HAL
open science

Un bilan des études sur la prime pour l'emploi

Elena Stancanelli, Henri Sterdyniak

To cite this version:

Elena Stancanelli, Henri Sterdyniak. Un bilan des études sur la prime pour l'emploi. Revue de l'OFCE, 2004, 88, pp.17 - 41. 10.3917/reof.088.0017 . hal-01019655v2

HAL Id: hal-01019655

https://sciencespo.hal.science/hal-01019655v2

Submitted on 17 Apr 2019

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.

UN BILAN DES ÉTUDES SUR LA PRIME POUR L'EMPLOI

Elena Stancanelli

Directrice-adjointe du Département analyse et prévision de l'OFCE

Henri Sterdyniak

Directeur du Département économie de la mondialisation de l'OFCE

La Prime pour l'emploi, créée en mai 2001 par le gouvernement Jospin, modifiée par le gouvernement Raffarin en 2003, vise deux objectifs : augmenter le niveau de vie des familles des « travailleurs pauvres » ; augmenter le gain à la reprise d'activité pour les sans emploi non-qualifiés. L'article présente et discute les travaux qui ont étudié les effets de cette prime. Ceux-ci reposent sur des modèles de micro-simulation (à offre de travail fixe ou endogène) et non sur des données observées. Ils mesurent les effets redistributifs de la prime, son impact sur les incitations à l'emploi ou sur l'offre de travail. Certaines de ces études comparent les effets de la mesure à ceux qu'auraient d'autres mesures envisageables. Par construction, la PPE ne bénéficie pas aux ménages plus pauvres, mais aux déciles 2 à 5 de la population. Elle augmente très légèrement le gain à la reprise d'un emploi, mais peut avoir des effets pervers sur l'incitation au travail de certaines femmes en couple. Globalement, l'effet sur l'offre de travail serait positif, mais très faible (de 0,2 à 0,4 %). Les études disponibles prennent mal en compte les déséquilibres actuels du marché du travail ; elle n'analysent pas l'impact de la prime sur la structure des emplois offerts par les entreprises. La conclusion présente les réformes possibles de la PPE qui la feraient évoluer vers une pure subvention à l'emploi peu rémunéré ou vers une Allocation compensatrice de revenu.

La Prime pour l'emploi (PPE), créée en mai 2001 par le gouvernement Jospin, modifiée par le gouvernement Raffarin en 2003, est une prestation destinée aux travailleurs à bas salaire. Sa création, en 2001, s'est inscrite dans un ensemble de réformes portant aussi sur l'allocation-logement, la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu ; celui-ci visait deux objectifs. Le premier, redistributif, était d'augmenter le niveau de vie des familles des « travailleurs pauvres », dont le nombre s'était fortement accru en raison du développement de la précarité du travail et de l'extension du travail à temps partiel

subi. Le deuxième, incitatif, était d'augmenter le gain à la reprise d'un emploi pour les travailleurs sans emploi non-qualifiés. En effet, de nombreux travaux (voir en particulier Bourguignon et Chiappori, 1998 ; Laroque et Salanié, 1999a ; Gurgand et Margolis, 2001 ; Anne et L'Horthy, 2002) avaient montré que ceux-ci gagnaient peu à reprendre un travail au SMIC à temps partiel et parfois même à temps plein, de sorte qu'ils pouvaient être incités à rester sans emploi, piégés dans une « trappe à inactivité ». Le gouvernement Jospin a finalement choisi la PPE (un crédit d'impôt légèrement familiarisé) au lieu d'une subvention directe aux travailleurs non-qualifiés [1] ou d'une prestation spécifique proche de l'impôt négatif (comme l'Allocation compensatrice de revenu). La première version de la PPE favorisait les travailleurs à temps plein plutôt que les travailleurs à temps partiel ; ceci a été corrigé par la réforme du barème survenue en 2003, mais les travailleurs à temps très partiel (moins de 12 heures par semaine) restent exclus du dispositif.

Faute du recul nécessaire, il n'existe pas encore d'études *ex post* sur l'impact effectif de la PPE. Nous présenterons donc ici des études *ex ante* (encadré) [2]. Certaines comparent l'effet de la PPE à celles qu'auraient les autres mesures envisageables. La première section présente les travaux qui analysent l'effet de la PPE sur la distribution des revenus ; la deuxième discute ceux qui analysent son impact sur les incitations au travail ; enfin, la troisième est consacrée aux travaux qui cherchent à prévoir l'effet qu'elle devrait avoir sur l'offre de travail des individus. À la lumière de ces travaux, la conclusion discute des réformes possibles de la PPE.

Les effets redistributifs de la PPE

Les effets redistributifs de la PPE peuvent être analysés soit à partir de cas-types, soit en utilisant les données fiscales sur les bénéficiaires potentiels de la PPE, soit à l'aide de modèles de micro-simulation qui décrivent l'impact de la PPE sur les revenus d'un échantillon représentatif de ménages. Les travaux qui utilisent ces trois méthodes ne tiennent pas compte de l'impact de la PPE sur le comportement de travail des ménages, ce qui peut amener à un biais dans l'estimation de ses effets redistributifs.

1. Le gouvernement Jospin avait d'abord envisagé de mettre en place une ristourne de la CSG, qui était une subvention à l'emploi non-qualifié, mais celle-ci a été refusée par le Conseil constitutionnel car elle était présentée comme un crédit d'impôt, sans respecter les principes généraux de la fiscalité (Voir Dupont et Sterdyniak, 2001).

2. Nous ne discuterons pas des expériences étrangères, qui sont analysées dans Périvier (2003).

Les hypothèses des différentes études

1. Quelle PPE ?

Certaines études prennent en compte la PPE telle que créée par la réforme Jospin en 2001 (la PPE-Jospin 2001) ; d'autres la PPE telle que la réforme prévoyait qu'elle soit à terme, en 2003 (la PPE-Jospin 2003) ; les études les plus récentes analysent la PPE telle qu'elle est effectivement en 2003 (la PPE 2003). Pour un travailleur au SMIC à temps plein, la PPE était de 2,2 % du SMIC (Jospin 2001), 6,6 % (Jospin 2003), 4,4 % (2003) ; pour un travailleur au SMIC à mi-temps, elle était de 1,1 % du SMIC (Jospin 2001) ; 3,3 % (Jospin 2003) ; 3,2 % (2003).

2. Quelles méthodes ?

On peut distinguer 4 méthodes :

— Des études de cas-types (Dupont et Sterdyniak, 2001 ; Legendre et *al.*, 2004,b).
— Des analyses statistiques sur les bénéficiaires potentiels (INSEE, 2003).
— Des simulations de la réforme à l'aide d'un modèle de micro-simulation à participation exogène, comme le modèle INES (Lhommeau et Murat, 2001) ; le modèle SYSIFF98 (Bargain et Terraz, 2002) ; le modèle Myriade (Legendre et *al.*, 2001 et 2004a).
— L'utilisation d'un modèle de micro-simulation à offre de travail endogène, comme Laroque et Salanié, 2002 ; Fugazza, Minez et Pucci, 2002 ; Hagneré et *al.*, 2002 ; Bargain, 2004.

3. Les modèles utilisent des bases de données différentes.

— Enquête budgets de familles 1995 ou 1998 (Bargain et Terraz, 2002 ; Hagneré et *al.,* 2002).
— Enquête revenus fiscaux 1997, appariée aux enquêtes emploi (Lhommeau et Murat, 2001 ; Fugazza et *al.,* 2002 ; Legendre et *al.*, 2001).
— Enquête emploi 1997 ou 1999 (Laroque et Salanié, 2002 ; Choné, 2002).
— Un échantillon de 500 000 déclarations de revenus relatives à l'année 2000 (INSEE, 2003).

4. Les champs d'analyse sont différenciés.

Les évaluations sont conduites pour des groupes de personnes définis :

— Les foyers fiscaux (INSEE, 2003).
— Les ménages (Lhommeau et Murat, 2001 ; Legendre et *al.*, 2001 ; Bargain et Terraz, 2002).
— Les femmes (Fugazza et *al.*, 2002 ; Laroque et Salanié, 2002).
— Les célibataires (Legendre et *al.*, 2004), sans enfants (Hagneré et *al.*, 2002).
— Les couples (Choné, 2002).
— Les femmes en couple (Bargain, 2004).

