

# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

## EN DÉBAT

**D**e nombreuses questions restent en débat alors même qu'elles ont fait l'objet de mesures de politique économique. Quel est l'effet sur l'emploi des allègements de charges sociales sur les bas salaires ? Quelles sont les conséquences sur l'emploi, les revenus et les incitations au travail de la prime pour l'emploi, etc. ?

Sur chacune de ces questions, il existe de nombreuses études réalisées *ex ante* (avant la prise de décision), et très peu d'évaluations des conséquences effectives des politiques mises en œuvre.

Il m'a donc semblé que l'OFCE pouvait jouer un rôle utile en organisant régulièrement des rencontres entre les auteurs de ces études pour mieux comprendre les raisons des divergences de leurs conclusions initiales, et éventuellement les remettre en cause à la lumière des résultats « constatés » des décisions politiques déjà prises. Un effet attendu de ces réunions est d'inciter à procéder à davantage d'études d'évaluation. Les politiques mises en œuvre peuvent avoir un coût important et il existe toujours des politiques alternatives. En quelle mesure les décisions prises ont atteint l'objectif poursuivi est donc une question légitime qui mérite davantage d'attention des pouvoirs publics et des chercheurs.

La première rencontre, le 14 mars 2003, avait été consacrée aux allègements des charges sur les bas salaires. La deuxième, le 16 juin 2003, a été consacrée à l'évaluation de la Prime pour l'emploi, à la lumière des expériences étrangères. Je remercie vivement Jacques Le Cacheux et Jean Pisani-Ferry d'avoir accepté d'en être les modérateurs, et Elena Stancanelli et Xavier Timbeau non seulement de l'avoir organisée mais d'avoir accepté la charge difficile d'en faire le compte rendu.

Jean-Paul Fitoussi

# Débat sur la Prime pour l'emploi du 16 juin 2003

## Participants au débat :

*Animateurs* : **Jean-Paul Fitoussi**, **Jean Pisani-Ferry** et **Jacques Le Cacheux**

### *Intervenants* :

**Olivier Bargain** : DELTA

**Jean Bensaïd** : Ancien conseiller du Premier ministre Lionel Jospin

**Pierre Cahuc** : Université Paris I

**Laurent Cassat** : DREES

**Pierre Concialdi** : IRES

**Gérard Cornilleau** : OFCE

**Gaël Dupont** : OFCE

**Jean-Paul Fitoussi** : OFCE

**Cyrille Hagneré** : OFCE

**Tristan Klein** : DARES

**Henri Lamotte** : Direction de la Prévision

**Jacques Le Cacheux** : OFCE

**François Legendre** : Université Paris 12

**Yannick L'Horty** : Université d'Evry

**Jean-Paul Lorgnet** : CNAF

**Ronan Mahieu** : CNAF

**John Martin** : OCDE

**Mark Pearson** : OCDE

**Hélène Périvier** : OFCE

**Edmund Phelps** : Columbia University

**Jean Pisani-Ferry** : Université de Paris-Dauphine

**Philippe Ravalet** : Conseiller du ministre des Affaires Sociales François Fillon

**Bernard Salanié** : CREST-INSEE

**Arthur Van Soest** : Université de Tilburg et RAND

**Elena Stancanelli** : OFCE

**Henri Sterdyniak** : OFCE

**Florence Thibault** : CNAF

**Xavier Timbeau** : OFCE

**Alain Trannoy** : Université de Cergy-Pontoise

## Les expériences internationales

**Jean-Paul Fitoussi** : La Prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt remboursable pour les salariés à faible revenu. C'est un instrument nouveau en France, où celui des « réductions de charges sur les bas salaires » a été très utilisé au cours des dix dernières années. Il est cependant utile de souligner qu'une baisse des cotisations sociales payées par les salariés aurait certains des effets attendus de la PPE. Il n'existe pas d'étude empirique analysant l'impact *a posteriori* de la PPE et permettant de trancher sur ses effets tant redistributifs que d'incitation au travail. Jusqu'à maintenant, seules des études *ex ante* ont été menées. C'est pourquoi les expériences des pays où les crédits d'impôts pour les travailleurs à bas revenu sont plus anciens, sont importantes pour savoir ce que l'on peut attendre de la PPE ; c'est le thème de cette première session.

**Gaël Dupont** présente les travaux qu'il a effectués avec Hélène Périvier.

Notre étude compare la Prime pour l'emploi (PPE) avec les dispositifs similaires qui existent aux États-Unis (*Earned Income Tax Credit*, EITC) et au Royaume-Uni (le *Working Families Tax Credit*, WFTC puis le *Working Tax Credit*, WTC à partir de 2003). Dans tous les cas, il s'agit de crédits d'impôt remboursables dont l'objectif est de rendre le travail plus rentable et donc d'inciter les personnes vivant de revenus d'assistance à chercher un emploi. Néanmoins, ces dispositifs diffèrent tant en ce qui concerne le ciblage (les individus ou les familles, le minimum d'activité requis), la structure (le traitement du temps partiel) que la générosité (les montants maximal versés).

La PPE est un dispositif moins généreux que l'EITC américain et les crédits d'impôts britanniques. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, les crédits d'impôt sont fortement concentrés sur les ménages ayant des enfants, ce qui n'est pas le cas de la PPE. En France, la PPE atteint au maximum 479 euros par an pour un célibataire sans enfant et 958 euros pour un couple bi-actif sans enfant ; les majorations pour enfants sont symboliques (32 euros par an par enfant). Aux États-Unis, l'EITC peut atteindre 2 506 dollars par an pour une famille avec un enfant et 4 140 dollars pour une famille avec deux enfants ou plus, mais il est au maximum de 376 dollars pour un ménage sans enfant, soit un niveau inférieur à la PPE. Au Royaume-Uni, le WFTC (créé en octobre 1999 et supprimé en 2003) était réservé aux ménages ayant des enfants. En 2003, il a été remplacé par deux autres crédits d'impôt : le *Working Tax Credit*, qui n'exige pas la présence d'enfants dans le foyer, et le *Child Tax Credit*, qui ne requiert pas d'être actif. Cependant, contrairement à la PPE, le WTC est sensiblement plus généreux avec les familles qu'avec les personnes sans enfant. Un couple avec enfants peut recevoir jusqu'à 3 025 livres par an (4 500 euros) en travaillant

16 heures hebdomadaires, alors qu'un célibataire sans enfant doit travailler un minimum de 30 heures pour avoir droit au WTC et touche un maximum de 1 506 livres (2 200 euros).

La PPE est essentiellement calculée sur une base individuelle alors que le crédit d'impôt dépend du revenu du foyer aux États-Unis et au Royaume-Uni. Le crédit d'impôt français réduit donc moins l'incitation à travailler d'une personne dont le conjoint exerce un emploi, même s'il existe une condition de ressources fondée sur le revenu total du foyer fiscal (3,8 SMIC pour un couple avec deux enfants). En général, aux États-Unis et au Royaume-Uni, le crédit d'impôt baisse lorsque la seconde personne du foyer trouve un emploi, alors qu'en France, il augmente.

Le WTC et l'EITC sont calibrés de façon à favoriser le temps partiel, alors que la PPE est maximale pour les Smicards à temps plein. À l'inverse, le niveau d'activité minimum exigé pour bénéficier de la PPE (environ 11 heures par semaine) est plus faible que celui requis pour le WTC (16 heures s'il y a des enfants dans le foyer, 30 heures sinon). L'objectif du crédit d'impôt britannique est de créer des effets de seuil avec des incitations fortes à les dépasser. En France, au contraire, le dispositif initial était proportionnel au temps de travail de façon à ne pas favoriser le temps partiel. En conséquence, la PPE ne rendait pas le travail à temps partiel payant par rapport à une situation d'assistance. En 2003, le montant versé aux actifs à temps partiel a été augmenté légèrement, mais il reste inférieur au montant versé aux actifs à temps plein.

