui crée des effets de seuil à l'entrée du marché du travail. Certains pays ont de ce fait opté pour des réformes du côté social pour restaurer les incitations des travailleurs peu qualifiés à prendre un emploi. Le cas de la France est remarquable sur ce point. En effet, la France est la seule à avoir mis en place une réforme d'ensemble de son système social en 2000 qui, associée à celle de la fiscalité, a amélioré sensiblement les incitations sur le marché du travail. La réforme de la taxe d'habitation et des allocations logement⁹² ont permis de limiter l'imposition brutale des revenus lorsque la personne prend un emploi, ainsi qu'un retrait trop abrupt du RMI. La mise en place de la couverture maladie universelle offre les soins médicaux gratuits sous condition de ressources. Enfin, l'élargissement du mécanisme d'intéressement du RMI permet de cumuler l'allocation avec des revenus d'activité pendant une période d'un an. L'ensemble de ces réformes devrait supprimer l'effet négatif sur la décision de prise d'emploi. Pour un couple sans emploi avec 2 enfants, « abandonner le RMI » pour que l'un des deux membres prenne un emploi à plein temps au SMIC implique un surplus par mois de 229 euros au lieu de 91 euros avant la réforme. Lorsque l'emploi pris est à temps partiel, le gain s'élève à 45 euros alors qu'il était nul avant la réforme (Hagneré et Trannoy, 2001).

L'utilisation des crédits d'impôt

⁹² La réforme 2001 des allocations a unifié les trois types d'AL : aide personnalisée au logement, allocation logement à caractère social, allocation logement à caractère familial : convergence vers un barème commun et correction du dispositif au niveau de la sortie du RMI pour encourager la reprise d'un emploi (ainsi en 2001 la masse des allocations logement augmente de 5 %).

A l'instar des Etats-Unis (*Earned Income Tax Credit*, EITC)⁹³ et de la Finlande, quelques pays européens ont choisi d'introduire un mécanisme de crédits d'impôt afin de rendre l'emploi plus attractif financièrement relativement au non emploi (le Royaume-Uni en 1999, la France et la Belgique en 2000, les Pays-Bas en 2001). Le système instauré aux Pays-Bas diffère des trois autres : le crédit n'y est pas remboursable : au mieux le foyer fiscal considéré n'est pas imposable. Pour les autres systèmes, les crédits fonctionnent comme un impôt négatif. Ainsi, un individu non imposable (du fait d'un revenu trop faible) et qui travaille, va percevoir un certain montant correspondant à un « remboursement d'impôt ». Seuls les individus qui participent au marché du travail et donc déclarent à l'administration fiscale un revenu d'activité positif peuvent être éligible au crédit d'impôt. L'aide est retirée à un certain taux au fur et à mesure que le revenu de l'individu augmente. Les crédits d'impôt ciblés vers les travailleurs peu rémunérés permet de rendre le travail rémunérateur pour des individus faiblement qualifiés tout en évitant de réduire les minima sociaux. Cependant les effets incitatifs sur l'offre de travail dépendent largement de l'état du marché du travail et de l'ampleur de ces programmes. En outre, leur impact en termes redistributifs peut s'avérer discutable.

Au Royaume-Uni, en France et en Belgique, les crédits mis en place sont remboursables et dépendent la situation familiale du contribuable⁹⁴. Ainsi, les foyers fiscaux éligibles, du fait de revenus d'activité positifs mais de ressources globales inférieures à un certain montant, se voient attribuer un crédit d'impôt. Si le montant de ce crédit dépasse le montant d'impôt dû à l'administration fiscale, cette dernière rembourse la différence. En ce sens ils relèvent du principe d'imposition négative. En termes de coût budgétaire, le crédit d'impôt britannique (*Working Family Tax Credit* (WFTC)) est presque 8 fois plus important que celui de la Prime pour l'Emploi (PPE) de 2001, mais la PPE doit être multipliée par 3 d'ici 2003. Le crédit belge reste loin derrière avec un coût total représentant la moitié de celui de la PPE. En termes de nombre de personnes touchées par la mesure, la France est devant la Belgique et le Royaume-Uni, avec plus de 8 millions de foyers fiscaux concernés par la prime contre 1,43 million pour le crédit belge et 1,27 million pour le WFTC (ce qui implique des effets redistributifs différents). Cependant, les extensions du crédit d'impôt aux ménages sans enfant prévues d'ici 2003 au Royaume-Uni devraient élargir considérablement la population concernée. En ce qui concerne le gain moyen, le WFTC est loin devant les deux autres. Cependant, il intègre une grande partie de la politique familiale du Royaume-Uni ce qui n'est pas le cas des autres : il est donc difficile de comparer les gains. On souligne encore une fois l'importance de prendre en compte l'ensemble du système redistributif pour comparer la situation de ménages identiques dans deux pays. Il serait nécessaire pour cela de disposer de modèles simulant les systèmes fiscaux et sociaux de chaque pays, ce qui permettrait d'apprécier les effets des différents crédits d'impôt sur la situation de ménages types (voir annexe 5 pour une comparaison partielle de quatre crédits d'impôt). Si le montant versé dans le cadre du WFTC est conséquent, celui concernant la PPE, et plus encore le crédit belge, restent faibles, probablement trop faibles pour stimuler significativement l'offre de travail des travailleurs faiblement qualifiés. Des réformes davantage ciblées et plus importantes pourraient diminuer le risque de trappe à inactivité.

93 Ce programme instauré en 1975, a été considérablement élargi par la suite. La réforme de 1996 en a fait le programme phare du dispositif social américain. En 1998, il concernait 19,5 millions de foyers pour un coût de 30 milliards de dollars, soit 1,8 % du budget fédéral (Bontout, 2000).

94 En Irlande, le système des abattements fiscaux a été remplacé en 2001 par un système de *divers* crédits d'impôt qui permettent d'alléger la charge fiscale en fonction de la configuration familiale (nombre d'enfants, personnes handicapées, âges des individus...). Néanmoins, cette réforme n'est pas orientée vers l'amélioration des incitations à travailler des travailleurs peu qualifiés dans la mesure où il n'existe pas de crédit d'impôt associé à la seule condition de travailler.

En moyenne, les Etats membres ont réduit leur taux effectif d'imposition de 2 à 3 points pour les travailleurs à faibles et moyens revenus. L'objectif affiché consiste clairement à aider ceux qui sont hors du marché du travail à y entrer plutôt que ceux qui travaillent déjà à travailler davantage (ce qui revient à choisir de réduire de la trappe à inactivité plutôt que la trappe à pauvreté), que ce soit *via* des crédits d'impôt sur les salaires ou des réductions de cotisations sociales employées. Si ces crédits sont ciblés sur les faibles revenus avec un retrait pour des niveaux de revenus plus élevés, alors le risque est d'augmenter la trappe à pauvreté. Le crédit d'impôt néerlandais contourne cette difficulté par son caractère forfaitaire pour tout niveau de salaire. Cependant cette solution est plus coûteuse pour une réduction identique de la trappe à inactivité. Le Royaume-Uni a réduit très sensiblement le taux de retrait du crédit d'impôt sur les salaires ce qui diminue le risque de trappe à pauvreté. Quels peuvent être les résultats en termes d'emploi de ces crédits d'impôt ? Quels en sont les effets redistributifs ? Nous proposons ici une comparaison sous ces deux angles de la PPE et du WFTC.

2. Comparaison des effets sur l'offre de travail du WFTC et de la PPE

Les effets théoriques d'un crédit d'impôt sur l'offre de travail

D'un point de vue théorique, ces mesures fiscales rendent l'accès à l'emploi plus attractif financièrement pour les travailleurs faiblement qualifiés, et donc les incitent à prendre un emploi. Néanmoins, elles peuvent avoir des conséquences négatives sur l'offre de travail de certaines catégories de travailleurs. D'une part elles peuvent induire une incitation à la réduction de l'offre de travail des individus qui, travaillant déjà, ont un revenu situé dans la tranche où l'aide diminue. D'autre part, elles sont susceptibles de jouer négativement sur l'emploi du travailleur le moins bien rémunéré dit « travailleur secondaire » dans le couple. Il est difficile d'éviter un taux marginal relativement élevé sur le salaire de ces deux catégories d'individus. L'individualisation du droit au transfert pourrait permettre de résoudre cette question pour le travailleur secondaire. Dans ce cas, l'aspect redistributif serait délaissé totalement au profit de l'aspect incitatif. En effet, le programme ne serait plus uniquement dirigé vers les travailleurs pauvres puisqu'un individu ayant un salaire faible mais appartenant à un ménage riche, percevrait quand même le crédit. Par ailleurs, le coût de la mesure pourrait substantiellement augmenter. En France, la PPE est « individuelle » parce que son calcul porte sur le montant de salaire individuel et que le droit est conditionné à une activité minimale individuelle, mais la condition de ressources porte sur les revenus globaux du ménage.

Ainsi les effets théoriques d'un crédit d'impôt sur l'offre de travail sont d'une part une stimulation de la participation au marché du travail et d'autre part une réduction des heures de travail des individus qui travaillaient déjà et un effet négatif sur l'emploi du travailleur secondaire au sein du couple. La résultante sur l'emploi total est donc indéterminée.

Des résultats sur l'offre de travail décevants

Il est trop tôt pour disposer d'évaluations complètes des effets sur l'offre de travail de ces réformes. Le WFTC a fait l'objet de quelques travaux. Cependant, il ne s'agit pas de mesures *ex post* mais de simulations réalisées avec les modèles de microsimulation construits par l'Institute for Fiscal Studies.

Les effets incitatifs du WFTC dépendent d'une part de la situation familiale du ménage (couple ou famille monoparentale) et d'autre part de la situation initiale vis-à-vis du marché du travail. Le

caractère familial du dispositif est essentiel en ce qui concerne les effets de la mesure sur les incitations au travail. En effet, il peut impliquer un effet négatif sur l'offre de travail de couples bi-actif dont l'un est à temps partiel. Les résultats des simulations montrent que les effets incitatifs au travail du WFTC sont modestes sur certaines catégories de ménages (famille monoparentales) et ils peuvent être négatifs sur les couples bi-actifs (Blundell, Duncan, McCrae et Meghir, 2000). Le WFTC incite les parents isolés à prendre un emploi mais il implique en même temps des incitations à la réduction du temps de travail. Les mères isolées verraient leur taux d'activité augmenter de 2,2 % (soit 34 000 femmes incitées à prendre un emploi) ; 0,2 % des mères isolées seraient incitées à passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel.