5. Quels objectifs ?

Les buts des études sont :

— Évaluer les caractéristiques de la population qui aurait bénéficié de la PPE en 2001 (INSEE, 2003).
— Évaluer les conséquences redistributives de la PPE (Lhommeau et Murat, 2001 ; Legendre et *al.*, 2001).
— Évaluer les effets de la PPE sur l'offre de travail (Fugazza et *al.*, 2002 ; Laroque et Salanié, 2002 ; Bargain, 2004).

— Évaluer les conséquences incitatives et redistributives de la PPE par rapport à d'autres dispositifs : l'Allocation compensatrice de revenu (ACR), l'impôt négatif ou la ristourne CSG (Hagneré et *al.*, 2002 ; Bargain et Terraz, 2002 ; Laroque et Salanié, 2002).

6. Quel financement ?

La PPE a un coût *ex ante*. Son impact, tant redistributif que incitatif, dépend aussi de la façon dont elle est financée. Ceci n'est pas pris en compte dans les études analysées ici.

Les études concluent généralement que les effets redistributifs de la PPE sont faibles et mal répartis. Ce n'est guère étonnant puisque son but est l'incitation au travail et la redistribution vers les actifs pauvres et non la redistribution en soi. Par construction, la PPE, visant à inciter au travail, est moins redistributive que ne pourrait l'être une mesure spécifiquement redistributive, mais qui aurait le défaut d'être désincitative au travail. La prime n'est pas perçue par les ménages les plus pauvres (ceux qui ne comptent aucun actif) ; les actifs, qui ont un emploi précaire ou à temps très partiel, ne bénéficient pas (ou très peu) de la prime, s'ils ne travaillent pas toute l'année ou s'ils travaillent peu d'heures ; elle n'est perçue que par les ménages où il y a au moins un actif ; elle bénéficie à plein à des ménages bi-actifs au SMIC (tableau 1).

1. Impact de la PPE 2003 sur les revenus d'un couple avec deux enfants

Personne 1 Personne 2	Inactif Inactif	Inactif ½ SMIC	Inactif SMIC	½ SMIC ½ SMIC	Inactif 1,5 SMIC	SMIC ½ SMIC	SMIC SMIC
Revenu mensuel du ménage en euros							
Avec PPE	1 141	1 180	1 372	1 382	1 634	1 694	2 005
Sans PPE	1 141	1 141	1 323	1 323	1 625	1 625	1 926
Gain de revenu							
En euros	0	39	49	59	9	69	79
En %	0	3,4	3,7	4,5	0,6	4,3	4,1

Source : Gaël Dupont , 2003.

a) **L'étude de l'INSEE (2002)** utilise les déclarations de revenu de l'année 2000 effectuées en 2001 pour analyser l'effet redistributif de la prime version 2001. Elle a le défaut de raisonner sur des foyers fiscaux, et non sur des ménages il y a 31 millions de foyers fiscaux pour 24 millions de ménages (les concubins sont traités comme des foyers différents) : la différence n'est pas négligeable. Il apparaît que :

— La prime bénéficierait à 8 millions de foyers fiscaux, soit un sur quatre.

— 60 % des foyers de bénéficiaires de la PPE 2001 seraient des personnes isolées, au sens fiscal (contre 74 % dans la Population active occupée, PAO) ; 23 % seraient des couples mono-actifs (contre 12 % dans la PAO) et 17 % des couples bi-actifs (contre 12 % dans la PAO).

— 65 % de bénéficiaires de la PPE 2001 travailleraient à temps plein ; 70 % du montant total de la PPE 2001 reviendraient à des actifs travaillant à temps plein ; 30 % à des actifs travaillant à temps partiel.

— Le premier décile de la distribution des revenus déclarés par unité de consommation ne représenterait que 3,3 % des bénéficiaires de la PPE ; il recevrait 4,4 % du montant versé. Les déciles 2 à 6 représenteraient 85,9 % des bénéficiaires et recevraient 86,4 % de la PPE. Enfin, les 4 déciles supérieurs regrouperaient 10,8 % des bénéficiaires pour 8,9 % des montants versés. La PPE ne serait donc pas ciblée sur les foyers les plus pauvres.

Au total, la PPE accroîtrait très légèrement la progressivité et la redistributivité de l'impôt.

b) **La première étude effectuée avec le modèle Myriade (Legendre et *al.*, 2001)** utilise le modèle de micro-simulation de la CNAF pour étudier les propriétés redistributives de la réforme Jospin 2001. Elle a le mérite de reconstituer les ménages à partir des déclarations fiscales des cohabitants (deux concubins sont traités comme un ménage). L'étude retrouve des résultats similaires à ceux de l'INSEE : la prime n'est pas très généreuse pour les très bas revenus, ne bénéficiant ni aux chômeurs, ni aux exclus ; elle est peu ciblée sur les bas revenus et bénéficie en partie à des ménages relativement plus aisés.

Même en ne considérant que les ménages « potentiellement actifs » (où la personne de référence est non étudiante et âgée de moins de 60 ans) ou les ménages avec au moins un actif occupé, la prime reste peu redistributive, profitant surtout aux déciles 2 à 5, mais aussi aux déciles supérieurs de la distribution des revenus.

N'étant pas soumis à l'imposition commune de leurs revenus, les couples de concubins bénéficient de la prime sans la condition globale de ressources, qui s'appliquent aux couples mariés. Ceci est une forme de compensation du fait que souvent ils payent davantage d'impôt qu'un couple marié de mêmes revenus.

Les auteurs insistent sur le double aspect de la prime. A durée du travail donné, la prime est d'autant plus faible que le salaire horaire du travailleur est fort : de ce point de vue, elle est parfaitement redistributive. Par contre, pour un travailleur à salaire horaire donné, la prime est d'abord nulle (pour une durée du travail inférieure à 30 % du temps plein) avant d'augmenter avec la durée du travail. Dans cette dimension, la prime est incitative plutôt que redistributive.

Ils proposent des réformes pour accentuer le caractère redistributif de la PPE :

— Baisser le niveau de la condition globale de ressources du ménage, pour réduire la redistribution vers les ménages plus aisés et mieux cibler les ménages plus pauvres.

— Modifier le barème de façon à ce que le maximum soit atteint pour un travailleur au SMIC travaillant à 70 % du temps plein au lieu d'être atteint au temps plein. La prime bénéficierait ainsi davantage aux plus pauvres.

Toutefois, le gain en termes de redistributivité de la première réforme proposée serait très faible ; la pénalisation des couples mariés et la désincitation au travail du conjoint le moins rémunéré seraient accrues. La deuxième aurait par contre un effet désincitatif quant au passage du temps partiel au temps plein.

c) **La deuxième étude réalisée avec Myriade (Legendre et *al.*, 2004)** analyse la réforme de la PPE survenue en 2003, qui augmente celle-ci de 45 % pour des durées de travail inférieur au mi-temps. Elle montre que la majoration bénéficie bien aux plus bas déciles (24 % de la majoration va au première décile, 17 % au deuxième, etc.).

d) **L'étude de l'Hommeau et Murat (2001)** utilise le modèle de micro-simulation INES de la DREES et de l'INSEE pour étudier les effets redistributifs des réformes Jospin 2001 et Jospin 2003. Comme la précédente, elle utilise le concept de ménage. Elle aboutit à des conclusions légèrement différentes des deux études déjà citées, le premier décile de la distribution de revenu apparaissant bénéficier plus de la PPE que dans les deux études précédentes. Globalement, les trois réformes de 2001 (PPE, réforme de l'IR, baisse de l'IRPP) bénéficient nettement aux deux plus bas déciles (quand on raisonne en pourcentage du revenu disponible) ou aux deux plus hauts (quand on raisonne en montant absolu). Aussi, la réduction de l'inégalité des revenus est-elle très faible.

e) **L'étude de Bargain et Terraz (2002)** utilise le logiciel de micro-simulation SYSIFF 98, basé sur l'enquête budget des familles. Elle compare la PPE dans sa version Jospin 2003, la ristourne de la CSG et l'ACR. La ristourne CSG se différencie peu de la PPE, version Jospin 2003, si ce n'est qu'elle bénéficie aussi aux travailleurs à très faible temps de travail et surtout qu'elle est purement individuelle, ne comportant ni plafond d'éligibilité au niveau du foyer fiscal, ni majoration pour enfants à charge. L'ACR rend permanent l'intéressement du RMI ; elle est donc ciblée sur les ménages qui travaillent à temps partiel.