L'incitation au travail est une préoccupation relativement nouvelle en France, où les politiques de l'emploi se sont essentiellement préoccupées du coût du travail (en diminuant les cotisations patronales, puis en supprimant l'assiette salariale de la taxe professionnelle). À partir de 2000, cinq mesures importantes ont été instaurées pour rendre le travail plus attractif financièrement. Elles ont permis d'accroître l'écart entre les prestations d'assistance et les revenus d'activité sans augmenter le coût du travail. La réforme du barème de l'impôt sur le revenu a réduit les taux portant sur les tranches les plus basses. Les allocations logement et les réductions de la taxe d'habitation, qui auparavant favorisaient les bénéficiaires de revenus d'assistance par rapport aux travailleurs à temps partiel, ont été rendues neutres. Enfin, le mécanisme de l'intéressement associé au Revenu minimum d'insertion et à l'Allocation spécifique de solidarité, qui permet aux allocataires ayant retrouvé un emploi de conserver provisoirement le bénéfice de ces prestations, a été étendu.

La PPE s'intègre dans cette démarche générale d'incitation au travail. Néanmoins, elle représente une part marginale du revenu (3 à 5 % du revenu pour des ménages dont les adultes travaillent au SMIC à plein temps ou à mi-temps) relativement aux autres prestations

(allocations logement, prestations familiales...). Aussi, pour analyser l'incitation à l'emploi des personnes à bas salaire en France, est-il nécessaire de prendre en compte l'ensemble du système fiscal-social.

En fait, la PPE est trop faible pour rendre l'emploi à mi-temps réellement attractif. Pour un célibataire sans enfant, travailler à mi-temps au SMIC horaire procure un revenu de 13 % supérieur aux revenus d'assistance. Le gain est plus faible encore si la personne a un conjoint inactif car la rémunération du travail (y compris PPE) est presque entièrement compensée par la diminution des prestations. Pour les foyers monoactifs, le mécanisme d'intéressement est indéniablement le dispositif le plus incitatif à la reprise d'un emploi à mi-temps. La hausse de revenu est sensible (de 25 à 30 %) si le conjoint travaille à temps plein au SMIC : les deux salaires et les deux PPE se cumulent.

Le système français de prestations sociales ne réduit pas sensiblement l'incitation à travailler à temps plein. Un célibataire inactif par exemple augmente son revenu de 60 % s'il trouve un emploi au SMIC. Une personne dont le conjoint exerce une activité a également un intérêt financier à trouver un emploi. L'augmentation du revenu disponible est plus faible lorsqu'un individu marié à une personne sans emploi prend un emploi au SMIC à plein temps. Le ménage n'est dans ce cas plus éligible aux prestations dont la condition de ressources est calculée sur le revenu global du ménage. Le taux marginal effectif de taxation peut alors atteindre 75 %. Dans tous les cas, la PPE ne contribue que modestement à creuser l'écart entre revenu d'inactivité et revenu d'activité. C'est un élément nouveau du paysage fiscal français, mais elle n'a encore qu'un rôle marginal.

**Mark Pearson** présente les travaux de l'OCDE sur les crédits d'impôt et les incitations au travail.

Les objectifs intermédiaires des gouvernements qui entreprennent des programmes « Rendre le travail rentable (*Making Work Pay*) » sont doubles. Ils veulent, d'une part, abaisser le coût net des emplois non-qualifiés pour l'employeur (afin d'accroître la demande d'emploi) et, d'autre part, augmenter le gain après impôt de l'activité (pour augmenter l'offre). Mon exposé se concentrera sur un instrument : les subventions ou crédits d'impôt pour les salariés à bas salaire qui trouvent un emploi. Il existe cependant deux autres instruments qui peuvent être utilisés par les gouvernements qui cherchent à augmenter l'emploi et les revenus des moins payés : les subventions aux entreprises et la fixation d'un salaire minimum.

En ce qui concerne les crédits d'impôt, il est possible de dégager quelques caractéristiques générales. Les crédits d'impôt sont généralement plus faibles lorsqu'ils sont individualisés que lorsqu'ils prennent en compte la situation familiale. Cela s'explique probablement par des considérations de coût. En ciblant un dispositif sur les familles à bas

revenu (et généralement les familles avec enfants) plutôt que sur les individus à bas salaire, on réduit le nombre de bénéficiaires et donc, à allocation donnée, le coût du dispositif. De plus, les prestations accordées aux familles avec enfants où les parents ne travaillent pas sont généralement très supérieures à celles fournies aux personnes sans enfant ; aussi, le problème de la correction de la faiblesse à l'incitation à l'activité se pose surtout pour les parents.

Dans tous les pays se pose la question de ceux qui ne travaillent qu'un très faible nombre d'heures. Comment éviter qu'ils ne bénéficient trop du dispositif ? Ceci peut être fait de deux manières : soit le gain est progressif avec le revenu, de sorte que le taux marginal de taxation soit négatif dans le passage du temps très partiel au temps plein ; soit, une condition de minimum d'heures travaillées est imposée pour bénéficier du dispositif.

Dans la plupart des cas, le crédit d'impôt est remboursable : si l'impôt dû, avant crédit, est inférieur au montant du crédit d'impôt, une somme est versée par l'administration fiscale aux ménages. Ainsi, même les personnes aux revenus les plus faibles en bénéficient-elles.

Le gain financier est généralement dégressif à partir d'un certain niveau de revenu. Ceci permet de limiter le coût budgétaire du dispositif. Il en résulte, cependant, que pour certaines tranches de revenus, une augmentation des rémunérations, due à une augmentation soit des heures travaillées soit du salaire, conduit à une réduction des gains apportés par le dispositif de crédit d'impôt. Le taux marginal effectif de taxation (METR) pour certaines tranches de revenus peut être très élevé.

Des études empiriques convaincantes montrent que les programmes de crédits d'impôt ont réussi à créer des emplois et à redistribuer du revenu. Comme toujours, la question est de savoir si d'autres politiques pourraient faire mieux. Les critiques de ces programmes soulignent que le coût par emploi créé est très élevé, dans une fourchette allant de 30 000 à 100 000 dollars par an (à partir des études empiriques sur les expériences américaine et anglaise). Certaines études pour le Canada (Greenwood et alii, 2000) aboutissent à des coûts plus bas. Les versions « modernes » des programmes de crédits d'impôt concentrent les gains financiers sur l'emploi, en ciblant les individus plutôt que les familles (ce qui réduit les effets négatifs sur l'activité des épouses) et parfois même en supprimant la dégressivité du gain en fonction du revenu.

Cette approche sacrifie l'objectif de redistribution à celui d'emploi. Lorsque les bénéficiaires du programme sont individualisés ou sont susceptibles d'être versés à des foyers à revenus relativement élevés, il n'est plus possible d'avoir des effets redistributifs forts. Aussi, ces programmes peuvent-ils être politiquement fragiles, à moins qu'ils n'aient un fort impact sur les créations d'emplois. Parce que ces

programmes sont moins ciblés sur les familles et les revenus les plus bas, le coût brut du programme est plus important et, généralement, le gain moyen individuel est réduit, au point d'être à peine significatif, ne provoquant alors qu'un effet emploi faible. Il n'est pas certain que les pays qui ont introduit des programmes de crédits d'impôt depuis 2000 en s'écartant de l'approche « gain financier important et ciblé » aient fait un choix judicieux par rapport à ceux qui avaient introduit ces programmes il y a plus longtemps.