Prenant en compte l'ensemble des réformes mises en place au Royaume-Uni, les résultats obtenus par Piachaud et Sutherland (2000) sont les suivants : deux tiers des parents isolés gagneraient moins à travailler à temps partiel court (16 heures par semaine) rémunéré au salaire minimum qu'avant les réformes. Les incitations à travailler plus de 30 heures sont accentuées pour les familles monoparentales. Globalement les incitations au travail des parents isolés sont donc très faibles.

Les membres de couples inactifs seraient incités à prendre un emploi (environ 11 000 femmes et 13 000 hommes). Néanmoins, le travailleur secondaire du couple serait incité à se retirer du marché du travail soit 20 000 femmes et 10 000 hommes. Ainsi, les effets du WFTC sur l'offre de travail devraient être sensiblement les mêmes que ceux de l'EITC à savoir une faible incitation au travail pour les hommes et les mères isolées et une désincitation pour les femmes vivant en couple. Les évaluations globales de l'EITC aux Etats-Unis ont montré que s'il avait eu un effet négatif sur l'offre de travail du travailleur secondaire, il n'avait pas engendré de réduction majeure du nombre d'heures travaillées par ceux qui participaient déjà au marché du travail. En outre son effet positif sur la participation a été assez important. De ce fait l'impact global sur l'offre de travail a été plutôt positif.

Certains facteurs peuvent venir atténuer les effets incitatifs du WFTC. D'une part, le manque de structures d'accueil pour les jeunes enfants (aider au financement de la garde ne résout pas le problème de l'absence de possibilités de garde). D'autre part, les ménages inactifs sont concentrés dans les bassins d'emplois sinistrés où la demande de travail est insuffisante pour permettre aux individus de prendre un emploi et ceci qu'elle que soit leur motivation.

Concernant les effets de la PPE sur l'offre de travail, les évaluations sont beaucoup plus rares. L'étude effectuée par Laroque et Salanié (2001) simule les conséquences de la PPE sous le barème de 2003 rétropolé pour l'année 1999 sur l'emploi des femmes (tableau 5).

Tableau 5 : Effet de la PPE sur l'emploi des femmes (en milliers)

Statut initial	Effectif de référence	Entrées (+) ou sorties (–) vers		
		Non emploi	Mi-temps	Plein temps
Non emploi	2 297	– 16	+ 6	+ 10
Emploi à mi-temps	494	+ 2	– 4	+ 2
Emploi à plein temps	2 238	+ 5	+ 2	– 7
Total	5 029	– 9	+ 4	+ 5

Source : Laroque et Salanié (2001), tableau 10.4.

Globalement, la PPE aurait un effet positif sur l'emploi dans la mesure où 9 000 femmes sortiraient du non emploi pour prendre un emploi à mi-temps pour 4 000 d'entre elles et à plein temps pour les

5 000 autres. Mais au regard de la taille de l'échantillon (5 290 000 personnes) cet effet est extrêmement faible. Elle ferait passer 10 000 femmes du non emploi à un emploi à plein temps mais parallèlement 5 000 femmes qui avaient un emploi à plein temps sortiraient du marché du travail et 2 000 réduiraient leur temps de travail pour prendre un emploi à mi-temps. Les résultats illustrent les effets théoriques attendus dans la mesure où celles qui augmentent leur offre de travail sont celles qui se situent à l'entrée du barème et, par ailleurs, les femmes mariées à un travailleur bénéficiant de la PPE réduisent leur offre de travail. Ceci montre que l'effet du caractère individuel de la PPE est compensé par l'effet du caractère familial de la condition de ressources. De ce fait de la même façon que le WFTC ou que l'EITC, le travailleur secondaire du couple est désincité à travailler.

Pourquoi ces effets médiocres ?

A ce stade on peut s'interroger sur les raisons qui font que le WFTC a permis d'améliorer même faiblement l'offre de travail alors que la PPE ne devrait pas avoir d'effet sensible. Deux grandes explications peuvent être invoquées.

La première concerne l'ampleur et les modalités d'application du crédit offert. En effet, le montant du WFTC peut être très important et atteindre une valeur de 92 livres par semaine pour une durée de travail comprise entre 16 et 25 heures hebdomadaires soit environ 7 800 euros par an. La PPE s'élève au maximum à 230 euros par an en 2001 (690 euros en 2003) pour un emploi au SMIC à plein temps⁹⁵. Elle représente au maximum 2,2 % du revenu déclaré avec le barème 2001 et 7,1 % avec le barème 2003 contre 40 % pour l'EITC et 160 % pour le WFTC (Cahuc, 2002). Certes, comme nous l'avons souligné plus haut, le WFTC comprend l'intégralité des aides familiales et sociales versées aux individus alors que la PPE ne constitue qu'un dispositif d'incitation à l'emploi⁹⁶. Il n'en reste pas moins que le système britannique est beaucoup plus généreux que le français. De plus le barème actuel de la PPE cherche à créer des incitations au travail là où il n'en manque pas. Son montant est maximum pour un Smic à plein temps. Or les individus concernés auraient pour la plupart travaillé en l'absence de la PPE : ils bénéficient pleinement d'un effet d'aubaine. En revanche, la PPE est très faible là où une trappe à inactivité est susceptible d'apparaître, au niveau du temps partiel.

En outre, alors que le WFTC est versé tous les mois sur la fiche de paie, la PPE est perçue tous les ans dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Cette modalité de versement rend le dispositif moins visible par les individus qui de ce fait sont moins enclins à augmenter leur offre de travail. Le versement d'un acompte simplifié directement visible sur le salaire mensuel pourrait améliorer sensiblement le caractère incitatif de la PPE.

La seconde explication est relative aux institutions et à l'état du marché du travail (Cahuc (2002)). Le marché du travail français est très différent des marchés anglo-saxons. Il est illusoire d'espérer obtenir des résultats similaires à ceux obtenus sur le marché américain ou même britannique en appliquant ces mesures fiscales incitatives sur le marché français. Une étude menée par l'OCDE a

⁹⁵ Un foyer bi-actif au Smic avec au moins un enfant obtient en 2001 une PPE de 490 euros et de 1 410 euros en 2003.

⁹⁶ De même l'EITC vient s'ajouter au dispositif social déjà en place et ne substitue pas.

montré l'importance de l'état du marché du travail sur les résultats en termes d'incitation au travail des crédits d'impôt. A l'aide d'un modèle d'équilibre général, les auteurs évaluent les effets d'un crédit d'impôt du type EITC au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, en Allemagne et en Suède en tenant compte des effets de bouclage macroéconomique ⁹⁷ pouvant influencer indirectement les performances des bénéficiaires du crédit (Bassanini *et al.*, 1999). Leur modèle distingue quatre catégories de travailleurs allant des « très bas salaires » (60 % du salaire moyen) aux « salaires moyens hauts » (90 % du salaire moyen). Ils concluent que la combinaison d'une structure de salaire compressée, de salaires de réserve⁹⁸ élevés et de taux d'imposition élevés sur les revenus d'activité implique que le crédit d'impôt soit très coûteux. En effet dans ce cas, le crédit doit être suffisamment important pour que le revenu issu de la prise d'un emploi dépasse le salaire de réserve de l'individu. Selon les auteurs, en Suède et en Allemagne un crédit d'impôt élevé pourrait conduire *in fine* à une diminution des heures travaillées : les individus qui travaillaient déjà le jugeraient suffisamment attractif et réduiraient leur temps de travail pour satisfaire aux conditions de ressources et ainsi le percevoir. De ce fait l'efficacité des crédits d'impôt en matière de créations d'emplois devrait être beaucoup moins importante sur les marchés du travail européens continentaux, et donc en particulier en France, que sur les marchés du travail anglo-saxons caractérisés par une grande flexibilité des salaires.

En conclusion, les effets sur l'offre de travail du WFTC devraient être limités et ceux de la PPE très décevants. Mais l'objectif des pouvoirs publics devrait être aussi d'assurer un niveau de ressources suffisant aux personnes peu qualifiées et peu rémunérées : ce type d'aide bénéficie-t-il aux ménages situés au bas de la distribution des revenus ?

3. Qu'en est-il des effets redistributifs ?

La littérature concernant l'évaluation des effets redistributifs du WFTC est relativement abondante. Les modèles français (Myriade pour la CNAF et Inès pour l'INSEE) n'intègrent pas les réactions comportementales des agents et ne permettent donc pas d'évaluer *ex ante* les effets de la PPE sur l'offre de travail des individus. Cependant, ils offrent une représentation assez fidèle du dispositif et donnent donc un chiffrage des effets redistributifs assez précis. Alors que le WFTC ne touche que 1 foyer sur 20, la PPE concerne 1 foyer sur 4 (contre 1 sur 5 pour l'EITC). Ce simple constat montre que le WFTC s'adresse à une population plus spécifique que ne le fait la PPE (et l'EITC).

Globalement le WFTC et la PPE profitent aux ménages du bas de la distribution des revenus. Cependant, alors que le WFTC est plus généreux avec les ménages les plus pauvres, la PPE est davantage ciblée sur le troisième décile et s'étale très haut dans la distribution des revenus (Lhommeau *et al.*, 2001, Legendre *et al.*, 2001 ⁹⁹). Le WFTC bénéficie principalement aux ménages appartenant aux deux premiers déciles qui devraient voir leur revenu progresser en moyenne de 5,2 %. Alors que la PPE 2003 devrait engendrer une augmentation de revenu de 2,5 % et de 1,6 % pour

⁹⁷ Le bouclage macro-économique est obtenu en supposant que le crédit d'impôt est financé par une taxe proportionnelle sur les salaires supérieurs à 90 % du salaire moyen.

⁹⁸ Le salaire de réserve correspond au niveau de salaire minimal en dessous duquel un chômeur ou un inactif, refuse de travailler.