L'ACR apparaît la prestation la plus redistributive, bénéficiant exclusivement à des ménages pauvres (dont le revenu est compris entre

le RMI et le SMIC). Les propriétés redistributives de la PPE et de la ristourne CSG sont voisines. La ristourne CSG bénéficie à certains travailleurs à temps de travail très faible (qui sont exclus de la PPE), mais elle aide surtout aux ménages à deux actifs au SMIC et peut être versée à des ménages riches où un conjoint a un bas salaire.

Quelques remarques

L'analyse de la redistributivité de la PPE pose au moins quatre problèmes. La PPE part du postulat que les travailleurs non-qualifiés ne sont pas assez rémunérés par rapport aux personnes qui ne travaillent pas. La redistribution qu'elle opère ne peut donc pas être jugée en soi (sinon, la PPE apparaîtrait toujours moins redistributive que la hausse des minima sociaux) ; elle ne peut être jugée qu'à travers ce principe : « Il faut que le travail paie ».

Ce principe n'a de sens que si les personnes peuvent choisir de travailler ou de rester inactives. Autant il est normal que le travail paie en situation de plein emploi, autant cette règle est contestable en situation de chômage de masse. Si Jean et Pierre postulent à un emploi, si Jean l'obtient, faut-il que les pouvoirs publics subventionnent Jean au détriment de Pierre, qui préférerait travailler ? La PPE comporte obligatoirement des effets d'aubaine (on subventionne Jean qui aurait travaillé sans cette prime) et des injustices (le revenu relatif de Pierre est diminué alors qu'on ne peut savoir si Pierre est un vrai chômeur ou quelqu'un qui préfère rester sans emploi).

La PPE, en elle-même, augmente le revenu des travailleurs pauvres sans diminuer l'allocation versée aux inactifs. On peut donc être tenté de dire : « Après tout, augmenter le revenu des travailleurs pauvres est toujours une bonne chose ». Le problème est qu'une fois que l'objectif politique devient de maintenir un écart important entre le revenu des sans emplois et celui des actifs et, compte tenu des contraintes budgétaires, le risque est grand que les revenus minima en pâtissent : augmenter le RMI devient plus coûteux puisqu'il faut en même temps augmenter le revenu des Smicards pour ne pas affaiblir les effets incitatifs.

On peut regarder, une fois la réforme faite, quel est le niveau de vie des différentes familles selon leur degré d'activité (tableaux 2a et 2b). Pour les célibataires, la hausse de niveau de vie induit par la prise d'un emploi au SMIC va de 62 % (sans enfant) à 45 % (avec un enfant). Pour un couple marié, il va de 33 % (sans enfant) à 17 % (avec trois enfants) pour un emploi au SMIC ; de 123 % (sans enfant) à 67 % (avec trois enfants) pour deux emplois au SMIC. Le système français est relativement plus généreux pour les familles sans enfant que pour les familles de travailleurs pauvres.

2a. Revenu mensuel par UC en 2003 : célibataire

En euros

	RMI	½ SMIC	SMIC	1,5*SMIC
Sans enfant	589	667	954	1 236
Un enfant	568	601	827	992
Deux enfants	551	626	820	962

2b. Revenu mensuel par UC en 2003 : couple marié

En euros

Personne 1	Inactif	Inactif	Inactif	½ SMIC	Inactif	SMIC	SMIC
Personne 2	Inactif	½ SMIC	SMIC	½ SMIC	1,5 SMIC	½ SMIC	SMIC
Sans enfant	527	550	702	708	891	929	1204
1 enfant	514	533	633	639	768	799	1001
2 enfants	519	536	623	628	743	770	911
3 enfants	538	555	629	633	742	767	897

Note : un adulte compte pour 1 UC ; la deuxième personne pour 0,5 UC ; un enfant supplémentaire pour 0,35 UC.
Source : Gaël Dupont, 2003.

Les effets incitatifs de la PPE

L'objectif premier de la PPE est d'inciter à l'activité, en augmentant le gain à la reprise d'un emploi ou à l'allongement de la durée du travail. Distinguons quatre points :

— Dans le cas d'un célibataire ou du premier emploi d'un couple, le gain à la reprise d'un emploi était très faible dans le système français avant la réforme (tableau 3) puisque celui-ci fait perdre le RMI. Or, il devrait être relativement élevé pour contrebalancer les coûts associés à l'emploi (garde d'enfant, transport, etc.).

— Dans le cas d'un couple où un des conjoints travaille déjà, se pose le problème du gain au travail du conjoint le moins bien rémunéré (la femme généralement). Le tableau 3 montre que ce problème est beaucoup moins aigu que le premier. Pour de bas niveaux de salaires, le deuxième emploi réduit certes quelque peu les allocations-logement, rend parfois le ménage imposable, mais le gain à la reprise d'un deuxième emploi est toujours nettement plus important que le gain à la reprise du premier emploi.

— Dans le cas d'une personne déjà active, se pose la question du gain marginal procuré par un revenu additionnel une fois déduit les divers prélèvements, une réduction de ce gain pouvant théoriquement inciter une personne active à travailler moins, soit en travaillant à mi-temps, soit en renonçant à faire des heures supplémentaires.

— Enfin, joue toujours théoriquement, l'effet revenu. Le non-travail étant considéré comme un bien désirable en soi, toute hausse de

revenu va inciter les individus à réduire leur activité. Une hausse du revenu obtenu en travaillant à mi-temps peut décourager certains individus à travailler à temps plein (même si le supplément de revenu entre le mi-temps et le temps plein reste le même). De même, une hausse du revenu de leur conjoint pourrait entraîner certaines personnes à renoncer à travailler.

Les effets incitatifs du système fiscalo-social peuvent être évalués d'une part en termes de gains financiers à la reprise d'un emploi (à temps partiel ou à temps plein), d'autre part en termes de taux marginaux effectifs de prélèvement (TMEP). Ceux-ci mesurent la fraction d'un revenu additionnel amputée par les divers prélèvements fiscalo-social (hausse des impôts et cotisations et baisse des prestations). Certains auteurs utilisent le concept de « taux marginaux effectif de gain » (TMEG, le complément à 1 du TMEP), c'est la hausse du revenu disponible pour une hausse de 100 du revenu primaire (avant imposition). Cette notion est cependant ambiguë : faut-il considérer les cotisations retraite, chômage, accident du travail et maladie de remplacement comme des *prélèvements*, alors qu'elles ont une contrepartie en termes de prestations, qui dépend directement des cotisations versées ? Peut-on traiter de la même façon une hausse d'impôt et une réduction des prestations dues à une augmentation du revenu d'activité ? Par exemple, un chômeur reprenant un travail rémunéré 1 500 euros par mois a-t-il le sentiment de subir un prélèvement de 50 % puisqu'il ne touche plus ses prestations chômage de 750 euros ?

Du point de vue incitatif, la réforme idéale serait celle qui provoquerait une hausse du gain à la reprise d'un emploi à mi-temps, une hausse du gain au passage du mi-temps au temps plein, enfin une hausse générale des TMEG. Cependant, la société se refuse à réduire le niveau de vie des personnes sans travail et la réforme doit être financièrement équilibrée (ou, du moins, ne pas être trop coûteuse). Ces trois contraintes (la réforme doit être incitative à tout niveau d'activité, ne pas réduire le niveau de vie des sans ressources, ne pas être coûteuse) sont incompatibles. Toute réforme nécessite un arbitrage difficile.

Le tableau 3 compare les gains à la reprise d'un emploi avant la réforme, avec la PPE version 2003 et avec l'intéressement (ou l'ACR) pour quelques cas-types.

Sans prestation spécifique, le gain à la reprise d'un emploi est très faible pour les célibataires (qui envisagent de reprendre un emploi à mi-temps) ou pour le premier emploi d'un couple (à mi-temps ou à temps complet). Mais, il n'est que très faiblement augmenté par la PPE. Par contre, l'intéressement (ou l'ACR) rend rentable la reprise d'un emploi à mi-temps (pour les célibataires et pour le premier travailleur d'un couple) et la reprise d'un emploi à temps complet (pour le premier travailleur du couple).