Cependant, cette vision des effets des programmes de crédits d'impôt peut être trop étroite. Il existe des études solides qui montrent que les effets désincitatifs des dispositifs d'assistance ne peuvent être traités que par une politique globale, qui inclut d'accroître et de mieux cibler les politiques actives d'emploi et de rendre les administrations chargées de distribuer les allocations plus soucieuses des effets d'aubaine (par exemple, en rendant obligatoire la participation des bénéficiaires à des programmes de réinsertion au monde du travail).

Il faut en fait distinguer trois groupes de pays. Dans les pays où les prélèvements et les allocations sont faibles et le salaire minimum bas, le problème principal est d'encourager l'offre de travail et de procurer un revenu plus important aux salariés à bas salaire. Des primes à l'activité individualisées sont alors préférables. Dans les pays où, à l'opposé, le système social est généreux, les prélèvements importants et le salaire minimum élevé, les politiques du type crédits d'impôt ont un coût important et renforcent les désincitations, en accroissant les taux marginaux effectifs d'impositions dans certaines tranches de revenus. Dans ce deuxième groupe de pays, les interventions de politique économique doivent se concentrer sur des subventions aux entreprises ou des baisses de charges sociales employeurs, afin d'augmenter la demande de travail pour les moins qualifiés ou les moins expérimentés. Enfin, dans un troisième groupe de pays, la distribution des revenus est trop concentrée, ou les taux de prélèvements sont initialement trop élevés, pour que des programmes comme les crédits d'impôt n'aient pas de conséquences négatives.

**Edmund Phelps :** Le « *Earned Income Tax Credit* » américain (EITC, *crédit d'impôt sur le revenu salarial*) est un dispositif qui n'est pas en fait aussi simple et ciblé que ce que l'on était en droit d'attendre.

Depuis sa conception, l'EITC accorde des sommes plus importantes aux parents de jeunes enfants qu'aux hommes ou aux femmes qui n'ont pas d'enfant. L'EITC est ainsi devenu un instrument important pour aider à l'éducation et à la réinsertion dans la société des enfants des travailleurs pauvres, mais en s'éloignant de l'objectif de faire en sorte que le travail paye.

À l'origine, le crédit d'impôt était calculé individuellement pour chaque adulte du ménage. Au début des années 1980, l'administration Reagan a persuadé le Congrès de prendre en compte l'ensemble du foyer fiscal. Des pratiques frauduleuses se sont développées : chaque membre du couple fait une déclaration séparée ; les mères, qui ont en règle générale, le revenu le plus faible, déclarent les enfants à leur charge ; les pères déclarent un domicile différent et, éventuellement, bénéficient du crédit d'impôt. Ainsi pourrait-on dire que les effets sociaux « *souhaités* » du crédit d'impôt sont de restreindre les femmes à être des « *éleveuses d'enfants* » et les pères à recevoir un crédit d'impôt limité en échange de l'abandon de leur rôle de père.

Un autre problème de l'EITC est qu'il est intégré à l'impôt sur le revenu, en étant conditionné à un seuil de ressources totales. Certains dont le salaire est bas et qui perçoivent par ailleurs des revenus non salariaux, même modestes, n'ont plus droit au crédit d'impôt. Ceci va à l'encontre des principes initiaux de l'EITC qui devait rendre l'activité plus rentable pour tous. À cet égard, les subventions directes aux entreprises pour réduire le coût du travail au niveau des bas salaires sont plus neutres, puisqu'elles ne dépendent pas des revenus non salariaux des publics visés.

Enfin, l'EITC introduit une distorsion dans le choix de la durée du travail. Certaines catégories de bénéficiaires de l'EITC peuvent, en réponse à un revenu de l'activité net plus important, choisir de réduire leur durée du travail. Les gains financiers sont alors transformés en non activité (en loisir). À cet égard à nouveau, les subventions aux entreprises, destinées aux salariés à temps plein avec de bas salaires, sont préférables.

L'objectif principal du crédit d'impôt devrait être de favoriser l'accès à une situation économique normale, c'est-à-dire de permettre aux gens de vivre décemment d'un travail déclaré dans une entreprise normale. Aussi, des activités hors de cette norme ou à temps partiel ne devraient pas recevoir de financement public par le biais du crédit d'impôt. Les subventions aux entreprises, destinées à réduire le coût salarial des salariés à temps plein à bas salaires, sont plus performantes.

**Mark Pearson :** Y a-t-il d'autres raisons de préférer les subventions directes à l'entreprise à des systèmes comme l'EITC ?

**Edmund Phelps :** La raison principale, c'est la durée du travail, mais, de plus, une subvention directe à l'entreprise n'est pas discriminatoire. Elle ne dépend pas du fait que le salarié a des enfants ou qu'il perçoit des revenus non salariaux. Intégrer la subvention à l'emploi dans l'impôt sur le revenu amène à prendre en compte des considérations sociales, ce qui dilue le programme initial. Les hommes célibataires sont par exemple peu concernés par l'EITC, alors qu'ils sont nombreux parmi les travailleurs pauvres. Les jeunes hommes avec un itinéraire en marge de la société ne peuvent obtenir que des



rémunérations très faibles sur le marché légal du travail. L'EITC ne résout en rien ce problème.

**John Martin :** Réserver le dispositif aux travailleurs à temps plein évite que la mesure ne joue sur le choix de la durée du travail. Cela permet d'écartier du dispositif les étudiants qui associent études et travail à temps partiel. Mais, cela exclut aussi les femmes peu diplômées avec enfants, pour qui le travail à temps partiel est le seul moyen de combiner éducation des enfants et activité professionnelle.

**Edmund Phelps :** Nous ne devrions pas encourager les mères à travailler à temps partiel, puisque, ce faisant, nous empêcherions les enfants de ces mères à un premier contact avec le monde du travail et nous cantonnerions les mères et les enfants à un horizon domestique. Il est important que chacun ait un travail à temps plein.

**Jean-Paul Fitoussi :** Pourtant, peu de femmes arrivent à concilier jeunes enfants et emploi à temps plein.

**Edmund Phelps :** Peut-être faudrait-il attribuer des bonus salariaux aux femmes avec enfants ; peut-être faudrait-il que les entreprises prennent en charge les enfants.

**Arthur Van Soest :** Les arguments pour le travail à temps plein des femmes sont nombreux, mais leur possibilité de choix devrait être préservée. Qu'est ce qui ne va pas avec le travail à temps partiel ?

**Edmund Phelps :** Ce qui ne va pas ? C'est qu'elles passent à côté de l'épanouissement par l'insertion dans la société.

**Jean-Paul Fitoussi :** Cela dépend quand même du caractère épanouissant de l'emploi auquel elles peuvent accéder !

**Arthur Van Soest** *présente ses travaux avec Jan Nelissen sur l'évaluation d'un crédit d'impôt pour les Pays Bas.*

D'après notre modèle de micro-simulation pour les Pays-Bas, les subventions directes aux entreprises sont plus efficaces, en matière de créations d'emplois, qu'un programme de crédits d'impôt sur les revenus salariaux, à enveloppe budgétaire constante. Le modèle que nous utilisons est un modèle d'équilibre partiel du marché du travail sans bouclage macroéconomique. L'éducation, la formation professionnelle, le handicap ou la retraite ne sont pas pris en compte dans les choix individuels. La partie « offre de travail par les individus » est modélisée de façon structurelle, en supposant que les individus maximisent leur utilité. La partie « demande de travail par les entreprises » modélise la productivité du travail et les coûts salariaux. Selon le modèle, les salaires dépendent de la productivité du travail, des tensions sur le marché du travail, du salaire minimum, des prélèvements et allègements fiscaux et des subventions aux salaires.