⁹⁹ Deux facteurs principaux expliquent que la PPE affecte des déciles de niveau de vie très élevés. D'une part le seuil d'éligibilité pour chaque travailleur est élevé (1,4 SMIC qui correspond au passage du 6e au 7e décile). D'autre part les revenus d'activité au sein des couples sont hétérogènes ; de plus les concubins font deux déclarations fiscales séparées. Ceci implique que, même s'ils appartiennent à un ménage relativement aisé, ils perçoivent la PPE (Legendre *et al.*, 2001, p. 12). Ainsi, les derniers déciles de niveau de vie qui sont affectés par la PPE constituent des cas particuliers de ménages.

respectivement les premier et deuxième déciles. Les ménages du troisième décile verraient quant à eux leur revenu augmenter de 3 % par le WFTC alors que l'effet de la PPE sur le revenu de cette population serait de 1,2 % (Atkinson *et al.*, 2001). Les individus appartenant aux 10 % les plus pauvres ne peuvent bénéficier de la PPE. Cahuc (2002) explique cela par les caractéristiques du marché du travail français : le salaire minimum élevé implique que les individus ayant une productivité trop faible ne peuvent trouver un emploi et donc ne peuvent pas bénéficier de la mesure. Enfin, le revenu des 10 % ménages les plus riches diminuerait de 0,6 % en moyenne dans le cas anglais alors que la PPE n'a pas d'effet sur le revenu de ce décile.

L'ensemble des réformes engagées par le gouvernement travailliste au Royaume-Uni devrait entraîner un fort recul de la pauvreté chez les enfants avec une diminution de 22,5 % du *poverty gap* (écart moyen au seuil de pauvreté du revenu du ménage auquel l'enfant appartient), dont 4,7 % imputables au WFTC (Piachaud et Sutherland, 2000). Les ménages avec enfants seraient majoritairement gagnants (et principalement les couples inactifs initialement). Les familles profitant le moins des réformes seraient celles où les deux conjoints travaillent.

Au contraire, la mise en place de la PPE et la refonte de l'aide au logement n'ont pas eu d'effets sensibles sur la pauvreté monétaire (Legendre *et al.*, 2001). Les trois réformes et plus particulièrement la PPE ont accru l'écart entre actifs et inactifs : avec une réduction de la pauvreté dans le premier groupe plus importante (Lhommeau *et al.*, 2001). Le montant de la prime est croissant avec le nombre d'heures travaillées pour des rémunérations horaires inférieures au SMIC, puis au-delà elle décroît à mesure que le temps de travail augmente. Ce principe implique une certaine ambiguïté quant à la cible visée. D'une part elle est défavorable aux travailleurs à temps partiel subi. Or, ceux-ci constituent l'essentiel des travailleurs pauvres. Mais d'autre part elle favorise les travailleurs ayant une rémunération horaire faible et donc devrait malgré tout cibler une partie de cette catégorie d'individus¹⁰⁰.

Quoiqu'il en soit, l'introduction de la PPE a permis de réduire le taux moyen des prélèvements nets sur les individus les plus modestes appartenant à un ménage mono-actif qui ne pouvaient profiter des baisses d'impôts car ils étaient non imposables¹⁰¹. Selon Lhommeau *et al.* (2001), le taux de prélèvement net de prestations sociales du premier décile a été réduit de 2,4 points. Cette baisse est due pour 1,1 point à la PPE et pour le reste à la réforme de l'allocation logement. Legendre *et al.* (2001) concluent qu'un durcissement de la condition d'éligibilité du ménage à la PPE permettrait de réorienter la prime vers les premiers déciles et d'accentuer son effet redistributif en faveur des ménages les plus pauvres. Mais ils soulignent que cette mesure pourrait avoir un effet discriminatoire selon le type de ménage (couple marié, concubin) et qu'elle favoriserait le temps partiel pour le travailleur secondaire au sein d'un couple marié. En outre les simulations ne tiennent pas compte des réactions comportementales, or les désincitations à l'offre de travail sont d'autant plus fortes que l'effet de seuil l'est. L'arbitrage protection-incitation reste au cœur du débat.

100 Pour cibler davantage l'aide versée par la PPE vers les familles à faibles revenus, Legendre *et al.* (2001) proposent de modifier le dispositif de la PPE en liant le montant du crédit non plus au revenu annuel en équivalent temps plein mais au revenu annuel d'activité ainsi qu'en ramenant le seuil d'extinction du crédit à un niveau plus faible 1,2 SMIC au lieu de 1,4 SMIC actuellement.

101 Elle contribue également à la réduction de la pression fiscale supportée par les classes moyennes. En effet, le critère d'éligibilité du ménage étant assez élevé, la PPE est versée à des individus ayant de faibles revenus d'activité mais appartenant à un ménage relativement aisé. Le seuil d'extinction de la PPE assez élevé implique un effet de diffusion assez fort vers le haut de la distribution des revenus. Le WFTC est plus favorablement ciblé vers les ménages les plus pauvres que la PPE.

Conclusion

Les Etats membres de la Communauté européenne ont amorcé un processus d'allègement de la charge fiscale pesant sur le travail, accusée de pénaliser l'activité des travailleurs non qualifiés. Les réformes ont principalement porté sur le côté fiscal et assez peu du côté du système social (Carone et Salomaki, 2001). Les mesures n'ont le plus souvent pas tenu compte de l'interaction entre les deux sphères. Elles auraient sans doute nécessité une approche plus globale du système redistributif. La France fait exception, elle s'est en effet engagée dans une voie qui consiste à considérer les influences du système fiscal-social dans sa globalité et les réformes ont permis de rétablir les incitations financière à prendre un emploi.

Les nouvelles propositions du gouvernement britannique prévoit un élargissement de l'utilisation du système fiscal dans un but de protection sociale. La réforme annoncée pour 2003 élargit sensiblement la population visée par les crédits d'impôt : ils devraient être perçus non seulement par les familles avec enfants (avec ou sans revenu d'activité), mais également par les actifs sans enfant.

Les effets sur l'offre de travail des travailleurs peu qualifiés restent incertains. Les quelques évaluations réalisées dans le cas du Royaume-Uni ne sont pas très encourageantes. Par ailleurs l'exemple des Etats-Unis montre que, s'il y a un effet global positif sur l'offre de travail, il ne faut pas s'attendre à une modification majeure des comportements. Par contre, la PPE semble ne pas avoir d'effets significatifs positifs sur l'offre de travail et les élargissements prévus pour 2003 ne devraient pas modifier sensiblement ce résultat. En effet, le marché du travail français s'avère inadapté pour ce type de mesures qui ne permet pas de stimuler l'emploi en présence d'un salaire minimum élevé relativement à celui qui prévaut sur le marché du travail anglo-saxon. Il n'est donc pas souhaitable de calquer les mesures prises dans des pays anglo-saxons pour les appliquer à des pays où les situations institutionnelles et conjoncturelles diffèrent.

En conclusion, en ce qui concerne les incitations au travail des personnes peu qualifiées, ce n'est pas tant la fiscalité qui est en cause que les mécanismes d'attribution des transferts sociaux. Il serait donc plus adapté de modifier le dispositif social de façon à aménager les sorties du RMI vers l'activité. Diverses propositions ont été faites dans cette optique. Par exemple, l'Allocation compensatrice de revenu (ACR) proposée par Godino (1999) permettrait de lisser les effets de seuil défavorables à l'emploi. En outre, le mécanisme de l'ACR serait nettement plus redistributif que la PPE en faveur des ménages à faible niveau de vie (CERC, 2001). Par ailleurs, s'agissant de stimuler l'emploi des personnes peu qualifiées, il semble que ce segment du marché du travail souffre davantage d'un problème de demande de travail que d'un problème d'offre. Or, pour éradiquer le chômage involontaire, les mesures fiscales du type « allègements de charges sociales » pour les emplois peu qualifiés ont fait leurs preuves (Charpail *et al.*, 1999). Ces mesures sont non seulement efficaces du point de vue de l'emploi mais également peu coûteuses pour les finances publiques (Cahuc, 2002). C'est dans ce sens que le système fiscal français devrait être utilisé pour améliorer l'emploi des personnes peu qualifiées.

Références bibliographiques

AUDRIC-LERENARD A. et A. TANAY, 2000 : « Ouvriers et employés non qualifiés : disparités et similitudes sur le marché du travail », INSEE, *Premières Synthèses*, n° 47.1.

BASSANINI A., J.H. RASMUSSEN et S. SCARPETTA, 1999 : «The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for Low-Paid : An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 224,.

BLUNDELL R., A. DUNCAN, J. MCCRAE et C. MEGHIR, 2000 : « The Labour Market Impact of the Family tax Credit », *Fiscal Studies*, Vol. 21, n° 1.

BREWER M., T. CLARK et M. MYCK, 2001 : « Credit where it's due ? An Assessment of the New Tax Credits », *Institute for Fiscal Studies*.

CAHUC P., 2002 : « A quoi sert la prime pour l'emploi », *Revue Française d'Economie*, Vol. 26.

CARONE G. et A. SALOMAKI, 2001 : « Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU », *Economic Paper* n° 160, Commission européenne,

CHAMBAZ C. et D. LEQUET-SLAMA, 2000 : « Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité », *Etudes et Résultats*, n° 76.

CHARDON O., 2001 : « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », *Insee Première*, n° 796.

CHARPAIL C., D. GÉLOT, A. GUBIAN et S. ZILBERMAN, 1999 : « L'évaluation des politiques d'emploi », *Données Sociales*.

DREES, 2000 : « Les évolutions récentes du RMI : un effet perceptible de la conjoncture économique », *Etudes et Résultats*, n° 86.

DUBET F. et A. VÉTÉROUT, 2001 : « Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue Française de Sociologie*, Vol. 42, n° 3, pp. 407-435.

DUPONT G., J. LE CACHEUX, H. STERDYNIAK et V. TOUZE, 2000 : La réforme fiscale en France, *Revue de l'OFCE*, n° 75.

GODINO R., R. CASTEL et T. PIKETTY, 1999 : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, février.

HAGNERÉ C. et A. TRANNOY, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistique*, n° 346-347, pp. 1-24.

JOUMARD I., 2001 : « Tax Systems in European Union Countries », *Economics Department Working Papers*, n° 301, OCDE.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et Statistique*, n° 331, n° 1, pp.47-66.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2001 : *Institutions et emploi : le marché du travail des femmes en France*, à paraître, 157 pages, <http://www.crest.fr/pageperso/d/salanie/salanie.htm>.