3. Gain au passage sans/avec PPE/ avec intéressement, sans PPE

Euros par mois

	RMI vers½ SMIC			RMI vers SMIC		
	SI	PPE	INT	SI	PPE	INT
Célibataire 0 enfant	51	78	182	328	365	328
Célibataire 1 enfant	17	49	225	346	388	346
Célibataire 2 enfants	103	138	225	452	497	452
Couple 0 enfant conjoint IA	0	33*	226	218	261	278
Couple 1 enfant conjoint IA	0	36*	226	175	221	334
Couple 2 enfants conjoint IA	0	39*	226	182	231	353
Couple 3 enfants conjoint IA	0	41*	226	178	230	372
Couple 0 enfant conjoint SMIC	321	342	261	723	753	663
Couple 1 enfant conjoint SMIC	286	306	127	650	680	491
Couple 2 enfants conjoint SMIC	302	322	131	603	633	423
Couple 3 enfants conjoint SMIC	333	353	139	654	683	460

SI : situation initiale, sans PPE, ni intéressement ; PPE avec la PPE version 2003 ; INT avec intéressement ou avec ACR calqué sur l'intéressement (sans PPE) ; IA : inactif.
* Ne fait pas sortir du RMI.
Source : Gaël Dupont, 2003.

Le gain à la reprise d'activité est toujours nettement plus élevé pour le second emploi d'un couple. La PPE l'augmente légèrement. Par contre, l'ACR diminue nettement la rentabilité du deuxième emploi, surtout s'il est à mi-temps.

La PPE (dans sa version 2003) augmente légèrement le gain du passage du mi-temps au temps plein pour un célibataire ou le premier travailleur d'un couple. L'effet pervers de la PPE se situe au-delà du plein temps : la PPE réduit légèrement le gain pour un travailleur payé entre le SMIC et 1,4 fois le SMIC de faire des heures supplémentaires. Par contre, l'ACR réduit fortement la rentabilité du passage à temps complet pour les célibataires et pour le premier travailleur d'un couple.

La PPE ne réduit pas l'incitation à passer du mi-temps au temps plein pour le second emploi d'un couple (du moins pour les couples à bas salaires envisagés dans le tableau 3). Les effets désincitatifs de la PPE sont induits par la contrainte portant sur le revenu total du ménage (celui-ci doit être inférieur à 3,1 SMIC pour un couple sans enfant, à 3,65 SMIC pour un couple avec deux enfants). Un couple avec deux enfants, où le mari gagne 2,6 fois le SMIC, touche 42 euros par mois de PPE si la femme gagne le SMIC et rien si elle gagne 1,1 fois celui-ci.

La PPE induit donc des effets désincitatifs pour certaines catégories de personnes ; ceux-ci seraient évités sans la contrainte de revenu

global familial, mais celle-ci rend la PPE plus redistributive. Par contre, elle est peu incitative à la reprise d'un emploi à mi-temps. L'ACR est plus redistributive, plus incitative au travail à mi-temps ; en sens inverse, elle rend moins rentable le travail à temps plein et décourage plus nettement le second emploi du couple.

a) **L'article de Legendre et *al.* (2004b)** se limite au cas des célibataires, dont le salaire est compris entre la moitié et le double du SMIC. Il a le mérite de bien distinguer entre les cotisations ouvrant des droits (retraites, chômage) et les prélèvements obligatoires sans contrepartie. Il montre que la baisse importante du taux d'imposition moyen sur les bas salaires survenu entre 1992 et 2003 provient essentiellement de la baisse des cotisations employeurs, plutôt que de la PPE. Toutes réformes confondues, le taux marginal d'imposition a été nettement réduit pour les travailleurs à temps partiel (de 22 à 7 %). Par contre, il a augmenté pour les travailleurs de salaire compris entre le SMIC et 1,3 SMIC (de 35 à 53 %) et pour ceux dont le salaire va de 1,3 à 1,7 SMIC (de 35 à 45 %). Le risque est donc de passer d'une trappe à inactivité à une trappe à bas salaire.

b) Au-delà de la méthode des cas-types, il est nécessaire pour avoir une vue plus globale d'utiliser un modèle de micro-simulation. Ceux-ci modélisent la situation de chaque ménage représentatif, ce qui équivaut à construire l'ensemble des cas-types possibles, et procèdent par agrégation pour tirer des conclusions au niveau de la population. Par contre, ils ne prennent pas en compte l'impact de la réforme sur les comportements de travail des individus. **L'étude de Bargain et Terraz (2002)** compare les effets incitatifs de la PPE dans sa version Jospin 2003, de la ristourne de la CSG et de l'ACR en utilisant le modèle SYSSIF98.

La PPE-Jospin 2003 réduit fortement le nombre de ménages monoparentaux ou de couples inactifs qui subissent une perte de revenus en cas de reprise d'une activité à mi-temps, mais ne rend guère financièrement intéressant leur retour à l'emploi, les gains financiers restant souvent inférieurs à 10 % du revenu d'activité potentiel.

Les trois mesures étudiées diminuent les TMEP pour les plus bas salaires jusqu'à un certain seuil (le SMIC pour la PPE) et l'augmentent pour les salaires allant jusqu'à un deuxième seuil (1,4 SMIC pour la PPE).

La PPE augmente les TMEP de ceux qui gagnent entre 1 et 1,4 SMIC (16,4 % des ménages subiraient une hausse des TMEP de 16,5 points), tout en baissant un peu (d'environ 6,6 points) les TMEP de ceux qui se trouvent entre 0,3 et 1 SMIC.

Globalement, la PPE augmente le TMEP moyen de 1,4 point ; la CSG de 1,2 point, l'ACR le laisse stable. Pour le plus bas décile, les effets sont respectivement de + 3 points, + 2 points, – 5 points.

Les TMEP étaient supérieurs à 80 % pour 5,4 % de la population avant la réforme Jospin. Ce sont des Rmistes qui ne gagnent rien en reprenant un emploi à temps partiel. Ni la PPE, ni la ristourne CSG ne réduisent ce pourcentage. Par contre, celui-ci diminue à 1,9 % avec l'ACR. Dans les trois cas, le nombre de personnes soumis à un TMEP allant de 60 à 80 % augmente fortement (de 1,8 % avant la réforme à 4,7 % dans le cas de la PPE).

Cependant, l'analyse ne prend pas en compte le fait que la PPE est calculée sur un salaire en équivalent temps plein. Un salarié de salaire horaire égal à 1,2 fois le SMIC ne touche pas une prime plus forte s'il travaille à 80 %. Les TMEP sont dissymétriques. Ce salarié, s'il travaille à temps plein, est légèrement découragé de faire des heures supplémentaires, mais il n'est pas encouragé à passer à temps partiel, en supposant qu'il a bien compris le fonctionnement de la prime, ce qui n'est pas acquis.

En ce qui concerne le gain à la reprise d'emploi (tableau 4), l'étude confirme que celui-ci est déjà relativement important pour le deuxième actif d'un couple à plein temps. La PPE et la ristourne CSG l'augmentent encore (ce qui encourage l'emploi féminin, mais ce n'est pas la cible principale). L'ACR le réduit quelque peu. Pour le gain à la reprise d'un emploi à temps partiel, l'ACR est nettement plus efficace pour les personnes seules (avec ou sans enfants) et le premier emploi d'un couple. Pour le gain à la reprise d'un emploi à plein temps, la PPE et la CSG sont plus efficaces pour les personnes seules ; l'ACR pour les couples inactifs ou les personnes seules avec enfants.

Selon les auteurs, la PPE induirait une hausse plus forte des TMEP féminins que masculins (7,7 points contre 4,5 points), 38 % des femmes ayant un salaire horaire compris entre 1 et 1,4 SMIC contre 23 % des hommes. Ceci devrait être compensé par le fait que 9 % des femmes ont un salaire compris entre 0,3 et 1 SMIC contre 2 % des hommes, et surtout par le fait qu'il y a plus de femmes inactives que d'hommes. Les auteurs signalent aussi les effets de seuil induits par le plafond familial d'éligibilité.

4. Gain moyen à la reprise d'un emploi au SMIC

Euros par mois

	SMIC à mi-temps				SMIC			
	SI	PPE	CSG	ACR	SI	PPE	CSG	ACR
Personnes seules	98	122	123	*186*	351	*398*	*402*	346
Familles mono-parentales	56	85	88	*246*	382	433	443	*465*
Couples d'inactifs	123	154	158	*269*	441	502	510	*525*
Couples mono-actifs	337	356	*370*	317	662	*729*	696	637

Source : Bargain et Terraz, 2002.

Selon les auteurs, la PPE est mal conçue sur le plan redistributif, inéquitable envers les actifs à temps partiel (qui est bien souvent subi), et désincitative pour beaucoup d'actifs en particulier les femmes (puisque le TMEP moyen augmente).