Le modèle est estimé à partir d'un panel, le « *Dutch Socio-economic panel* », sur la période 1984-1998. L'échantillon comprend les individus entre 16 et 65 ans, distingués entre employés sans emploi à la recherche d'un emploi, sans emploi ne recherchant pas d'emploi ou inactifs. On considère aussi leur statut familial, en couple ou célibataire. Le modèle est estimé séparément pour ces deux catégories. On suppose que les subventions aux salaires sont perçues par les entreprises et que les allègements fiscaux sont perçus par les individus. Les premières interviennent donc dans l'équation qui détermine le coût salarial alors que les seconds déterminent le revenu individuel, dans la partie « offre de travail » du modèle.

Le modèle comporte des individus dans la trappe à pauvreté (ils ne cherchent pas de travail, alors qu'ils reçoivent des offres d'emploi) et des individus dans la trappe à productivité (ils cherchent du travail, mais ne reçoivent aucune offre d'emploi). Certains sont à la fois dans la trappe à productivité et dans la trappe à pauvreté (ils ne cherchent pas d'emploi et on ne leur en propose pas). L'estimation du modèle permet de conclure que la fréquence de la trappe à pauvreté est bien moindre pour les hommes que celle de la trappe à productivité. Le chômage des hommes a sa source dans l'insuffisance de la demande de travail. C'est l'inverse pour les femmes.

La première mesure qui a été simulée est une subvention aux salaires de 10 % du coût salarial pour les salariés gagnant entre 1 et 1,15 fois le salaire minimum. Elle induirait la création de 103 000 emplois, soit une augmentation de l'emploi de 1,24 %. D'autres modèles aux Pays-Bas confirment cet ordre de grandeur.

La deuxième mesure simulée est un crédit d'impôt sur les revenus salariaux où chaque salarié gagnant entre 1 et 1,15 fois le salaire minimum reçoit 590 euros par an. Le résultat est une création de 14 000 emplois, soit 0,16 % de l'emploi total. À partir du modèle MIMIC, le Central Plan Bureau (CPB) obtient 30 000 emplois créés.

Selon ces simulations, les effets sur l'emploi des subventions directes aux entreprises sur les bas salaires sont bien plus importants que ceux d'un crédit d'impôt sur les revenus salariaux. Le chômage est plus une question de demande de travail des entreprises que d'offre de travail.

**John Martin :** Selon le modèle, le salaire minimum est une contrainte saturée du marché du travail aux Pays-Bas : de nombreux travailleurs ont une productivité du travail inférieure à son niveau. C'est cela qui détermine les conclusions.

**Jean-Paul Fitoussi :** La différence d'effet en terme d'emploi n'est-elle pas due au fait que les gains individuels du crédit d'impôt sont plus bas que les gains par salarié de la subvention aux salaires ?

**Arthur Van Soest :** La différence provient du fait que, selon le modèle, le chômage est un problème de demande de travail plutôt que d'offre.

**Olivier Bargain :** Comment la situation de référence a-t-elle été calibrée ? Quelle est la variance résiduelle dans le modèle ?

**John Martin :** Est-ce que votre modèle ou MIMIC prennent en compte l'économie souterraine ?

**Arthur Van Soest :** On ne dispose pas d'information sur l'économie souterraine ; on ne peut donc pas la modéliser !

## Les études françaises sur la PPE

**Jean Pisani-Ferry :** On dispose d'évaluation *ex ante* de l'impact de la Prime pour l'emploi (PPE), mais pas de travaux d'évaluation *ex post*. Le débat ne peut donc porter que sur les premières. On peut énoncer trois questions importantes : la PPE a-t-elle un impact redistributif ? Stimule-t-elle l'emploi ? Quels sont ses points forts et ses défauts ?

**Elena Stancanelli** présente ses travaux avec **Henri Sterdyniak** sur les études françaises.

Depuis la création de la PPE en février 2001, nombre d'études ont proposé une évaluation *ex ante*, à partir de données antérieures à la création de la prime, des gains financiers à la reprise d'un emploi ainsi que des conséquences redistributives et incitatives de la PPE. Il n'existe pas encore d'études *ex post*, postérieures à la création de la PPE, sur les effets observés, faute des données et du recul nécessaire. Avant de résumer les résultats principaux des différentes études sur les effets de la PPE, il convient de considérer les hypothèses sur lesquelles elles reposent. Il est en effet assez délicat de comparer ces études qui ont été conduites sous des angles très différents. On peut distinguer entre des modèles de simulations et de modèles structurels d'offre de travail, qui utilisent des sources de données différentes telles que les enquêtes budget des familles, revenus fiscaux et les enquêtes emploi. On peut distinguer différentes méthodes :

- de simples études de cas-types (comme Dupont et Sterdyniak, 2001) ;
- des analyses statistiques sur les bénéficiaires (INSEE, 2003) ;
- des simulations de la réforme à l'aide d'un modèle de micro-simulations :
  - le modèle INES (Lhommeau et Murat, 2001) ;
  - le modèle SYSIFF98 (Bargain et Terraz, 2002) ;
  - le modèle Myriade (Legendre, Lorgnet et Thibault, 2001).

— L'utilisation d'un modèle d'offre de travail estimé économétriquement comprenant une équation de participation au marché du travail et une équation de salaire (Laroque et Salanié, 2002 ; Fugazza, Minez et Pucci, 2002 ; Hagneré, Picard, Trannoy et Van der Straeten, 2002).

Selon ces études, l'impact redistributif de la PPE est faible :

- la prime bénéficie en partie à des ménages relativement aisés (déciles de la distribution des revenus supérieurs au 5<sup>e</sup>) ;
  - la prime est peu ciblée sur les bas revenus ;
  - la prime n'est perçue que par les ménages où il y a au moins un actif ;
  - les couples de concubins bénéficient de la prime quelles que soient les ressources du couple, puisqu'ils ne sont pas soumis à l'imposition commune de leurs revenus ;
  - les majorations pour enfants à charge sont très faibles.
- L'incitation à la reprise d'un emploi induite par la PPE est modérée :
- le montant de la prime est faible ;
  - elle bénéficie peu aux travailleurs à temps partiel ou à ceux qui ne connaissant que des emplois temporaires ;
  - la PPE augmente les taux marginaux effectifs de prélèvement de ceux qui gagnent entre 1 et 1,4 SMIC.

Des réformes de la prime, qui pourraient augmenter son potentiel de redistribution et d'incitation au travail, sont envisagées par les auteurs considérés :

- réduire le plafond de condition de ressource du foyer pour mieux cibler les ménages pauvres ;
- abaisser le seuil d'extinction, pour limiter la redistribution vers les ménages les plus aisés ;
- remplacer la composante variable en fonction du revenu de la prime par une prime forfaitaire, pour réduire les disparités entre travailleurs à temps partiel et à temps plein ;
- augmenter le montant de la prime.