LEGENDRE F., J.P. LORGNET et F. THIBAUT, 2001 : « Prime pour l'Emploi et soutien aux familles à faibles revenus : une exploration à l'aide du modèle Myriade », Communication préparée pour le séminaire du CERCS, « *Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours* ».

LHOMMEAU B. et F. MURAT, 2001 : « Le modèle de microsimulation INES appliqué à une évaluation *ex ante* de l'effet des trois réformes sur le revenu des ménages », Communication préparée

pour le séminaire du CERCS, « *Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours* ».

MINISTRY OF FINANCE OF NETHERLANDS, 2001 : *The taxation in Netherlands in 2001*.

PIACHAUD D. et H. SUTHERLAND, 2000 : « How effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty », *CASEPaper* 38.

PISANI-FERRY J., 2000 : *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30, La Documentation Française, Paris.

REYNDERS D., 2000 : « Impôt des personnes physiques : Projet Réforme Fiscale », *Ministère des Finances*.

Annexe 1 : Taux de chômage, d'emploi et d'activité selon le niveau de qualification en Europe

Tableau 1 : Évolution des taux de chômage en Europe (en % de la population active civile)

	1977	1980	1985	1990	1995	2000
Allemagne	3,9	3,2	7,3	4,8	8,2	8,1
Autriche	1,6	1,9	3,6	3,2	3,7	3,6
Belgique	6,8	8,1	12,6	8,9	13,0	10,0
Danemark	7,4	6,9	7,3	8,4	7,1	4,6
Espagne	5,2	11,5	21,7	16,3	22,9	14,1
Finlande	5,9	4,7	5,0	3,2	15,4	9,8
France	5,2	6,5	10,5	9,1	11,8	9,9
Grèce	1,7	2,8	7,8	7,0	10,0	11,1
Irlande	8,8	7,4	16,7	13,0	12,2	4,3
Italie	7,2	7,7	10,4	11,5	11,7	10,7
Luxembourg	0,5	0,7	1,6	1,1	2,3	1,9
Pays-Bas	5,5	6,2	11,1	7,6	7,1	3,0
Portugal	7,5	7,8	8,7	4,6	7,2	4,0
Royaume-Uni	5,2	5,7	11,3	6,9	8,7	5,5
Suède	2,0	2,2	3,1	1,8	9,2	5,9*
EU 15	5,2	6,1	10,5	8,2	10,8	8,4
Etats-Unis	7,1	7,1	7,2	5,6	5,6	4,0

Source : OCDE, (2001), Statistiques de la population active 1980-2000. :* 1999

Tableau 2 : Taux de chômage selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

	Niveau inférieur au 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Allemagne	15,8	8,8	4,9
Autriche ¹	6,9	3,6	2,0
Belgique	12,0	6,6	3,1
Danemark	7,0	4,1	3,0
Espagne	14,7	12,7	11,1
Finlande	13,1	9,5	4,7
France	15,3	9,2	6,2
Grèce	8,5	10,9	7,5
Irlande	11,6	4,5	3,0
Italie	10,6	8,0	6,9

Luxembourg	3,7	1,1	1,0
Pays-Bas	4,9	2,4	1,7
Portugal	4,2	5,1	2,5
Royaume-Uni	10,0	4,7	2,7
Suède (1999)	9,0	6,5	3,9
EU 15	11,5	7,2	5,1
Etats-Unis	7,7	3,7	2,1

1. Les données se réfèrent à l'année 1998.

Lecture du tableau : en France, en 1999, 15,3 % des personnes en âge de travailler ayant de faibles qualifications sont au chômage, contre 6,2 % pour les personnes les plus qualifiées.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation-Les indicateurs de l'OCDE, 2001.

Tableau 3 : Taux d'activité selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

	Niveau inférieur au 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Allemagne	58,0	76,6	87,4
Autriche*	56,6	78,1	88,1
Belgique	55,8	79,8	88,1
Danemark	66,3	84,2	90,6
Espagne	59,8	79,9	87,2
Finlande	67,4	82,2	88,9
France	66,6	82,8	87,2
Grèce	60,0	72,8	87,3
Irlande	60,4	75,1	87,9
Italie	53,3	76,1	86,7
Luxembourg	56,6	73,9	85,9
Pays-Bas	59,7	80,2	88,7
Portugal	79,3	86,4	93,0
Royaume-Uni	58,4	82,9	90,1
Suède (1999)	73,1	85,1	89,0
EU 15	69,5	83,2	91,0
Etats-Unis	62,7	79,2	86,4

1. Les données se réfèrent à l'année 1998.

Lecture du tableau : en France, en 1999, 66,6 % des personnes ayant de faibles qualifications sont actives (soit elles ont un emploi, soit elles sont au chômage, soit elles sont en formation), contre 87,2 % pour les personnes les plus qualifiées.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation-Les indicateurs de l'OCDE, 2001.

Tableau 4 : Taux d'emploi selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

	Niveau inférieur au 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Allemagne	48,9	69,9	83,1
Autriche*	52,6	75,3	86,4
Belgique	49,1	74,5	85,4
Danemark	61,7	80,7	87,9
Espagne	51,0	69,6	77,6
Finlande	58,6	74,3	84,7
France	56,4	75,1	81,8
Grèce	54,8	64,9	80,7
Irlande	53,4	71,7	85,2
Italie	47,7	70,0	80,7
Luxembourg	54,5	73,0	85,0
Pays-Bas	56,8	78,3	87,2
Portugal	75,9	82,0	90,7
Royaume-Uni	52,6	78,9	87,7
Suède (1999)	66,5	79,6	85,6
EU 15	54,0	73,9	83,6
Etats-Unis	57,8	76,2	84,6

1. Les données se réfèrent à l'année 1998.

Lecture du tableau : en France, en 1999, 56,4 % des personnes ayant de faibles qualifications ont un emploi contre 81,8 % pour les personnes les plus qualifiées.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation-Les indicateurs de l'OCDE, 2001.

Annexe 2 : Les réformes récentes des systèmes redistributifs en Europe

Tableau 1 : Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Allemagne	Réduction générale des impôts sur le revenu : taux marginal minimum ramené de 22,5 % (2000) à 15 % (2005). Majoration du revenu minimum exonéré d'impôt.
Autriche	Réduction des taux d'imposition des bas et des moyens revenus. Relèvement des allocations familiales.
Belgique	Introduction d'un crédit d'impôt remboursable pour les travailleurs faiblement rémunérés. Hausse de 20 % à 25 % de la déduction forfaitaire des frais pour les personnes soumises au taux d'imposition minimum. Réduction des cotisations de sécurité sociale spécialement pour les travailleurs faiblement rémunérés (réduction forfaitaire des CSS payées par les employeurs et les employés).
Danemark	Réduction graduelle des taux marginaux d'imposition pour les bas et moyens revenus (1999-2002). Pour les bas revenus la réduction peut aller jusqu'à 8 points de %.
Espagne	Réduction du taux marginal d'imposition minimal de 2 points. Mise en place d'un abattement personnel.
Finlande	Réduction cumulative pour 2000-2001 pour toutes les tranches mais les revenus les plus faibles ont été spécialement visés par la suppression de la tranche d'imposition la plus faible. Augmentation du crédit d'impôt sur les salaires dans l'imposition nationale (2001) et municipale (2002).
France	Réforme de l'impôt sur le revenu de 2001 à 2003 avec des réductions d'imposition ciblées sur les revenus (au total la réduction générale de l'IRPP s'élève à 0,5 % du PIB soit 22 milliards de F en 2001). Introduction d'un crédit d'impôt remboursable (PPE) pour les salaires jusqu'à 1.4 SMIC. Modification des revenus pris en compte dans le calcul de la taxe d'habitation pour limiter l'effet de seuil entre RMI et emploi.
Grèce	Augmentation des abattements, majoration des crédits d'impôts pour enfants, suppression des critères forfaitaires.

Irlande	Baisse du taux de base de 24 % en 1999/00 à 22 % en 2000/01. Rehaussement du seuil d'exonération. Remplacement du principe de déductibilité des revenus par un régime de crédits d'impôt pour toute une série d'éléments.
Italie	Réduction des taux de base de l'IR de 19 % en 1999 à 18 % en 2002. Modification de la tranche des revenus soumis à l'imposition de base passant de 9,1 / 15 millions de Lit à 12/20 millions de Lit.
Luxembourg	Majoration du revenu minimum imposable qui a été augmenté de 130,8 % entre 1990 et 2002. Réduction des taux marginaux d'imposition de 2 % en 2001 et de 4 % en 2002.
Pays-Bas	Introduction d'un système de 3 « boîtes » de revenus regroupant des types de revenus qui sont soumis au même type d'imposition. La boîte 1 regroupe les revenus du travail et la valeur locative d'un logement en propriété et se voit appliquer un barème progressif. Réduction des taux d'imposition de toutes les tranches, le plus faible passant de 4,5 % à 2,8 %. Augmentation du niveau de revenu imposable. Introduction d'un crédit d'impôt à l'emploi pour les employés (maximum 920 € pour des niveaux de revenu supérieurs au salaire minimum). Un remboursement des prélèvements est introduit dans le but d'encourager les deux partenaires à rechercher un emploi rémunéré.
Portugal	Conversion des abattements en crédits d'impôts (depuis 1999). En 2001, réduction générale des taux de toutes les tranches : taux réduit pour les faibles revenus du travail et consolidation du revenu minimum. Les époux peuvent faire des déclarations séparées..
Royaume-Uni	Remplacement du programme <i>Family Credit</i> par le programme plus généreux <i>Working Families tax Credit</i> (2000). Le crédit d'impôt à l'emploi (<i>Working Tax Credit</i>) étend le principe du WFTC aux travailleurs sans enfant. Introduction d'un crédit d'impôt sous condition de ressources pour les enfants (2001). Crédit au titre de l'impôt sur les salaires et traitements à partir de 2003. Réduction des taux marginaux d'imposition, le taux de la 1 ^{er} tranche passant de 20 à 10 %.
Suède	Réduction des taux applicables aux bas et moyens revenus. Relèvement du revenu minimum exonéré (le % de contribuables qui acquittent l'impôt national devrait tomber de 18 % à 15 %). De nouvelles réductions sont prévues pour 2001-2002.

Source : Carone et Salomáki (2001).