Ils préconisent de rendre la PPE plus incitative à l'emploi à temps partiel en donnant le même montant de prime au niveau du demi-SMIC et du SMIC et de la rendre plus redistributive en abaissant le plafond global d'éligibilité. Toutefois, ils ne prouvent pas que leur nouvelle PPE serait globalement plus incitative que l'ancienne.

Quelques remarques

Aucun des travaux ici présentés ne prend en compte que la PPE est versée avec un délai très long après la reprise du travail et que son mode de calcul est très compliqué. Pourtant, on peut penser que ceci réduit fortement ses effets incitatifs relativement à des prestations versées sur la fiche de paye (comme la ristourne CSG) ou reçues chaque mois comme l'ACR.

Les travaux ne prennent pas en compte non plus l'effet désincitatif que pourrait avoir la ressource fiscale supplémentaire nécessaire pour financer la PPE.

L'impact sur l'offre de travail

Pour aller au-delà, pour faire le bilan des effets incitatifs et désincitatifs à l'emploi, il faut utiliser des modèles qui expliquent les comportements d'offre de travail des ménages et donc prévoient la modification de ceux-ci à la suite de la création de la PPE ou d'une autre réforme.

En raison de la complexité du système socialo-fiscal français et du fonctionnement du marché du travail, ces modèles sont particulièrement difficiles à construire. Ils incorporent un grand nombre d'hypothèses, dont certaines sont discutables et ont un impact important sur les résultats.

Ils supposent souvent qu'il n'y a pas d'insuffisance d'emplois disponibles. L'augmentation de l'offre de travail suffit, en elle-même, à augmenter l'emploi. Cette hypothèse pose problème dans la situation de chômage de masse, où la hausse de l'offre d'emploi peut se traduire par une hausse du chômage, de sorte qu'il est vain de faire vouloir travailler plus des personnes non-qualifiées pour lesquelles il n'existe pas d'emplois vacants.

Certains modèles supposent que les individus choisissent librement leurs horaires de travail : il n'y aurait ni temps partiel subi, ni de contraintes d'horaire de travail imposées par les employeurs. En fait, environ 30 % des femmes qui travaillent à temps partiel déclarent souhaiter travailler à temps plein.

D'autres essayent de faire la part dans le non-emploi des personnes à faible qualification entre un choix individuel lié à la faible rentabilité du travail et une contrainte liée à l'absence de travail disponible, que ce soit pour des raisons de coût du travail (chômage classique) ou de faiblesse de la demande (chômage keynésien). Mais le partage est délicat.

Les modèles structurels d'offre de travail se donnent comme objectif d'expliquer le comportement observé des individus quant à leur participation au marché du travail par un choix individuel rationnel et non par une contrainte qui leur est imposée (l'impossibilité de trouver un emploi). Cette hypothèse est-elle réaliste pour la France ? Le fait est que les modèles sont très peu efficaces quant à leur capacité de prédire les comportements individuels. L'obligation, inscrite dans la méthode utilisée, d'expliquer la participation au marché du travail par des variables de gain à l'emploi sans tenir compte de la situation du marché du travail, ne risque-t-elle pas de biaiser vers le haut l'estimation de l'impact des réformes fiscales ? De 1997 à 2002, le taux d'emploi des femmes de 25 à 55 ans est monté de 67,4 à 71,6 % (+ 6,2 %) : l'emploi des femmes est-il devenu plus rentable incitant celles-ci à sortir de leur « trappe à inactivité » ou cette hausse s'explique-t-elle par celle des emplois effectivement offerts par les entreprises ?

Compte tenu du caractère familial de la plupart des transferts dans le système français, les décisions d'activité des deux membres du couple doivent être modélisées simultanément. Beaucoup de travaux échappent à cette difficulté en ne s'intéressant qu'aux célibataires (mais la réforme de la fiscalité concerne aussi les couples) ou en ne s'intéressant qu'aux femmes, les hommes étant censés ne pas changer leur comportement d'offre de travail suite aux modifications du système fiscalo-social, ce qui est particulièrement problématique pour les couples bi-inactifs.

Il est nécessaire d'évaluer le salaire potentiel que pourrait toucher les personnes qui sont actuellement inactives. Ceci est fait par une équation qui explique le salaire des personnes effectivement employées à partir de leurs caractéristiques (sexe, âge, années d'étude, expérience professionnelle, etc.) ; puis, en attribuant aux personnes inemployées un salaire potentiel calculé à partir de cette équation. Le point délicat est qu'il faut corriger l'équation du *biais de sélection* : les personnes exclues du marché du travail peuvent avoir des caractéristiques cachées différentes de celles qui travaillent, qui abaissent leur salaire

potentiel. Mais, une correction trop importante de cet effet aboutit à la conclusion que ces personnes sont inemployables du fait d'un salaire potentiel inférieur au salaire minimum.

Il faut évaluer le revenu des ménages qui ne comportent aucune personne employée. Or ceci est particulièrement difficile. Ces ménages bénéficient de certaines prestations d'assistance, mais certaines sont fournies par les collectivités locales, donc difficiles à connaître (voir Anne et L'Horthy, 2000) ; il n'est pas certain qu'ils demandent toutes les prestations auxquelles ils ont droit. Certaines bénéficient d'allocations chômage, mais celles-ci sont difficiles à mesurer et surtout à prendre en compte (puisqu'elles sont temporaires). Enfin, la PPE s'ajoute à l'intéressement du RMI, déjà censé inciter à la reprise d'un emploi. Aucun des modèles ne tient compte de l'intéressement. On peut craindre que cela les amène à surestimer l'importance des trappes à inactivité car l'intéressement augmente les revenus d'activité par rapport à ceux d'inactivité et, donc, stimule l'offre potentielle de travail.

À notre connaissance, cinq études évaluent *ex ante* l'impact de la PPE sur l'offre de travail.

a) **L'étude réalisée avec le modèle INES** (Fugazza et *al.,* 2002) porte exclusivement sur l'offre de travail des femmes, soit en couple, soit isolées. L'offre de travail de leur conjoint est supposé fixe (ce qui pose problème quand les deux membres du couple sont inactifs). Le modèle ne tient pas compte des indemnités chômage et de l'intéressement.

Dans le modèle, les femmes peuvent choisir leur horaire entre 10, 20, 30 ou 39 heures. Selon leur déclaration à l'enquête emploi, elles sont classées en non participantes (sans emploi et n'en recherchent pas), sans emploi involontaire (sans emploi et en recherche d'emploi), découragées (celles qui souhaitent travailler, mais ne recherchent pas d'emploi) et en emploi. Selon les auteurs, les travailleuses découragées sont des femmes qui renoncent à travailler en raison des coûts fixes liés à l'emploi : la distinction avec les non participantes est cependant difficile à comprendre. Les femmes choisissent de travailler avec un certain horaire : le modèle ne modélise pas le temps partiel contraint. Puis, les femmes trouvent effectivement un emploi, avec une certaine probabilité qui dépend du taux de chômage dans leur département et de leur niveau de diplôme. Le modèle explique cependant mal le temps partiel, l'emploi découragé ou le non-emploi involontaire.

Les auteurs étudient l'impact de la prime 2003 Raffarin, puis d'une prime individualisée et non proratisée (PINP). Ils n'introduisent pas de mesures de financement de la prime. Ils ont la sagesse d'étudier l'impact de la prime sur l'offre de travail et non sur l'emploi effectif puisque rien ne garantit, dans leur formalisation, que les travailleuses

qui voudront travailler auront bien un emploi. Selon leurs estimations (tableaux 5a et 5b), la PPE induirait une légère baisse du nombre de femmes inactives ou à très faible activité. En même temps, l'emploi à plein temps diminuerait faiblement. Globalement, l'effet sur l'activité potentielle serait positif mais faible (+ 0,2 %). La PINP ne provoquerait pas de baisse de l'emploi à plein temps. Son effet sur l'activité serait plus sensible (+ 0,8 % pour les femmes en couple ; + 0,3 % pour les femmes isolées). Il est cependant difficile de comprendre pourquoi la non-proratisation augmente le nombre d'actives à temps plein : il aurait fallu séparer les effets de la non-proratisation et ceux de l'individualisation. De même, il est difficile de comprendre pourquoi le nombre de femmes travaillant 10 heures augmente, alors qu'elles n'ont pas droit à la prime.