**Bernard Salanié** : L'objet de ma contribution est de rappeler les résultats des évaluations *ex ante* de l'effet de la PPE sur l'emploi que Guy Laroque et moi avons réalisées sur un échantillon représentatif de femmes françaises. Ces résultats ont été publiés dans un article (2002a) et dans le chapitre 10 d'un livre (2002b). Ils ont ici été recalibrés de manière à s'appliquer au dispositif actuel, où la subvention est de 4,4 % au niveau du SMIC. Il convient de rappeler à titre préliminaire que la PPE est un crédit d'impôt assez peu ambitieux, en comparaison par exemple de l'« *Earned Income Tax Credit* » (EITC) américain. Elle ne peut en conséquence avoir que des effets faibles sur la participation et donc sur l'emploi. Par contre, elle a été configurée de manière à éviter de décourager les femmes en couple dont le partenaire a un emploi à un bas salaire. En effet, elle est attribuée

sur une base essentiellement individuelle, malgré les dispositions introduites à la suite de l'avis du Conseil constitutionnel. Nos estimations de l'effet sur l'emploi de la PPE sont fondées sur un modèle de micro-simulation qui distingue trois causes de non emploi, selon que la femme considérée ne veut pas travailler, qu'elle est trop peu productive pour être rémunérée au-dessus du salaire minimum, ou qu'elle n'a pas la chance de trouver un emploi. Le modèle distingue trois états sur le marché du travail : le non emploi, l'emploi à mi-temps (volontaire ou subi) et l'emploi à plein temps. Il est appliqué à un échantillon de 11 000 femmes tiré de l'enquête emploi 1999 ; ces femmes représentent environ 5 millions de femmes vivant en France. Nos résultats indiquent que la PPE n'induit que de faibles transitions entre les trois états sur le marché du travail. Au total, 6 000 emplois seulement pourraient être créés, essentiellement des emplois à plein temps. Ces résultats reposent sur des hypothèses fortes, s'agissant en partie de femmes à bas revenus dont la contrainte budgétaire est mal connue. Néanmoins, il paraît clair que la PPE ne devrait créer que peu d'emplois, à un coût budgétaire élevé. Elle doit plutôt être considérée comme un moyen de redistribuer des revenus sans entraîner les pertes d'emploi auxquelles pourrait conduire par exemple une hausse du salaire minimum. L'examen des effets sur l'emploi d'autres mesures d'incitation à la participation montre qu'elles peuvent avoir des effets pervers et que les détails de leur mise en œuvre revêtent une grande importance.

**Olivier Bargain :** Notre étude (avec Isabelle Terraz) fournit les estimations de gains financiers à la reprise d'un mi-temps ou d'un plein temps. Ces gains représentent en quelque sorte une borne supérieure de l'incitation à la reprise, car l'étude n'inclut pas les coûts liés à une reprise d'emploi, potentiellement importants. Si l'on déduit en effet les coûts de transport, de garde d'enfant, etc., alors le gain net à une reprise d'emploi peut être encore plus faible voire négatif. Notre étude montre cependant que le gain « brut » est déjà tellement faible pour certaines catégories de ménages que les incitations « nettes » sont clairement réduites à néant. C'est le cas des femmes seules avec enfant puisque c'est pour ces ménages-là que les aides sociales (API,...) sont les plus élevées, donc les gains à une reprise les plus faibles. La PPE n'y change pas grand chose, tandis que l'ACR serait plus efficace.

Pour les femmes mariées, les choses sont différentes. Les gains peuvent être plus substantiels puisque le ménage ne touche pas beaucoup d'aide quand elles ne travaillent pas (le mari travaillant déjà). Il convient alors d'incorporer les coûts liés à l'activité pour une meilleure compréhension de leurs incitations. C'est ce que proposent les évaluations économétriques complètes.

**Alain Trannoy :** On peut aborder la PPE sous l'angle positif (l'impact de la PPE sur l'offre de travail) ou sous l'angle normatif (la

formulation d'un programme de soutien de revenus). Le chômage résulte de trois problèmes concomitants : les incitations à l'emploi (élasticité de l'offre), la profitabilité du travail (en rapport avec la productivité) et les imperfections du marché du travail. D'abord une première constatation : la PPE représente une faible fraction des revenus individuels, au plus 4,4 % (1,7 milliard d'euros pour 8 millions de ménages, soit 200 euros par ménage).

Selon notre modèle, estimé avec Cyrille Hagneré, Nathalie Picard et Karine Van der Straeten (à paraître dans *Économie et Prévision*), les incitations à l'emploi sont faibles. La PPE augmenterait de 4 points (de 71 % à 74 %) la probabilité des femmes célibataires de participer à l'emploi dans le meilleur cas de figure. Par ailleurs, la PPE a été créée alors que d'autres changements importants s'étaient produits sur le plan des transferts et des impôts : allocation logement, taxe d'habitation, intéressement, RMI Guigou, RMI Aubry, impôt sur le revenu. Les interactions avec ces autres programmes doivent être prises en compte afin d'évaluer l'impact de la PPE sur la reprise d'emploi.

Ces estimations reposent de toute façon sur l'hypothèse de rationalité des agents, ce qui sous-entend que les bénéficiaires potentiels comprennent le mécanisme de la PPE. Le principal défaut de la PPE est sa complexité.

**Florence Thibault** présente ses travaux réalisés avec François Legendre, Jean-Paul Lorgnet, Ronan Mahieu.

Deux résultats principaux peuvent être retenus de l'étude que nous avons conduite pour le CERC au moment de la mise en place de la PPE. Premièrement, la PPE permet de réduire les taux moyens de prélèvements nets de deux catégories d'individus : les individus les plus pauvres, membres d'une famille comprenant au moins un actif occupé ; les individus dont le niveau de vie est moyen mais qui supportent un taux moyen de prélèvements nets particulièrement élevé. Ce constat indique que des considérations d'équité sociale suffisent à justifier la mise en place de la PPE, à côté des considérations en termes d'incitations financières au travail. Le second résultat de notre étude est que les premiers déciles de niveau de vie bénéficient moins de l'instauration de la PPE que les déciles centraux. 9,5 % de la masse de la PPE bénéficie au premier décile de niveau de vie des seuls individus membres d'une famille comprenant au moins un actif occupé, contre 18 % pour les déciles 2 ou 3 de cette distribution. Compte tenu de ce constat, nous avons mené différentes variantes pour tenter de mieux cibler la PPE sur ces premiers déciles de niveau de vie, tout en gardant la logique actuelle de la mesure. Notre conclusion était qu'il est très difficile d'opérer un tel reprofilage dès lors que la PPE est assise sur les revenus individuels d'activité.

**Francois Legendre** résume une étude intitulée « Où en est-on du reprofilage des prélèvements obligatoires pour les bas et les moyens salaires ? » réalisée avec Jean-Paul Lorgnet, Ronan Mahieu et Florence Thibault.

Depuis une quinzaine d'années, quatre évolutions marquantes ont sensiblement affecté le profil, en fonction du coût du travail, des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les bas et moyens salaires. Tout d'abord, l'instauration puis l'approfondissement et l'élargissement des allègements de charges sociales patronales sur les bas salaires ; en deuxième lieu, la montée en charge de la Contribution sociale généralisée (CSG), sous la forme d'un transfert d'une grande partie des cotisations salariales d'assurance maladie vers la CSG, dans le but d'élargir le financement de la Sécurité sociale ; ensuite, les différentes réformes de l'impôt sur le revenu, avec des baisses successives des taux du barème ; enfin, la mise en place puis l'extension de la PPE.

L'étude a pour premier objectif d'examiner les effets de composition qui résultent de l'enchevêtrement de ces quatre évolutions, avec deux motivations premières. D'un côté, étudier la progressivité d'ensemble des prélèvements obligatoires ; de l'autre côté, repérer des plages de salaires pour lesquelles les taux marginaux seraient très élevés. Ces hauts taux marginaux, d'une part rendraient particulièrement coûteuses les augmentations de revenus disponibles de ces salariés. D'autre part, ils engendreraient une certaine forme d'injustice en traitant distinctement des individus peu différents.