Tableau 2 : Les mesures sociales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

	Prestations de chômage : niveau des prestations, durée, droit aux prestations et exigences de disponibilité à l'embauche	Régimes sous condition de ressources : allocations de logement, assistance sociale, allocations familiales	Prestations subordonnées à un emploi
Allemagne	Les chômeurs peuvent bénéficier de mesures actives (emplois subventionnés) après 6 mois (et non plus 12 mois) depuis 1999.	Application plus sévère des conditions de ressources au travail partiel dans le système de sécurité sociale (1998)	—
Autriche	Déduction d'une partie seulement du revenu du travail temporaire des prestations chômage (1998)	—	—
Belgique	Adaptation des règles relatives aux prestations de chômage afin de tenir compte des nouvelles dispositions concernant le chômage temporaire et le travail volontaire.	—	Introduction d'un seuil d'aide au revenu pour les personnes ayant un emploi dans le cadre d'un régime de réinsertion professionnelle (1998). Possibilité de percevoir des allocations payées par l'assurance chômage pour les personnes ayant un emploi dans le cadre d'un régime de réinsertion professionnelle (1998). Paiements forfaitaires en faveur des parents isolés chômeurs de longue durée et remboursement des frais de déménagement pour prendre un emploi.
Danemark	Réduction de 5 à 4 ans de la durée de prestations chômage (1999). Renforcement des exigences de disponibilité à l'embauche (1999)	Resserrement des règles relatives au droit au « minimum garanti » (assistance sociale) pour les jeunes de moins de 25 ans. Extension du droit et de l'obligation d'activité à toutes les personnes bénéficiaires de l'aide sociale (1999).	
Espagne	—	—	—
Finlande	Majoration des prestations de chômage partiel pour favoriser l'emploi à temps partiel (1997). Resserrement des conditions fixées pour pouvoir bénéficier des prestations du régime d'assurance chômage (10 mois au lieu de 6, 1997)	Modification du régime d'assistance sociale visant à abaisser le plancher de salaire (1998)	—
France (2000)	—	Extension du mécanisme d'intéressement qui permet de cumuler des revenus d'activité avec l'allocation RMI pendant les 12 1 ^{er} mois de l'emploi (1998). Réforme de l'allocation logement pour limiter le seuil à l'entrée du marché du travail.	—

Grèce	Aide aux jeunes chômeurs de plus de 20 ans pour les encourager à suivre une formation et à rechercher un emploi dans le cadre d'un programme d'une durée limitée (1998-2000).	—	—	—
Irlande	—	Conservation du supplément pour loyer et prêt hypothécaire pour les bénéficiaires du <i>Community Employment Scheme</i> et du <i>Revenue Job Assist</i> (1999)	Amélioration du régime de réinsertion professionnelle (indemnités de transport, primes au commencement d'une formation, 1999)	—
Italie	—	—	—	—
Luxembourg	—	—	—	—
Pays-Bas	—	Mise en place d'un programme permettant l'amélioration de la prise en charge des enfants (1999).	—	—
Portugal	Création d'une allocation chômage partiel pour promouvoir le travail à temps partiel (1999).	Système d'offre d'emplois aux bénéficiaires du revenu minimum garanti ; suppression de l'aide en cas de refus	—	—
Suède	Renforcement des exigences de mobilité d'emploi et de mobilité géographique dans le cadre de l'assurance chômage (2000)	—	—	—
Royaume-Uni	Introduction d'un entretien obligatoire avec un conseiller en emploi pour pouvoir bénéficier des prestations (ONE, 1999)	Introduction d'un salaire minimum national pour soutenir la stratégie visant à rendre le travail financièrement plus attrayant (1999). Introduction d'un prélèvement de 10 p au titre de l'impôt sur le revenu sur la 1 ^{ère} tranche de 1500 pos de revenu imposable (1999).	Liaison plus étroite entre le bénéfice des prestations et la participation à des initiatives du New Deal pour les jeunes chômeurs (18 à 24 ans), les handicapés, les parents isolés et les conjoints de chômeurs.	—

Source : Rapport conjoint sur l'emploi 2000, MISSOC INFO Evolution de la protection sociale dans les Etats membres de l'Union européenne, Plans d'action nationaux pour l'emploi 1998, 1999 et 2000.

Annexe 3 : Systèmes d'impôt sur le revenu en Europe

Tableau 1 : Description du bas du barème d'imposition sur le revenu dans les pays européens
(pour un célibataire sans enfant)

	Seuil d'exonération en € (% du SMO)		Taux marginal le plus faible du barème		Commentaires
	1999	2001/2002	1999	2001/2002	
Allemagne	6 681 € (21,47 %)	7 236 €	Formule 1 ^{ère} tranche imposable : 179,13 * Revenu + 1 222 * Revenu	Formule 1 ^{ère} tranche imposable : 768,85 * Revenu + 1990 * Revenu	Système d'abattements et de crédits d'impôt en fonction de la situation familiale (pas d'abattement personnel de base) Déclaration séparée.
Autriche	3 634 € (16,07 %)	8 721 €	10 %	0 %*	Système d'abattements et de crédits d'impôt remboursables (pas d'abattement personnel de base) Certaines allocations ne sont pas imposables (alloc. fam., maternité...) Imposition conjointe avec option de déclaration séparée.
Belgique	6 321 € (22,39 %)	5 280 €	25 %	25 %	Système de quotient familial, l'exonération dépend de la situation familiale. Les cotisations sociales sont déductibles du revenu brut. Crédit d'impôt remboursable. Imposition conjointe
Danemark	4 345 € (11,78 %)	4 493 €	7,5 %	6,25 %	Diverses déductions fiscales (cotisations retraite, frais professionnels...). Imposition séparée. Imposition gouvernementale et locale.
Espagne	3 606 € (24,82 %)	3 678 €	15 %**	15 %	Système d'abattements et de crédits d'impôt lié à la situation familiale (abattement personnel de base de 3 306 €). L'imposition est séparée mais avec une possibilité de déclaration conjointe pour les couples mariés. Environ 3 % sont prélevés en plus des 15 % pour la 1 ^{ère} tranche par les collectivités locales.
Finlande	7 905 € (32,1 %)	8 006 €	5,5 %	5 %	Divers abattements et crédits d'impôt en fonction du type de revenu. Imposition séparée. Imposition nationale et municipale.
France	3 998 € (19,25 %)	4 121 €	10,5 %	7,5 %	Système du quotient familial et divers abattements, PPE. Quotient conjugal
Grèce	5 576 € (55,8 %)	nd	5 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt en fonction de la situation familiale. Les cotisations sociales sont déduites du revenu imposable. Imposition séparée.

Irlande	0 à 17 776 € (86,4 %)	0 à 25 395 €	24 %	20 %	Système complet de crédits d'impôts divers et d'abattements (abattement de base de 5 333 €). Déclaration conjointe avec possibilité de déclaration séparée si le montant d'imposition est le même que sous l'imposition jointe.
Italie	0 à 7 750 € (38,55 %)	0 à 10 329 €	18,5 %	18 %	Système de crédits d'impôt et d'abattement en fonction de la situation familiale. Imposition séparée.
Luxembourg	8522 € (23,79 %)	nd	6 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt. Barème à 18 tranches. Imposition conjointe.
Pays-Bas (2002)	6 806 € (29,13 %)	14 363 €	6,2 %	3 %	Réforme fiscale de fond en 2001 : adoption d'un système de « 3 boîtes » de revenus et d'un système complet de crédits d'impôt non remboursable (crédit de base de 1 576 €). Imposition séparée.
Portugal	0 à 3 492 € (47,96 %)	nd	14 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt. (abattement forfaitaire de 2 604 €). Les cotisations sociales sont déductibles au-delà d'un montant de 2 642 €). L'unité d'imposition est le revenu de la famille.
Royaume-Uni	0 à 2 431 € (11,85 %)	0 à 3 050 €	10 %	10 %	Système d'abattements et de crédits d'impôt remboursables. Imposition séparée.
Suède (1999)	24 125 (99,3 %)	24 158 €	0	22 € ³	Système d'abattements et de crédits d'impôt divers indépendant de la situation familiale. Déduction de base qui va de 958 € à 1 994 €. Imposition séparée.

1. Le taux de la tranche suivante est passé de 22 % à 21 %.

2. Le montant d'impôt pour le niveau de revenu imposable de la 1^{ère} tranche est de 90 000 pesetas (541 €) puis au-delà de cette limite et dans cette tranche le revenu est imposé à 15 %. On note qu'en 1998, le taux était de 17 %.

3. Dans cette tranche de revenu, l'impôt est forfaitaire, puis pour tout revenu au-delà de ce seuil, le contribuable paie en plus (20 % pour 1999) 25 % de son revenu imposable. Par ailleurs il ne s'agit ici que de l'impôt national, il existe un impôt municipal sur le revenu qui varie de 26 % à 35 %.

Sources 1999 : OCDE, Taxing wages, 1999-2000.

Sources 2002 : http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/taxationlinks.htm (Sites web des différents ministères des finances).

Annexe 4 : Caractéristiques générales des crédits d'impôt

Tableau 1 : Caractéristiques générales des crédits d'impôt mis en place dans les dernières réformes fiscales de quelques pays européens

	Reversé	Unité	Date	Ménages concernés	Montant en €	Seuil de retrait en €	Coût budgétaire en €	Nbre de personnes touchées	Gain moyen en €	Exigence d'activité minimale
France : Prime pour l'Emploi	Oui	Individuelle avec une clause d'éligibilité pour le foyer fiscal ¹⁰²	Sept. 2001	Tout individu titulaire d'un revenu d'activité positif mais limité	Pour actif jusqu'à 1500 F (soit 228,67 €) par an pour un revenu d'activité égal au SMIC Majoration pour les foyers n'ayant qu'un actif 500F (76,22 €) ; majoration par personne à charge 200F (30,49), minimum par foyer bénéficiaire 160F (24,39€) ¹⁰³	Entre 0,3 et 1,4 SMIC	8 milliards de F soit 1,22 €	8 112 704 foyers fiscaux touchés (25,4 % des avis d'imposition)	946 F soit 122 € par an.	Oui
Royaume-Uni : Working Family Tax Credit ¹⁰⁴	Oui	Familiale	Octobre 1999	Parents isolés et couples avec enfant	Crédit de base par famille : 85,06 € par semaine ; Crédit supp. pour les enfants de 34,02 à 42,19 € par semaine selon leur âge. Crédit supp. pour ceux qui travaillent plus de 30 heures : 18,01 € par semaine.	55 % à partir de 146,43 € par semaine	5 milliards de £ soit 8,11 milliards d'€	1 269 000 (au 31 mai 2001)	82,21 £ par semaine soit 134,81€ soit environ 6 470 € par an.	Oui : 16 heures avec une prime pour plus de 30 heures

¹⁰² Le seuil d'éligibilité du ménage est fixé à 76 000francs (11 586,13 euros) par an pour un célibataire (1,54 SMIC) et à 152 000 francs (23 172,25 euros) pour un couple avec une majoration des seuils de 21 000 francs (3 201,43 euros) par demi-part supplémentaire qui s'ajoute à une part pour la personne isolée et à 2 parts pour un couple (3,08 SMIC) (exemple : le seuil de revenu au delà duquel un couple ayant 2 enfants n'est plus éligible à la PPE est de 152 000 + 21 000 + 21 000 = 194 000 francs soit 29 575,11 euros).