5a. Effet de la PPE sur l'offre de travail des femmes en couple selon Fugazza et *al.*, 2002

En %

Heures travaillées	0	0-15	15-25	25-35	+ de 35	EETP*
Situation initiale	24,37	6,43	13,16	15,30	40,74	60,40
Avec PPE	23,88	6,42	13,52	15,57	40,61	60,50
Avec PINP	23,72	6,48	13,30	15,46	41,04	60,90

5b. Effet de la PPE sur l'offre de travail des femmes isolées selon Fugazza et *al.*, 2002

En %

Heures travaillées	0	0-15	15-25	25-35	+ de 35	EETP*
Situation initiale	8,85	6,43	13,96	13,57	57,18	75,94
Avec PPE	8,60	6,41	14,13	13,84	57,02	76,07
Avec PINP	8,59	6,45	14,01	13,68	57,27	76,14

* Emploi en équivalent temps plein.
Source : Fugazza et al., 2002.

b) **L'étude de C. Hagneré et *al*.** (2001) présente l'originalité de chercher ce que devrait être une PPE optimale. L'étude porte sur les seuls célibataires (hommes ou femmes). Elle ne tient pas compte du mécanisme d'intéressement, ni des allocations chômage. Elle n'intègre pas de contrainte d'emplois disponibles. Sa méthode consiste à évaluer une fonction d'utilité pour chaque individu, qui intègre l'utilité du revenu et la désutilité du travail.

L'étude analyse d'abord les réformes Jospin de 2001 en y intégrant la PPE (dans sa version 2003), la réforme de l'allocation logement et la baisse de l'impôt sur le revenu. L'ensemble de ces réformes a coûté 1,4 milliard d'euros ; elle aurait augmenté de 10 200 le nombre d'emplois (dont 600 bénéficiaires de la PPE). Le financement de la réforme n'est pas pris en compte.

Les auteurs cherchent une réforme optimale, sous contrainte d'un coût identique à celui des réformes Jospin, en jouant sur les paramètres de la PPE et de l'IR. Toutefois, ils ne jouent pas sur le niveau du RMI (le revenu des non-actifs). Ils font deux propositions. Dans la première, ils s'imposent de ne pas toucher au barème de l'IR. L'optimum serait alors une sorte d'ACR : la PPE commencerait au premier euro gagné ; son pic serait à 0,4 SMIC ; il serait de 2 300 euros par an (contre 600 euros dans la réforme Jospin). Le TMEP serait de 40 % en bas de l'échelle. Dans la deuxième, l'optimisation porte aussi sur le taux de l'IR. Les taux marginaux de l'IR seraient alors augmentés de 40 % ; le TMEP serait de 10 % au bas de l'échelle ; le pic, toujours situé à 0,4 SMIC, serait de 3 400 euros. Le système français serait alors beaucoup plus redistributif. Dans le premier cas, l'emploi augmenterait de 9 300 par rapport à la situation sans réforme ; dans le deuxième, l'optimum social correspondrait à une baisse de 1 000 emplois : certaines personnes, ayant une forte désutilité pour le travail, choisiraient de ne plus travailler.

L'étude pose cependant de nombreux problèmes. L'impact de la réforme sur le marché du travail n'est pas pris en compte : subventionner les bas salaires n'est-ce pas inciter les entreprises à en proposer plutôt que des emplois correctement rémunérés ? La possibilité de chômage involontaire n'est pas prise en compte : peut-on expliquer le chômage en disant que certains individus ont une forte désutilité à travailler ? La fiscalité optimale pour les célibataires ne l'est peut-être pas pour les couples. La fonction d'utilité sociale est problématique : faut-il taxer les actifs pour subventionner des personnes qui ne travaillent pas car elles ont une forte désutilité au travail ? Surtout, l'hypothèse la plus contestable est que les actifs choisissent entre travail et inactivité, sans avoir de choix quant à la durée du travail. Une personne qui travaille à mi-temps au SMIC est supposée n'avoir d'autre choix que l'inactivité ou cet emploi. Il n'est pas envisagé qu'elle puisse travailler à 100 %. Il est à craindre que cette hypothèse excessive n'ait un impact important sur les résultats, puisque la problématique d'encourager au temps plein plutôt qu'au temps partiel disparaît.

c) **L'article de Choné** (2002) analyse le choix de participation des couples à partir de l'enquête emploi 1999. Il modélise une décision conjointe des deux membres de couples, qui doivent choisir entre la double participation au marché du travail, la participation du mari, de la femme ou la double non-participation. Les allocations chômage et l'intéressement du RMI ne sont pas pris en compte. Comme Laroque et Salanié (2000b), l'auteur classe les individus inactifs en chômage classique, en chômage volontaire ou en autre non-emploi. Toutefois, il écarte les travailleurs à temps partiel de son échantillon et suppose que les individus n'ont le choix qu'entre emploi à plein temps et inactivité. Ceci réduit la pertinence de son modèle quant à l'impact

de la PPE. Selon cet article, la PPE (dans sa version Jospin 2003) aurait un impact positif mais faible : le taux d'emploi féminin passerait de 47,3 à 47,5 % ; le taux d'emploi masculin de 84,6 à 84,9 %. Soit une hausse de l'emploi de 0,4 % pour un coût de 0,87 milliard d'euros.

d) **Les travaux de Laroque et Salanié** (2002a et b) portent sur les femmes, en couple ou isolées, de 25 à 49 ans. Ils sont basés sur l'enquête emploi 1997. Là encore, ni l'intéressement du RMI, ni les allocations chômage ne sont prises en compte.

Les femmes peuvent être inemployées, travailler à mi-temps ou à temps plein. La modélisation du temps partiel est particulièrement détaillée. D'une part, les auteurs font l'hypothèse que la contrainte du SMIC est relâchée pour les emplois à temps partiel (les entreprises pouvant embaucher des travailleuses au SMIC et les faire travailler plus longtemps que l'horaire déclaré et payé), ceci permet à certaines travailleuses de productivité inférieure au SMIC, selon les auteurs, de trouver quand même un emploi (car les auteurs persistent à croire que les salaires sont égaux à la productivité du travail [3]). D'autre part, afin d'intégrer le fait que le temps partiel est souvent subi, les auteurs retiennent la possibilité que le travail à temps partiel soit le recours de femmes qui auraient préféré travailler à temps plein.

Les salaires potentiels estimés sont très bas (2 700 francs par mois en net pour les non-diplômées ; 3 500 francs au niveau du CAP-BEP ; 4 500 francs au niveau de baccalauréat), ceci permettant de faire jouer un rôle important au SMIC dans l'explication du chômage. Le non-emploi involontaire est distribué de façon étrange ; il est d'autant plus important que la femme est diplômée. Selon les auteurs, les femmes ont une plus grande désutilité à prendre un emploi à temps partiel qu'un emploi à temps plein. La probabilité d'obtenir un emploi à temps partiel, après n'avoir pu obtenir un emploi à temps plein, est très forte chez les non-diplômées ; très faible chez les diplômées.

Les analyses des réformes sont faites en supposant que le taux de chômage n'est pas influencé par une hausse des offres d'emplois. Le salaire superbrut qu'accepte de payer un employeur à une salariée donnée reste fixe. Certaines mesures augmentent le nombre de femmes qui recherchent un emploi à temps partiel et diminuent le nombre de celles qui veulent un emploi à temps plein ; pourtant, ceci ne permet pas, selon les auteurs, à certaines femmes initialement en temps partiel subi de passer en taux plein. Ces hypothèses sont imposées par la méthode de l'étude qui n'analyse pas le côté « demande de travail ».

Les auteurs (2002a) comparent 4 mesures : une ACR limitant le TMEP à 55 % ; un crédit d'impôt familiarisé (qui atteint son maximum pour un plateau de salaire allant de 0,5 à 0,8 fois le SMIC) ; une

3. Nous ne reprenons pas ici la discussion de Sterdyniak (2000).

subvention aux bas salaires (proche d'une ristourne CSG au taux de 4 %) ; la PPE-Jospin 2001. Ces mesures sont calibrées pour avoir le même coût sur la population étudiée (de l'ordre de 0,4 milliard d'euros). Elles ne sont pas financées.