L'exercice isole trois années : 1992, la dernière année de l'ancien système ; 1998, une année intermédiaire après la stabilisation de l'ancien dispositif des allègements de charges sur les bas salaires, mais avant la mise en place de la Prime pour l'emploi ; 2003, l'année terminale, en supposant que le nouveau régime des allègements de charges (ceux dits « Fillon ») ait atteint son terme — une plage d'application qui s'étendrait jusqu'à 1,7 x SMIC et un allègement maximum qui correspondrait à 26 points de cotisations patronales. L'exercice est conduit à partir des barèmes sociaux et fiscaux pour un seul cas-type : un célibataire sans enfant. Les résultats sont présentés sous la forme de graphiques où l'échelle horizontale figure le salaire, exprimé en fraction du salaire minimum. Cette présentation est un peu trompeuse puisque, jusqu'à hauteur du SMIC, la rémunération totale s'accroît en raison de la quotité travaillée (depuis un emploi à mi-temps jusqu'à un emploi à plein temps pour un taux horaire inchangé égal au SMIC) ; ensuite, la rémunération s'élève en raison d'une augmentation du taux de salaire horaire (depuis un taux horaire égal au SMIC jusqu'à un taux égal à deux fois le SMIC pour un emploi qui reste à plein temps). Enfin, nous avons exclu du champ des prélèvements obligatoires les prélèvements sociaux qui donnent naissance à des droits individualisables : les cotisations aux régimes d'assurance vieillesse et d'assurance chômage.

En 1992, les prélèvements apparaissent peu progressifs (un taux moyen de 23 % à hauteur de 0,5 SMIC et de 30 % à hauteur de 2 SMIC) ; pour autant, sur la plage [1 SMIC ; 1,25 SMIC], on dénote la présence de taux marginaux relativement élevés — de l'ordre de 40 % — provoqués par les mécanismes de la décote et des minora-tions de l'impôt sur le revenu.

Le profil en 1998 est assez singulier. Pour les rémunérations inférieures au SMIC, le cumul des allègements de charges au titre des bas salaires et du temps partiel conduit à un prélèvement qui est régressif : le taux moyen passe de 12,7 % à hauteur de 0,5 SMIC à 8,8 % à hauteur de 0,8 SMIC. Ensuite, la progressivité des prélève-ments apparaît mal maîtrisée : la suppression de l'allègement de charges au titre du temps partiel et le barème de l'impôt sur le revenu entraînent une vive progression du taux moyen de prélèvement. La zone comprise entre 1 SMIC et 1,3 SMIC comporte des taux marginaux élevés, parfois supérieurs à 60 %.

Enfin, l'année 2003 — en supposant que le nouveau régime des allègements de charges ait atteint son terme — est caractérisée par un profil assez régulier. Le taux moyen passe de 3 % à hauteur de 0,5 SMIC à 28,5 % à hauteur de 2 SMIC. Les taux marginaux qui pèsent sur les salaires d'emploi à temps partiel sont très faibles ; ils sont ensuite de l'ordre de 50 % sur une large plage, comprise entre 1 SMIC et 1,7 SMIC.

Quatre conclusions se dégagent de l'examen de ces graphiques. Le reprofilage des prélèvements obligatoires sur les bas et moyens salaires a bien eu lieu. Le nouveau régime des allègements de charges pérennise ce reprofilage. Ce nouveau profil est bien sûr obtenu par une hausse des taux marginaux, mais la progressivité semble organisée de manière régulière. Cette progressivité est assurée conjointement par les trois instruments que sont les allègements de charges, la PPE et l'impôt sur le revenu.

**Henri Sterdyniak** : Mesuré dans l'absolu, les effets redistributifs de la PPE sont ambigus. Peut-on lui reprocher de ne redistribuer que vers les travailleurs au détriment des sans-emplois ? Pour analyser ses effets redistributifs, il faut accepter son postulat de base : le système précédent était injuste envers les travailleurs non-qualifiés, qui étaient relativement mal récompensés de leurs efforts. La PPE vise à corriger, partiellement, cette injustice.

Aucune des études sur la PPE ne tient compte de l'impact de la réforme sur la politique salariale 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-



salaires, elles pourraient aboutir à créer une catégorie spécifique d'emplois, mal rémunérées, à temps incomplet et sans perspective de carrière.

**Olivier Bargain :** Effectivement, les entreprises pourraient profiter de la PPE pour baisser les salaires des bénéficiaires. En France, toutefois l'existence d'un salaire minimum limite ce risque. La PPE remplit un vide vis-à-vis des baisses de charge, qui agissent du côté de la demande de travail, en offrant un instrument qui intervient sur l'offre de travail. Avec la nouvelle réforme 2003 de la PPE, la reprise d'un travail à temps partiel devient plus intéressante en termes de gains financiers.

**Bernard Salanié :** On trouve peu d'effet sur l'emploi à cause du faible montant de la mesure. La PPE est peu ciblée et n'est donc pas très efficace pour éliminer les trappes à pauvreté. Les trappes à pauvreté concernent les familles à bas revenus, les Smicards qui ont plusieurs enfants. Leur situation ne peut pas être modifiée par une PPE. Peut-être est-il en fait difficile de modifier fortement leurs incitations.

**Laurent Causat :** Les barèmes de la PPE prennent mal en compte certaines situations. Par exemple, l'âge des enfants, pris en compte dans le WFTC britannique, n'intervient pas dans la détermination de la PPE. Pourtant, les frais de gardes de jeunes enfants sont importants et peuvent être un obstacle à la reprise d'activité

**Arthur Van Soest :** Les mesures ciblées sur des groupes spécifiques sont plus efficaces à enveloppe budgétaire donnée.

**Pierre Cahuc :** Le salaire minimum est à des niveaux très différents d'un pays à l'autre. Pour définir une politique de l'emploi, il faut savoir si on veut agir sur le côté de la demande ou de l'offre de travail.

**Olivier Bargain :** Pour comprendre la décision individuelle de reprise de l'activité, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des coûts induits. Par exemple, les frais de garde d'enfant sont un coût important lorsqu'on passe du non emploi au mi-temps.

**Mark Pearson :** Pour des revenus supérieurs au SMIC, la PPE est trop compliquée. Il est impossible pour les individus de connaître leurs gains à la reprise d'un emploi. Pour que la mesure fonctionne, il faut que chacun connaisse clairement les gains nets qu'il aura en reprenant un emploi.

**Bernard Salanié :** Le délai entre la réception de la Prime et la situation ouvrant les droits est trop long.

**Henri Sterdyniak :** La reprise d'un emploi à temps partiel peut être le préalable à un emploi à temps plein. La mesure de l'incitation au retour à l'activité doit se faire en tenant compte de cette

dynamique. Ceci suppose aussi que l'on tienne compte de l'intéressement du RMI.

**Jean Pisani-Ferry** : L'horizon temporel est important. Les incitations à long terme sont plus fortes qu'à court terme. On dispose de peu de simulations sur ces différences.

**Alain Trannoy** : Effectivement, il faut être précis sur l'horizon. Quel est l'horizon à long terme des individus et quelle part donner aux effets dynamiques ?

**Olivier Bargain** : Je pense qu'il faut raisonner à un horizon de moyen terme (2 ans). Cet horizon permet d'appréhender correctement les trappes à pauvreté.

**Henri Sterdyniak** : Le point gênant est que certains économistes ont beaucoup insisté sur l'importance de la trappe à inactivité, induite par la taxe d'habitation, les allocations logement, l'impôt sur le revenu et le RMI. Le gouvernement Jospin a pris des mesures coûteuses pour augmenter l'écart entre le revenu des sans emplois et des travailleurs au SMIC, en particulier par la création de l'intéressement du RMI et de la PPE. Et maintenant, les études concluent que l'impact net sur l'emploi sera très faible et parfois même négatif. Dans Laroque-Salanié, aucune mesure n'augmente sensiblement l'incitation des femmes à travailler. Faut-il en conclure que la trappe à inactivité n'existe pas ? Ou qu'elle est très profonde ?