¹⁰³ Doublement de la PPE en 2002 par le versement d'un complément d'en moyenne 947 francs (144,37 euros) avec un minimum par foyer éligible de 160 francs (24,39 euros). La PPE devrait être tripler en législation 2003 mais pas les majorations accordées aux couples mono-actifs et aux familles.

¹⁰⁴ Le gouvernement britannique prévoit de réformer le système en 2003. Il sera remplacé par un dispositif composé de 3 éléments : Tax employment Credit destiné aux familles sans enfant, Child Credit et Pension Credit.

Belgique : Crédit d'impôt	Oui	Individuelle	2000	Toute personne dont les revenus d'activité sont positifs mais limités	619,73 par an	3718,4 à 12 394,68 pour tout niveau de revenu situé au-delà de 14 873,61 € le crédit est nul	27 milliards de BEF soit 669,31 millions d'€ pour l'année 2001	1 430 000 individus dont : 867 000 pour l'intégralité du crédit et 233 000 ayant droit à un remboursement d'impôt	471 € par an	oui
Pays Bas :	Non	Individuelle	2001	Un crédit d'impôt est offert pour contribuable employé (<i>Employment Rebate</i>)	Le montant max : 920 € pour le niveau du salaire minimum.	Il n'est pas dégressif pour des niveaux de salaire supérieurs au seuil du sal min.	816 millions de florins soit environ 370 millions d'€ (coût estimé)			

Source France : Ministère des Finances.

Source Belgique : Reynders (2000).

Source Royaume-Uni : Chambaz et Lequet-Slama (2000), Brewer, Clark et Myck (2001).

Source Pays-Bas : Ministry of Finance (2001).

Annexe 5 : Description des crédits d'impôt au Royaume-Uni, en France, en Belgique et aux Pays-Bas

A. Royaume-Uni : du WFTC au *Working Tax Credit*

1. Fonctionnement général

L'objectif du WFTC est de rétablir les incitations à prendre un emploi et ainsi réduire les trappes à inactivité et à pauvreté, en particulier en allégeant le coût de la garde des jeunes enfants. Il s'agit d'offrir un crédit d'impôt aux familles avec enfants (avec une condition sur l'âge) ayant de faibles ressources et comprenant au moins un actif travaillant au minimum 16 heures par semaine. Au final, cette mesure devrait permettre de redistribuer 5 milliards de livres à environ 1,5 million de familles.

Tableau 1 : Montants du WFTC en 1999-2000

	WFTC par semaine
Crédit de base par famille	59 £ soit 95,58 €
Crédit pour les enfants :	
Entre 0 et 15 ans	26 £ soit 42,12 €
Entre 16 et 18 ans	26,75 £ soit 43,33 €
Crédit supplémentaire ¹	11,45 £ soit 18,55 €
Taux de retrait au-delà du seuil	55 % au-delà de 91,45 £ soit 146,43 €
Crédit supplémentaire Adulte invalide	16 £ soit 25,94 €
Crédit supplémentaire pour enfant handicapé	30 £ soit 48,63 €
Crédit supplémentaire pour enfant avec invalidité renforcée	41,05 £ soit 66,55 €
Allocation pour garde d'enfant ²	70 % des frais de garde d'enfants sont pris en charge dans la limite de 135 £ (218,69 €) pour un enfant et 200 £ (323,99 €) pour deux enfants et plus

1. Lorsque le travailleur principal travaille plus de 30 heures par semaine.

2. Seuls les parents isolés travaillant au moins 16 heures par semaine sont éligibles à ce supplément ou les couples dans lequel les deux travaillent au moins 16 heures par semaine (à moins que l'inactif ne soit bénéficiaire d'une pension d'invalidité).

Source : <http://www.inlandrevenue.gov.uk/wftc/howmuch.htm>

Le WFTC est versé pour une période de 6 mois et ouvre droit à d'autres prestations en nature dans les domaines de l'éducation et de la santé.

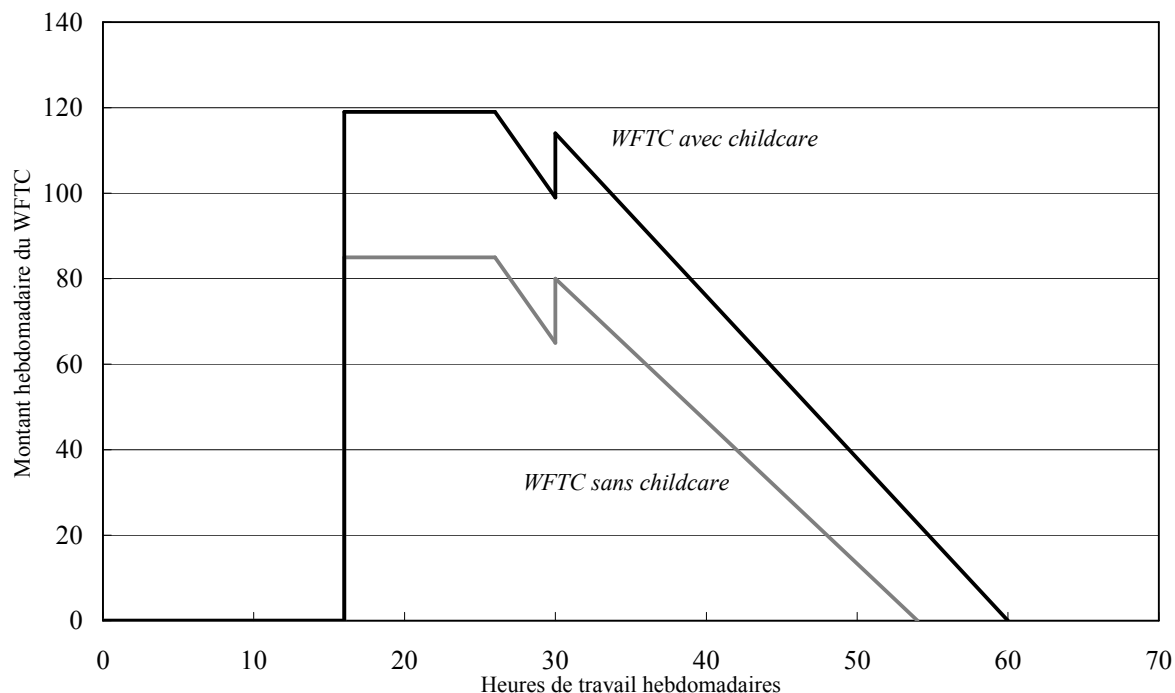
2. Mode de versement

Le WFTC est versé sur une base familiale contrairement à l'impôt sur le revenu, calculé sur une base individuelle. Ce principe se justifie en termes d'équité entre les ménages, et de coût budgétaire ainsi que la volonté d'exclure du dispositif les jeunes adultes vivant encore chez leurs parents. Le travailleur perçoit le crédit sur sa paie¹⁰⁵ (si le couple est bi-actif, il choisit lequel des deux travailleurs va percevoir le crédit).

¹⁰⁵ Les travailleurs indépendants perçoivent le crédit auquel ils ont droit directement.

L'administration fiscale examine les conditions d'éligibilité du ménage et calcule les droits associés, puis l'employeur verse directement au salarié le crédit d'impôt auquel il a droit soit sous forme d'un complément de rémunération, soit sous forme d'un allègement des prélèvements fiscaux qu'il doit effectuer.

Graphique 1 : Montant du WFTC en euros



Source : Institute for fiscal Studies, Inland Revenue.

Cette double gestion comporte plusieurs risques. D'une part, les employeurs peuvent exercer une pression à la baisse des salaires, mais ceci est atténué par la mise en place d'un salaire minimum en 1999. D'autre part, il existe une possibilité de collusion entre l'employeur et l'employé concernant la fixation des horaires en fonction du nombre minimal requis pour être éligible (16 ou 30 heures). Enfin le problème de la confidentialité de la situation familiale de l'employé est soulevé par ce mode de gestion.

Le WFTC offre un avantage en termes de ciblage relativement aux transferts sociaux traditionnels, notamment le *Family Credit* qu'il a entièrement remplacé. En effet, certaines prestations souffrent d'un taux de recours¹⁰⁶ faible ce qui implique qu'une partie importante de la population visée par le transfert ne le perçoive pas. Le dispositif devient *de facto* moins efficace en termes de redistribution. Les raisons du « non-recours » sont multiples : effets stigmatisants associés à la perception du transfert, mauvaise compréhension par les individus éligibles, manque d'information... Le *Family Credit* engendrait d'un taux de recours très faible contrairement au WFTC, certainement jugé moins stigmatisant par les bénéficiaires potentiels.

¹⁰⁶ Le taux de recours correspond au rapport entre le nombre de personnes éligibles à un transfert public et qui le demandent et le perçoivent effectivement et le nombre total de personnes éligibles.

3. Population concernée

En février 2000, 1 026 000 personnes étaient bénéficiaires du WFTC ou du FC (allocataires résiduels). 2 millions d'enfants appartenaient à des ménages bénéficiant de la nouvelle mesure et 43 % d'entre eux étaient dans des familles monoparentales. 51 % des allocataires du WFTC sont des parents isolés et presque exclusivement des femmes (seulement 2 % sont des hommes). Les 49 % autres sont des couples et dans 79 % des cas l'homme est le travailleur principal. Plus d'une famille sur 10 allocataires du WFTC perçoit une aide à la garde d'enfant ; dans 90 % des cas ce sont des familles monoparentales. Le WFTC a permis d'augmenter les transferts liés à la garde des enfants.