Au bilan (tableau 4a), ces mesures auraient des effets relativement faibles sur l'emploi, en particulier la PPE-Jospin 2001. Surtout, elles inciteraient certaines femmes à passer du temps plein au temps partiel. L'ACR incite des femmes seules, sans emploi, ou en couple dont le conjoint ne travaille pas, à travailler ; mais, elle incite certaines femmes dont le conjoint travaille à travailler moins ou à ne plus travailler. Le crédit d'impôt favorise lui aussi le passage au temps partiel des femmes qui ne travaillent pas ou de celles qui travaillent à plein temps. La subvention à l'emploi échappe à ce défaut, mais c'est la mesure la moins satisfaisante sur le plan redistributive. La Prime à l'emploi version Jospin 2001 a très peu d'impact.

Une version ultérieure (2002b) fournit des résultats proches (tableau 6b). Les mesures ont ici un coût *ex ante* différent : 2,6 milliards d'euros pour l'ACR, 0,6 milliard pour le crédit d'impôt, 1,2 milliard pour la PPE. L'ACR (limitant maintenant le TMEP à 40 %) nuit fortement au travail à temps plein et augmente le non-emploi. Elle incite au travail les femmes isolées ou celles dont le mari ne travaille pas, mais celles-ci sont moins nombreuses que les femmes dont le mari travaille et qui sont incitées à travailler moins. Le crédit d'impôt augmente l'emploi total, mais en réduisant l'emploi à temps plein pour augmenter l'emploi à temps partiel. La PPE-Jospin 2003 a des effets favorables sur l'emploi, mais ceux-ci restent faibles (+ 0,3 % en équivalent temps plein).

6a Impact de mesures incitant à l'emploi selon Laroque et Salanié, 2002a

En milliers

	Effectif	ACR	Crédit d'impôt	Subvention bas salaires	PPE Jospin 2001
Non-emploi	2 412	– 6	– 19	– 15	– 2
Temps partiel	413	19	37	12	0
Temps plein	2 367	– 13	– 18	3	2

6b. Impact de mesures incitant à l'emploi selon Laroque et Salanié, 2002b

En milliers

	Effectif	ACR	Crédit d'impôt	PPE Jospin 2003
Non-emploi	2 297	22	– 20	– 9
Temps partiel	494	18	54	5
Temps plein	2 238	– 40	– 34	5

Source : Laroque et Salanié, 2002a, 2002b.

Aucune des mesures étudiées ne permettraient d'augmenter sensiblement l'incitation des femmes à travailler. Faut-il en conclure qu'il n'existe pas de trappe à inactivité ? Ou au contraire qu'elle est très profonde ?

e**) L'article de Bargain (2004**) utilise le modèle de microsimulation SYSIFF98. Il étudie uniquement le comportement des femmes vivant en couple. Il ne prend en compte ni les allocations-chômage, ni l'intéressement du RMI. L'offre de travail des hommes est fixe. Les femmes peuvent choisir entre non-activité, temps partiel ou temps plein. Les femmes se déclarant chômeuses sont retirées de l'échantillon, de sorte que l'auteur peut considérer que la non-activité est toujours un choix dans l'échantillon ; reste pourtant le cas des inactives découragées. L'emploi est déterminé par l'offre de travail des ménages. Le temps partiel subi est pris en compte en supposant que certaines femmes subissent un coût spécifique pour trouver un emploi à plein temps, mais cette formalisation est artificielle.

Le modèle est très peu précis, en particulier pour le temps partiel : sur 100 femmes en temps partiel, 35 devraient être inactives selon le modèle, 13 en temps partiel, 52 en temps plein. Pour 100 non participantes, 38 devraient travailler en temps plein, 12 en temps partiel.

L'article étudie les effets de quatre mesures, la PPE 2003, la ristourne CSG, l'ACR et la réforme de l'allocation-logement décidée en 2001. Sur l'échantillon étudié, les deux premières mesures auraient un coût de 0,32 milliard d'euros ; la troisième de 0,4 milliard.

Au total, la PPE 2003 aurait un très faible effet incitatif à l'emploi et surtout à l'emploi à plein temps (tableau 7). La ristourne CSG serait un peu plus favorable à l'emploi. Par contre, l'ACR aurait peu d'effet de reprise d'activité et encouragerait certaines femmes à renoncer à travailler. La réforme de l'allocation-logement aurait eu le même effet. En équivalent temps plein, la PPE 2003 augmenterait l'activité des femmes en couple de 0,6 % ; la ristourne CSG de 0,7 % alors que l'ACR induirait une baisse de 1,9 % et la réforme de l'allocation-logement aurait provoqué une baisse de 0,8 %.

7. Taux de participation des femmes en couple avant et après les réformes envisagées selon Bargain, 2004

En %

	SI	PPE 2003	ACR	Ristourne CSG	Allocation Logement
Non-emploi	31,8	31,4	33,1	31,3	32,3
Temps partiel	11,3	11,4	11,1	11,4	11,4
Temps plein	56,9	57,2	55,8	57,3	56,3

Source : Bargain, 2004.

Ces résultats sont cependant difficilement utilisables puisqu'ils ne tiennent pas compte des femmes sans conjoint qui sont celles pour lesquelles le gain à la reprise d'un emploi est le plus faible et pour lesquelles l'ACR est *a priori* la mesure la plus efficace (voir tableaux 3 et 4). Parmi les femmes étudiées, il n'y a en a que 1,7 % qui ne travaillent pas, alors que leur mari ne travaille pas, qui sont donc potentiellement dans la « trappe à inactivité », cas où l'ACR est la mesure la mieux adaptée. Le même problème se pose pour la réforme des allocations-logement.

Quelques remarques

Aucune des études n'analyse l'impact qu'auraient de telles réformes sur les politiques salariale et de gestion des carrières par les entreprises. Pourtant, une subvention aux emplois peu payés pourrait inciter les entreprises à en proposer au détriment d'emplois correctement rémunérés, de même, la subvention au temps partiel pourrait inciter les entreprises à proposer des emplois à mi-temps au lieu d'emplois à temps complet. Jointes aux réductions de cotisations sociales sur les emplois à bas salaire, elles pourraient aboutir à créer une catégorie spécifique d'emplois, mal rémunérés, sans perspective de carrière, à temps incomplet et flexible au gré de l'employeur.

Compte tenu de la complexité du sujet, il n'existe aucune étude exhaustive, c'est-à-dire portant sur l'ensemble des actifs potentiels, décrivant le choix de durée du travail et intégrant les contraintes de chômage involontaire et de temps partiel subi.

Les études ex post

La PPE date de 2001. Son barème a été modifié fin 2002. Il est encore difficile de réaliser des études *ex post*. Empiriquement, il sera souhaitable de tester, à l'aide de données observées et d'une spécification économétrique moins contraignante que celles proposées ici (modèle de forme réduite plutôt que modèle structurel ; modèle en doubles différences), la variation des taux d'emploi à temps partiel et à temps plein des personnes selon qu'elles sont ou non bénéficiaires de la PPE, par exemple en comparant le comportement des femmes mariées selon l'activité et le niveau de salaire de leur conjoint. Selon l'enquête emploi, la proportion de femmes travaillant à temps partiel recule régulièrement, passant de 31,6 % en janvier 1998 à 30,4 % en mars 2001 puis à 29,9 % janvier 2003, tandis qu'elle est stable chez les hommes autour de 5,4 %. Parmi les femmes travaillant à temps partiel, le taux de sous-emploi subi serait passé de 35,5 % en mars 1998 à 29,8 % en 2003. Le taux d'activité des femmes continue à augmenter, passant de 60,8 % en 1998 à 61,8 % en 2001, puis 63,4 %

en 2003. Si ces évolutions persistent, il sera difficile de distinguer entre les tendances de fond, l'impact de la conjoncture économique, celui des 35 heures et les effets incitatifs des réductions de cotisations employeurs et de la PPE-2001 puis 2003.

Quelles réformes de la PPE ?

À la fin des années 1990, de nombreux travaux ont mis en évidence la faiblesse des gains à la reprise d'un emploi pour un grand nombre de personnes non employées, de sorte que s'est répandue l'idée que celle-ci était une des causes du niveau élevé du chômage en France. En 2001, le gouvernement Jospin a mis en œuvre une réforme de grande ampleur pour supprimer ces « trappes à inactivité ». Les études réalisées depuis, qui ne sont encore que des études *ex ante*, concluent généralement que cette réforme, et en particulier la PPE, n'aura que des effets très faibles sur l'emploi. Certaines aboutissent même à des effets négatifs, en particulier pour la réforme des allocations-logement. Aucune étude n'est capable de proposer une réforme différente qui permettrait d'avoir un effet favorable important. Les modèles de micro-simulation, à offre de travail endogène, font l'hypothèse que les personnes choisissent de travailler plus ou moins selon le gain total et selon le gain marginal que le travail leur rapporte. Les réformes considérées augmentent le gain à la reprise du premier emploi, mais réduisent généralement le gain marginal du travail et diminuent souvent le gain au travail du second emploi du couple. Aussi, leur effet global est-il faible et parfois négatif selon les modèles envisagés. Ainsi, faut-il relativiser l'importance des « trappes à inactivité » et du chômage « volontaire » en France.