## PPE : quelle évolution ?

**Jacques Le Cacheux** : Cinq points méritent d'être soulignés, dont l'importance a été établie dans les sessions précédentes.

1) La PPE, et les dispositifs comparables, poursuivent deux objectifs, éventuellement contradictoires : redistribution et incitation au travail.

2) Le traitement de la famille : la PPE française, plutôt individuelle, s'oppose ici aux dispositifs anglo-saxons, plutôt familiarisés.

3) La nécessité pour bien juger du dispositif de l'inclure dans l'ensemble des transferts et des prélèvements. La situation peut être complexe d'autant que certains dispositifs comblent les lacunes ou compensent les défauts d'autres.

4) Les effets pervers de ce type de dispositifs, qui, s'ils incitent au travail certains individus, peuvent peser sur l'activité des femmes ou favoriser le temps partiel.

5) Il est important de prendre en compte la dimension temporelle de la mesure, à la fois dans les effets attendus et dans les mécanismes

d'application. La PPE française induit par exemple un décalage important entre l'activité et le versement correspondant.

**Jean Bensaïd :** Il existe un certain scepticisme quant aux effets sur l'emploi de la PPE. Cela tient à son faible niveau aujourd'hui, et aussi à ses modalités de perception, trop éloignées dans le temps des décisions de reprise d'emploi. La PPE a été créée, dans les conditions d'urgence que l'on sait, d'abord pour ses propriétés redistributives, mais aussi parce que ce dispositif complétait une politique initiée dès 1998 par le Gouvernement de Lionel Jospin et visant à encourager le retour à l'emploi, en augmentant les revenus du travail après impôt (intéressement à la reprise d'activité pour les bénéficiaires du RMI, réforme de l'allocation logement, de la taxe d'habitation, de la décote dans l'IR).

Lorsque la PPE a été introduite, elle faisait partie d'un plan triennal d'allègement des prélèvements obligatoires directs. Elle a permis de faire bénéficier de ce plan les ménages qui ne payaient pas l'impôt sur le revenu, et ainsi d'avoir un plan équilibré.

Il est intéressant de noter que la PPE, malgré ses imperfections, a été consolidée ces deux dernières années. C'est un puissant instrument de redistribution individualisé en faveur des personnes modestes qui travaillent. Cet instrument manquait dans le système français. Aujourd'hui la PPE doit être réformée dans deux directions. Il faut augmenter sensiblement son montant et notamment poursuivre la montée en charge qui avait été prévue à l'origine ; il faut modifier ses modalités de perception pour rapprocher la perception de la PPE des décisions de reprise d'emploi.

Il ne faut pas la centrer sur les travailleurs à temps partiel. La France est au même niveau de temps partiel que les autres pays européens, mais le temps partiel subi y est particulièrement élevé. Après avoir supprimé les incitations au temps partiel du côté de la demande de travail, pourquoi les réintroduirait-on du côté de l'offre ?

**Henri Sterdyniak :** En réaction à ce que vient de dire Jean Bensaïd, je voudrais d'abord rappeler que toute prestation redistributive et tout prélèvement progressif doivent être familiarisés, c'est-à-dire tenir compte de la composition du ménage et de l'ensemble de ses revenus. C'est nécessaire du point de vue de l'équité fiscale et c'est un principe constitutionnel. La plupart des économistes s'accordent à penser que le taux de chômage élevé des actifs peu qualifiés s'explique essentiellement par l'insuffisance des postes de travail offerts par les entreprises, et non par leur refus de travailler. De plus, la PPE, de faible montant, versé longtemps après la reprise d'activité, bénéficiant pour une large part à des couples bi-actifs, n'est pas un instrument efficace pour inciter à la reprise d'activité. Pourtant, il apparaît utile pour des raisons d'équité que les actifs non-qualifiés qui retrouvent un emploi bénéficient d'une hausse de revenu.

Il est aussi nécessaire d'augmenter le niveau de vie des familles de travailleurs pauvres.

Pour remplacer la PPE, il faut choisir entre deux prestations alternatives. Soit, on crée une subvention à l'emploi peu qualifié, comme la prise en charge par l'État de 10 points de cotisations salariés pour les salaires horaires au SMIC (en prévoyant une décrue de cette prise en charge avec le niveau de salaire horaire). Reçue directement sur la fiche de paie, elle serait immédiatement perceptible. Étant une subvention à l'emploi, elle n'aurait aucune raison d'être familiarisée, ce qui simplifierait fortement le dispositif. Elle ne favoriserait pas spécifiquement le temps partiel. Mais, on peut estimer que celui-ci doit être réservé à un public restreint (étudiants, travailleurs seniors, parents d'enfants en bas âge, handicapés, reprise d'emploi), qu'il ne fournit pas des ressources suffisantes, qu'il faut donc décourager les entreprises d'y avoir recours systématiquement pour accroître leur flexibilité, que l'objectif doit être de permettre à chacun de trouver un emploi à temps plein. Cette prestation laisserait un trou dans notre dispositif social, le bas niveau de vie relatif des familles de travailleurs pauvres avec 1 ou 2 enfants, mais ce trou pourrait être comblé par une réforme du Complément familial.

Soit, on crée une Allocation compensatrice de revenu (ACR), un impôt négatif pour les bas-revenus, géré par les CAF comme le RMI. Cette allocation assurerait le RMI aux personnes sans ressources et diminuerait, par exemple, de 0,5 euro pour tout euro gagné. L'intéressement du RMI, limité actuellement à un an, deviendrait permanent. Cette allocation aurait deux avantages : la reprise d'un emploi, même à temps partiel, serait toujours avantageuse ; le niveau de vie des familles pauvres serait fortement amélioré. En sens inverse, elle serait plus coûteuse ; elle rendrait supportable le temps partiel, ce qui inciterait les entreprises à le développer. Tel est, me semble-t-il, le choix que la politique sociale doit effectuer.

**Henri Lamotte :** La PPE est avant tout un dispositif destiné à distribuer de l'argent aux ménages ; ses effets sur l'offre ou la demande de travail sont forcément secondaires quant à cet objectif premier. Pour distribuer du pouvoir d'achat, la PPE est probablement un meilleur outil que la suppression de la redevance audiovisuelle ou la baisse de la TVA. Ensuite, la PPE est un dispositif qui poursuit deux autres objectifs, l'incitation au travail et la redistribution. C'est donc un dispositif qui est moins efficace que des dispositifs centrés sur un seul objectif. Enfin, la PPE vise à ce que le travail paye, ce qui est important du point de vue de l'équité.

**Gérard Cornilleau :** Si l'objectif est la redistribution, alors augmenter le RMI est plus pertinent que de renforcer la PPE. Quant à l'incitation au travail, elle paraît moins prioritaire que la stimulation de la demande de travail. La PPE n'a pas beaucoup d'intérêt redistributif,

et comme elle n'a pas vraiment d'effet sur l'emploi, son impact principal s'analyse en fait sous l'angle du genre. L'incitation apportée par la PPE est profondément différente pour les hommes et pour les femmes. Elle incite les femmes en couple avec enfant à recourir à la mi-activité, ce qui ne me paraît pas souhaitable, la norme d'activité étant le temps plein. L'analyse de la PPE renvoie donc à l'analyse des incitations au temps partiel, et la question du temps partiel est principalement une affaire de genre.