4. Vers une extension du WFTC aux ménages sans enfant

Les nouvelles propositions du gouvernement britannique reposent sur un élargissement de l'utilisation du système fiscal dans un but de protection sociale. Une nouvelle réforme du système fiscal-social anglais est prévue pour 2003, elle remplacera le WFTC par deux types de crédits :

- Un crédit d'impôt intégré pour les enfants et un crédit d'impôt pour l'emploi.
- Un crédit d'impôt pour les retraités (voir chapitre 3.3).

Le crédit d'impôt pour les enfants sera offert à toutes les familles avec enfants, sans exigence d'activité. Ainsi non seulement les familles participant au marché du travail et faiblement rémunérées en bénéficieront mais également celles qui sont hors du marché du travail. Il est offert au principal *carer* des enfants (le plus souvent la mère). Il se substitue au FC et au WFTC. Par ailleurs le *Working Tax Credit* permettra d'aider les travailleurs faiblement rémunérés, avec ou sans enfant.

B. La Prime pour l'emploi en France

1. Fonctionnement général

Afin d'inciter le retour à l'emploi et le maintien de l'activité, le gouvernement français a mis en place une Prime pour l'emploi applicable à l'automne 2001. Elle est destinée à compenser une partie des prélèvements sociaux et des charges fiscales qui pèsent sur les revenus d'activité permettant ainsi d'améliorer la rémunération du travail. Elle concerne les personnes ayant une activité salariée ou non salariée et ayant des revenus modestes. Elle est individuelle dans le sens où chaque travailleur du foyer peut y prétendre mais elle repose sur une condition de ressources qui englobe l'ensemble des revenus du foyer fiscal.

Trois conditions sont requises pour en bénéficier :

- l'un des membres du foyer fiscal doit exercer une activité professionnelle ;
- Le revenu fiscal du foyer doit être inférieur à un certain seuil soit 76 000 francs (11 772 euros soit environ 1 SMIC) par an pour les personnes isolées, et 152 000 francs (23 544 euros soit plus de 2 SMIC) pour les couples déclarés. Ces seuils sont majorés de 21 000 francs pour chaque demi-part supplémentaire ;

— le montant des revenus d'activité de chaque bénéficiaire potentiel doit être supérieur à 20 575 francs (3 187 euros soit environ 0,3 SMIC) par an et inférieur à 96 016 francs (14 872 euros soit un peu moins d'1,5 SMIC) pour les personnes isolées et les couples bi-actifs et 146 257 francs (22 654 euros soit environ 2 SMIC) pour les couples mono-actifs et les célibataires avec enfants à charge.

En cas de travail à temps partiel ou de travail à temps plein sur une partie de l'année seulement, le revenu d'activité est recalculé en « équivalent temps plein » (pour éviter que des personnes ayant un taux de salaire horaire élevé mais ne travaillant pas beaucoup sur l'année ne bénéficient de la PPE).

2. Mode de versement

Pour les personnes imposables, la PPE vient automatiquement en déduction de l'impôt sur le revenu du foyer fiscal. Si le montant de l'impôt sur le revenu du foyer est inférieur à celui de la prime, la différence est restituée par chèque du trésor public. Pour les personnes non imposables, l'intégralité de la PPE est versée par chèque du TP.

Le montant de la PPE est maximal pour un actif au SMIC, elle est de 1 500 francs (**544 euros**). Elle est majorée de 500 francs pour les couples mono-actif et de 200 francs (**31 euros**) par personne à charge. Son montant minimal est de 160 francs (**19 euros**) par foyer bénéficiaire. Son montant moyen est de 946 francs soit 144 euros par foyer bénéficiaire. En 2001, 8 milliards de francs, soit 1,22 milliard d'€ de pouvoir d'achat auront été distribués au titre de la PPE. Son montant est doublé en 2002.

Si l'ensemble des conditions d'éligibilité est réuni, le calcul de la PPE revenant au foyer fiscal comporte deux étapes : d'une part le calcul de la prime pour chaque membre du foyer et d'autre part le calcul de la prime pour l'ensemble du foyer.

Tableau 2. Calcul de la prime pour chaque membre du foyer

Le tableau tient compte des modifications (doublement de la PPE) instaurée par la législation de 2002 :

Situation familiale	Niveau du revenu d'activité	Formule de calcul de la PPE sans majoration
Célibataires, veufs, divorcés (à temps partiel)	3 187 € < R < 10 623 €	$R * 4,4 \%$
Mariés bi-actifs ou personnes à charge du foyer exerçant une activité professionnelle au moins rémunérée 20 575 F	10 623 € < R < 14 872 €	$(14 872 - R) * 11 \%$
Mariés mono-actifs	3 187 € < R < 10 623 €	$(R * 4,4 \%) + 76,22 \text{ €}$
	10 623 € < R < 14 872 €	$[(14 872 - R) * 11 \%] + 76,22 \text{ €}$
	14 872 € < R < 20 911 €	76,22 €
	20 911 € < R < 22 654 €	$(22 654 - R) * 11 \%$
Célibataires, veufs, divorcés à temps plein	3 187 € < R < 10 623 €	$(R * 4,4 \%)$
	10 623 € < R < 14 872 €	$(14 872 - R) * 11 \%$
	14 872 € < R < 22 654 €	0*

1. Même si la PPE est nulle dans ce cas, le foyer peut néanmoins bénéficier de la majoration forfaitaire de 62 €.

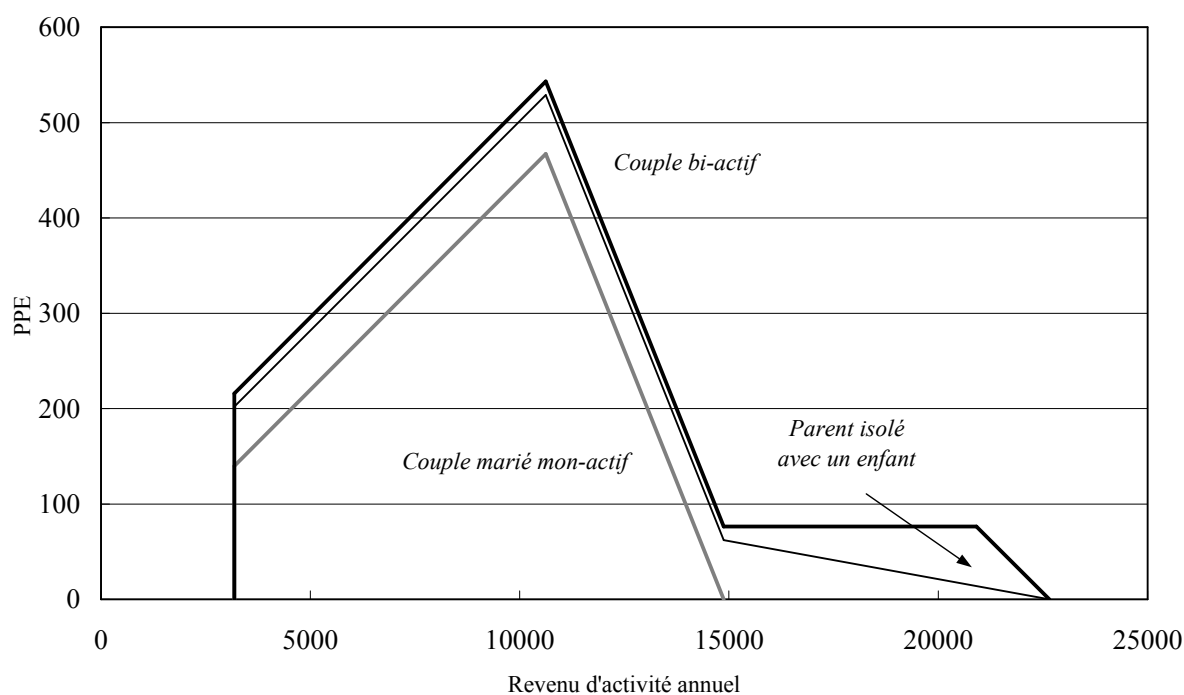
Source : <http://www.impots.gouv.fr/documentation/reglementaire/ldf2002/ir/ir2.htm#4>.

Tableau 3. Calcul de la prime pour l'ensemble du foyer

Célibataire, veuf, divorcé, marié bi-actif	Avec 1 personne à charge	Avec 2 personnes à charge	Avec 3 personnes à charge
3 187 € < R < 14 872 €	Majoration : 31 €	Majoration : 62 €	Majoration : 93 €
Marié mono-actif 3 187 € < R < 14 872 € 14 872 € < R < 22 654 €	Avec 1 personne à charge Majoration : 31 € Majoration forfaitaire de 31 €	Avec 2 personnes à charge Majoration : 62 € Majoration forfaitaire de 31 €	Avec 3 personnes à charge Majoration : 93 € Majoration forfaitaire de 31 €
Célibataire, veuf, divorcé (temps plein)	Avec 1 personne à charge	Avec 2 personnes à charge	Avec 3 personnes à charge
3 187 € < R < 14 872 € 14 872 € < R < 22 654 €	Majoration : 62 € Majoration forfaitaire de 62 €	Majoration : 62 + 31 = 186 € Majoration forfaitaire de 62 €	Majoration : 62 + 31 + 31 = 124 € Majoration forfaitaire de 62 €

Source : <http://www.impots.gouv.fr/documentation/reglementaire/ldf2002/ir/ir2.htm#4>.

Graphique 2 : Structure de la PPE en euros



Source : <http://www.impots.gouv.fr/documentation/reglementaire/ldf2002/ir/ir2.htm#4>.

3. Population concernée

Selon la Direction générale des impôts, 25,4 % des foyers fiscaux bénéficient de la PPE en 2001 (législation 2001) soit plus de 8 millions de foyers fiscaux. La proportion de foyers fiscaux imposables bénéficiaires est d'un tiers environ.