Il faut aussi tenir compte de la structure du marché du travail (Cahuc, 2001). En situation de chômage de masse, les mesures visant à augmenter l'offre potentielle du travail sont obligatoirement moins efficaces qu'en situation de plein emploi ; donc moins en France que dans les pays anglo-saxons. De plus, l'existence d'un salaire minimum relativement élevé fait que les mesures visant à augmenter la demande de travail non-qualifié sont plus efficaces que celles qui visent à en accroître l'offre. Si les économistes divergent sur le diagnostic — le chômage en France est-il essentiellement de type keynésien ou de type classique ? — ils peuvent s'accorder pour estimer que la PPE a été créée trop tôt, quand la France est encore trop loin du plein emploi, en particulier pour les travailleurs non-qualifiés.

Enfin, la comparaison entre la France et les États-Unis doit être affinée. Certes, en 2002, le taux d'emploi des Américains est de 71,9 % contre 62,2 % en France. Mais, l'écart provient de l'activité des

15-25 ans et des plus de 55 ans, qui posent des problèmes spécifiques. Pour les 25-55 ans, les taux d'emploi sont très proches (79,3 % aux États-Unis et 79,1 % en France) ; la France a même des taux d'activité (emploi + chômage) plus élevés : 93,9 % contre 91,0 % pour les hommes ; 79 % contre 75,9 % pour les femmes. *A priori*, les Français sont aussi désireux de travailler que les Américains, malgré un système de protection sociale beaucoup plus généreux.

Comment réformer la PPE ? De toute évidence, cette prestation est trop compliquée, trop lointaine de la reprise d'activité pour être incitative. Certains ont proposé des réformes paramétriques comme la déplacer vers les plus bas revenus en donnant la même allocation au mi-temps qu'au plein temps et en abaissant le plafond portant sur les revenus globaux du ménage. Mais une telle réforme augmenterait certains des effets pervers de la PPE : l'incitation au travail à temps partiel, la disparité entre les couples mariés et les concubins, la désincitation au travail des femmes mariées. Certains ont proposé de faire verser la prime mensuellement, par les employeurs. Cela nous paraît peu approprié. Les programmes étrangers équivalents sont payés sous forme d'un crédit d'impôt pour éviter que les employeurs ne profitent du fait que leurs salariés bénéficient d'un crédit d'impôt pour baisser leur salaire (mais le risque est réduit en France par l'existence du SMIC). Compte tenu de la composante familiale de la prime, il serait nécessaire que les employeurs soient au courant en permanence de la situation familiale de leurs salariés. Faut-il demander aux employeurs de gérer une prime mensualisée et familiarisée avec les complications administratives que cela impose ?

La réforme la plus simple serait de transformer la PPE en une subvention aux bas salaires, qui ne dépendrait que du salaire horaire, en étant maximale au niveau du SMIC pour s'annuler pour un salaire horaire de l'ordre de 1,4 SMIC. La PPE pourrait alors figurer sur la fiche de paie et être versée mensuellement. Ce serait un pur instrument d'incitation à l'emploi non-qualifié, sans préoccupation redistributive. Elle serait touchée par exemple par des personnes à bas salaire horaire sans tenir compte des revenus du conjoint. Ceci n'empêcherait pas que, par ailleurs, on se préoccupe du niveau de vie des familles de travailleurs pauvres avec enfants, par exemple en étendant et en revalorisant le complément familial. Mais, les deux préoccupations seraient séparées. Cette solution a cependant trois défauts. Une allocation figurant sur la fiche de paie fait courir le risque d'un impact sur le salaire. La subvention ne rendrait pas rentable la reprise d'un emploi à mi-temps ; elle impliquerait donc que ceux-ci soient réservés à des publics spécifiques et que la norme de l'emploi à plein temps soit réaffirmée. Enfin, l'allocation ferait double emploi avec la réduction des cotisations employeurs : une subvention au travail non-qualifié de 6 % est équivalente à une hausse du SMIC de 6 %

accompagnée d'une hausse de 6 points de la ristourne des cotisations employeurs. Faut-il introduire un instrument superfétatoire ?

Une ACR versée mensuellement par les Caisses d'allocations familiales qui assureraient un suivi précis des familles à bas salaire (comme elles le font déjà pour le RMI, son intéressement et l'allocation-logement) assurerait un gain à la reprise d'un emploi, même à mi-temps. Elle améliorerait le niveau de vie de vie des familles de travailleurs pauvres avec enfants. Elle aurait toutefois le désavantage de rendre acceptable le travail à temps partiel et donc de risquer de contribuer à sa généralisation. Enfin, elle pourrait nuire au travail féminin parmi les couples de travailleurs non-qualifiés. Le choix n'est pas facile.

Références bibliographiques

ANNE D. et Y. L'HORTHY, 2000 : « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Économie et statistique*, n° 357-58.

BARGAIN O. et I. TERRAZ, 2002 : « Évaluation des effets incitatifs et redistributifs de la Prime pour l'emploi et de ses alternatives », *mimeo*, Delta Paris et Ceregmia, Université des Antilles-Guyane.

BARGAIN O., 2004 :« Aides au retour à l'emploi et activité des femmes en couple », *Revue de l'OFCE,* n° 88, janvier.

BOURGUIGNON F. et P.-A. CHIAPPORI, 1998 : « Fiscalité et redistribution », *Revue française d'économie*, hiver.

CAHUC P., 2002 : « À quoi sert la Prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie,* janvier.

CHONE PH, 2002 : « Une analyse de la participation des couples à la force de travail », *Revue économique*, novembre.

DUPONT G. et H. STERDYNIAK, 2001 : « La Prime pour l'emploi, un instrument ambigu », *Lettre de l'OFCE,* n° 203, février.

DUPONT G., 2003 : « PPE : quel impact sur le gain à la reprise d'emploi ? », *mimeo,* OFCE.

FUGAZZA M., S. LE MINEZ et M. PUCCI, 2002 : « Une première endogéneisation des comportements d'offre de travail dans le modèle INES : activité des femmes et prestations sociales », *mimeo*, *DREES*.

GURGAND M. et D. MARGOLIS, 2001 : « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Économie et statistique*, n° 346-347.

HAGNERÉ C., N. PICARD, A. TRANNOY et K. VAN DER STRAETEN, 2001 : « La Prime pour l'emploi est-elle optimale ? », *mimeo*, OFCE, THEMA, CNRS.

HAGNERÉ C., N. PICARD, A. TRANNOY et K. VAN DER STRAETEN, 2003 : « L'importance des incitations financières dans l'obtention d'un emploi est-elle surestimée ? », *Document de travail, IDEP*, n° 03-11.

INSEE, 2002 : *L'Économie française*, Édition 2002-3, Le Livre de Poche.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000a : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et statistique*, n° 328.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000b : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et statistique*, n° 331.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2002a : *Institutions et emploi : les femmes et le marché du travail en France*, Economica.

LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2002b : « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Revue économique*, novembre 2002.

LEGENDRE F., J.-P. LORGNET et F. THIBAULT, 2001 : « Prime pour l'emploi et soutien aux faibles revenus : une exploration à l'aide du modèle MYRIADE », *mimeo,* CNAF, version réduite dans *Revue économique*, n° 59, mai 2002.

LEGENDRE F., J.-P. LORGNET, R. MAHIEU et F. THIBAULT, 2004a : « La Prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ? », *Revue de l'OFCE,* n° 88, janvier.

LEGENDRE F., J.-P. LORGNET, R. MAHIEU et F. THIBAULT, 2004b : « Où en est-on du reprofilage des prélèvements obligatoires pour les bas et moyens salaires ? », *Revue de l'OFCE,* n° 88, janvier.

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

PÉRIVIER H., 2003 : « Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées », *Revue de l'OFCE*, n° 87, octobre.

STERDYNIAK H., 2003 : « Économétrie de la misère, misère de l'économétrie », *Revue de l'OFCE*, n° 75, janvier.