C. Le crédit d'impôt en Belgique

1. Fonctionnement général

Le gouvernement belge a adopté en 2001 un crédit d'impôt remboursable destiné revaloriser le salaire des travailleurs à bas revenus. Le crédit d'impôt est ciblé sur les travailleurs dont le revenu est proche du salaire minimum afin de rendre leur travail plus rémunérateur.

Toutes personnes dont les revenus d'activité se situent entre 150 000 francs belges (2 000 euros) et 500 000 francs belges (13 000 euros) bénéficient d'une réduction d'impôt forfaitaire de 25 000 francs belges (500 euros).

2. Mode de versement

Il s'agit d'un crédit remboursable donc pour toute personne dont le montant d'impôt est déjà nul ou est inférieur à 25 000 francs belges (2 000 euros), le solde de crédit se transforme en complément de revenu.

Le montant du crédit (CR) dépend du niveau des revenus d'activité R selon le barème :

Pour $R < 3\,260\text{ €}$ alors $CR = 78\text{ €} * [(R - 3\,260)/4\,350 - 3\,260]$

Pour $3\,260\text{ €} < R < 4\,350\text{ €}$ alors $CR = 78\text{ €}$

Pour $4\,350\text{ €} < R < 10\,880\text{ €}$ alors $CR = 78\text{ €} * [(14\,140 - R)/14\,440 - 10\,880]$

Pour $R > 14\,140\text{ €}$ alors $CR = 0\text{ €}$

En pratique le taux moyen d'imposition est négatif pour les bas revenus (par exemple un travailleur qui gagne 150 000 francs belges de revenu net imposable (3 000 euros) bénéficie d'une pression fiscale négative de - 16,7 %.

Un isolé actif travaillant à mi-temps au SMIC voit son revenu augmenter de 18 % dont la plus grande partie est due au crédit d'impôt. S'il travaille à $\frac{3}{4}$ temps son revenu augmente de 14 %, il ne paie pratiquement plus d'impôt. S'il travaille à plein temps, son revenu augmente de 12 % il paie moins d'impôt (Reynders, 2000).

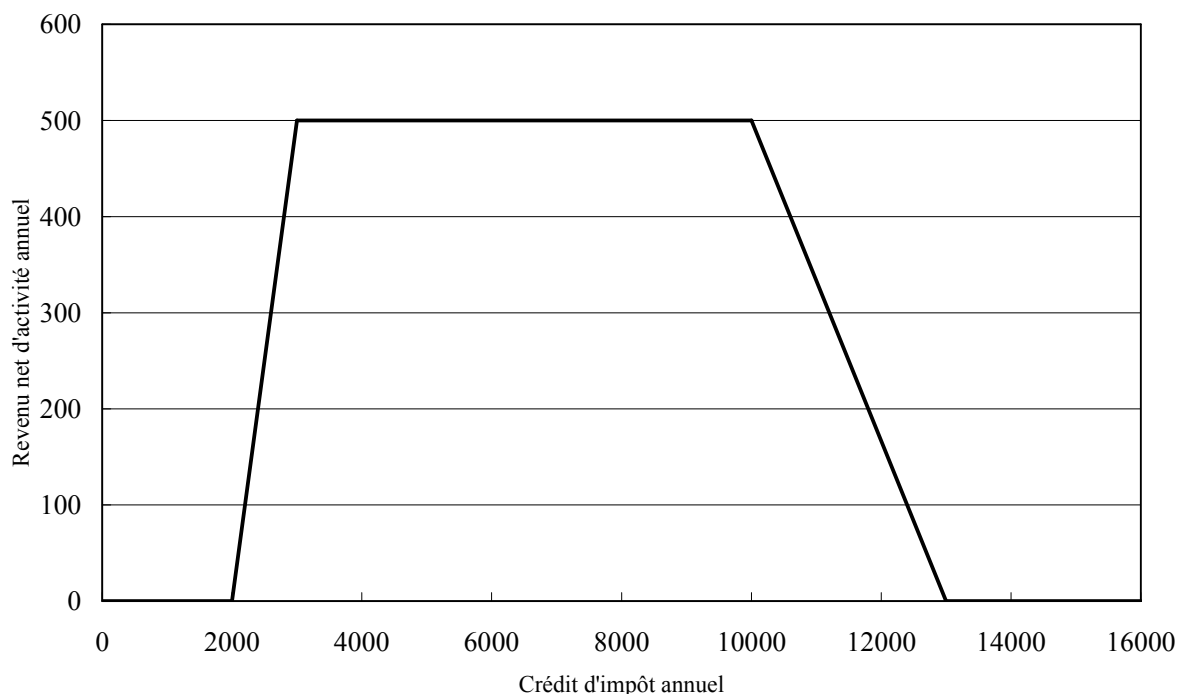
Pour un couple marié, le crédit d'impôt offre les mêmes avantages que les personnes isolées. Pour un couple bi-actif, les effets seront les mêmes que ceux donnés précédemment. Pour un couple mono-actif, l'alignement de la tranche exonérée des isolés et des conjoints entraîne une forte réduction d'impôt qui s'ajoute au crédit d'impôt. Tout travailleur rémunéré au SMIC dont le conjoint ne perçoit pas de revenu professionnel et qui a au moins un enfant à charge ne paie pas d'impôt et reçoit un complément de revenu de 25 000 francs belges (500 euros) qu'il travaille à temps partiel ou à temps plein. Puis au fur et à mesure que le revenu augmente le crédit diminue pour devenir nul pour un montant de revenu de 14 140 euros.

3. Population concernée

Le crédit bénéficie largement aux jeunes et aux femmes. 50 % des jeunes âgés de 20 à 25 ans, (période correspondant à leur entrée sur le marché du travail), bénéficient du crédit d'impôt. Cette proportion tombe à 16 % pour les personnes âgées de 40 à 65 ans. Les femmes étant beaucoup plus

nombreuses à exercer un temps partiel et ayant des salaires moyens plus faibles que les hommes sont également largement concernés : 60 % des bénéficiaires sont des femmes.

Graphique 3 : Structure du crédit d'impôt belge (en euros)



Source : Reynders (2000)

D. Le crédit d'impôt aux Pays-Bas

Fonctionnement général

La réforme de 2001 crée un système cédulaire de revenus pour lesquels s'appliquent des règles fiscales particulières. En ce qui concerne le revenu du travail, les différents abattements fiscaux et déductions ont été limités voire supprimés et remplacés par un crédit d'impôt unique pour les trois types de revenus : le *General Levy Rebate* qui concerne tous les contribuables et s'élève à 1 507 euros par an pour ceux de moins de 65 ans et à 679 euros par an pour ceux qui sont âgés de plus de 65 ans. A ce crédit de base s'ajoutent des crédits spécifiques selon la situation personnelle du contribuable.

A la différence des trois systèmes évoqués plus haut, il n'est pas remboursable : de façon générale le crédit d'impôt est de 1 576 euros par personne et par an quelle que soit sa situation (qu'elle travaille ou non).

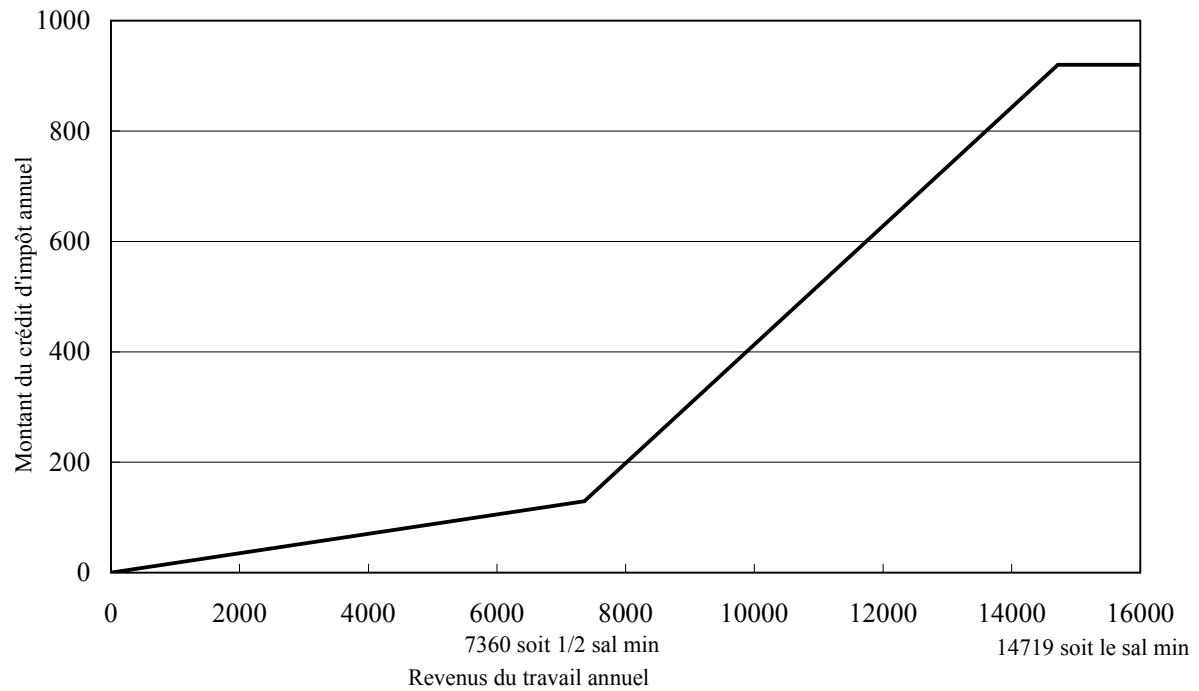
Un crédit supplémentaire est offert pour les personnes actives. Il est plafonné à 920 euros pour le SMIC et n'est pas dégressif pour les hauts revenus. Un crédit supplémentaire pour les parents isolés qui travaillent (1,94 % du revenu plafonné à 1 206 euros) ayant des enfants à charge de moins de 12 ans ; d'autres types de crédits sont également offerts en fonction de la situation familiale ainsi que pour les personnes âgées.

Tableau 4 : Crédit d'impôt aux Pays-Bas

Crédit général	1 576 €
<i>Crédit pour l'emploi</i>	Max : 920 €
<i>Crédit par enfant</i>	1 261 €
<i>Crédit pour parent isolé</i>	1 261 €

Source : Ministry of Finance of Netherlands.

Graphique 4 : Structure du crédit d'impôt au Pays Bas (en euros)



Source : Ministry of Finance of Netherlands.