**Pierre Concialdi :** Il n'y a pas d'effet sur l'emploi de la PPE, hors les femmes mariées en couple. Ceci est connu depuis longtemps. La question du chômage en France ou en Europe n'est pas une question d'offre de travail mais bien de demande. La question des effets redistributifs doit être prise dans son ensemble. Il y a eu les allègements d'impôt sur le revenu, la PPE, mais que revient-il à ceux qui sont hors de l'emploi ? Une politique qui se dit redistributive ne peut pas exclure les bénéficiaires des minima sociaux. Le ciblage est évoqué comme un moyen d'augmenter l'efficacité de la mesure et de réduire les inégalités. C'est une idée fautive et contradictoire avec ce qui se dit habituellement des politiques sociales et qui doit aussi s'apprécier dans le moyen terme. Ce qui est paradoxal, en matière d'incitation, c'est que le nouveau projet du gouvernement, le RMA, s'il remplace le RMI et l'intéressement, conduira à une diminution de l'incitation à la reprise de l'activité.

**Philippe Ravalet :** La PPE n'est pas ciblée sur les plus pauvres, mais sur les travailleurs pauvres. Il est ainsi normal que ce soit les déciles intermédiaires de la distribution de revenu qui soient les plus visés par la PPE. On a cherché à lutter contre les trappes à inactivité et à corriger l'injustice qui résulte de ce qu'une personne qui ne travaille pas a les mêmes revenus qu'une personne qui travaille. Il paraît difficile de pouvoir augmenter le montant de la PPE, car le coût budgétaire est déjà très élevé, mais, éventuellement, un recentrage sur certaines catégories pourrait en renforcer l'effet positif. Un recentrage sur les temps plein n'aurait probablement pas d'effet sur l'emploi ; un recentrage sur le temps partiel permettrait de mieux couvrir les travailleurs pauvres.

**Pierre Cahuc :** La PPE n'est pas un instrument très ciblé, elle vise une population très large, proche du revenu médian. Si l'objectif est d'augmenter l'emploi, il vaut mieux agir du côté de la demande de travail. Le niveau du SMIC pose plus de problème pour l'emploi que les incitations au travail. La montée en charge de la PPE ne se justifie donc pas avec le ciblage actuel. Le coût en est important et l'impact sur l'emploi trop faible. Pour augmenter l'efficacité de la PPE, il faut en recentrer l'impact sur des publics spécifiques. D'abord, les salariés à temps partiel, pour lesquels l'incitation à travailler est vraiment très faible. Ensuite, les familles avec enfants, car leur salaire de réservation

est plus élevé que la moyenne et la nécessité de redistribution est plus grande. Les jeunes, qui connaissent un accès plus faible aux dispositifs sociaux, pourraient être exclus de la prime. Le ciblage sur des populations spécifiques permettrait de renforcer l'impact de la PPE.

**Yannick L'Horty :** On a trop insisté sur les effets d'incitation ou de redistribution. La question doit être avant tout abordée sous l'angle de la justice. La PPE est en effet le seul instrument qui cible les travailleurs pauvres. En France, il y a 1,3 million de personnes qui travaillent et qui sont au seuil de pauvreté. La PPE doit être concentrée sur ces travailleurs pauvres, au contraire du ciblage actuel, beaucoup plus large, qui découle de motifs électoraux. En l'état, la PPE ne permet pas de compenser l'injustice que subissent ceux qui font l'effort de travailler mais qui sont très mal rémunérés. En suivant les recommandations du CERC, le montant perçu par un individu doit en être fortement augmenté et la PPE doit être concentrée à gauche de la courbe, sur les travailleurs à temps partiel et précaires.

Un travailleur à temps partiel, qui ne choisit pas d'être à temps partiel, ne gagne pas plus qu'un bénéficiaire du RMI. Ces travailleurs à temps partiel subissent souvent de nombreux facteurs de fragilité et de précarité. De l'autre côté, une personne qui touche le RMI ne montre aucun effort pour trouver un emploi. Cela justifie une différence de traitement. Ceci étant dit, il ne s'agit pas de réduire le RMI mais d'accroître les revenus des travailleurs pauvres à temps partiel.

**Xavier Timbeau :** On évoque fréquemment un argument de justice pour justifier une rémunération supérieure à celui qui travaille (même à mi-temps) qu'à celui qui est inactif. Encore faudrait-il que ceux qui ne travaillent pas l'aient choisi librement pour que cet argument soit applicable. Dans une situation de chômage élevé, la première justice est de donner un emploi à ceux qui voudraient travailler, plutôt que de donner de la PPE à ceux qui travaillent. Or, à budget inchangé, soutenir le revenu des travailleurs pauvres se fait au détriment des pauvres inactifs, qui ne sont pas forcément moins nécessiteux.

**Pierre Concialdi :** Dans cette journée ont été mélangés des éléments techniques et des jugements de valeur. Les travailleurs pauvres ne souffrent pas seulement de la faiblesse de leurs revenus salariaux, mais aussi d'un processus de dévalorisation de leur travail. La dispersion des salaires augmente ; les allègements de charge sur les bas salaires montrent la valeur insuffisante du travail rémunéré à ces salaires. La PPE ne vise absolument pas à résoudre les causes de ce processus de dévalorisation.

**François Legendre :** En matière d'incitation au travail, on ne parle que de renforcer les gains financiers du retour à l'emploi. Mais dans la décision de travailler, ce ne n'est pas seulement la rémunération

horaire qui compte. Peut-on apporter des garanties non-financières à ceux qui acceptent de travailler dans des conditions de grande précarité ou de faible rémunération, notamment à temps partiel ? Y a-t-il une place pour (re)réglementer le marché du travail, pour assurer de meilleures conditions d'emploi à ceux qui consentent à occuper des postes de travail qui sont peu attractifs ?

**Alain Trannoy :** Quel est l'impact des incitations sur le non emploi ? Des évaluations *ex post* apporteraient une lumière différente des évaluations *ex ante*, les seules disponibles jusqu'à maintenant pour la PPE. Mais, il n'y a pas de mesure par expérience naturelle de l'effet de la PPE sur l'offre de travail. Pourtant, on a consacré un demi-point de PIB à lisser les taux marginaux d'imposition, sans qu'on sache si les bénéficiaires potentiels ou effectifs s'en soient rendus compte.

**Laurent Caussat :** On a pris conscience que l'offre de travail pouvait réagir à des signaux financiers. Mais on oublie que certains dispositifs introduits dans les années 1990 induisent une diminution de l'offre de travail, comme par exemple l'allocation parentale d'éducation (APE). Au lieu de mettre des incitations positives en place, on pourrait s'interroger sur la suppression de certaines incitations négatives ! Certains ici ont même avancé que l'APE serait à l'origine du *baby-boom* des années 2000, c'est dire l'impact que l'APE pourrait avoir sur les comportements.

**Jean Pisani-Ferry :** Il y a trois objectifs potentiels à la PPE : 1. l'incitation à l'emploi ; 2. la lutte contre la pauvreté ; 3. la réforme fiscale. Ainsi, avant les différentes réformes engagées, les taux marginaux de prélèvement étaient très élevés pour les revenus faibles. C'est le troisième objectif qui a été atteint par l'introduction de la PPE, mais aussi par l'intéressement, la réforme de l'allocation logement ou de la taxe d'habitation. On a réintroduit de la progressivité là où il n'y en avait plus. La question est alors : peut-on faire évoluer la PPE pour mieux couvrir l'un des deux autres objectifs potentiels ? Il est difficile de faire aller la PPE dans la direction de l'EITC ou du WFTC en renforçant les incitations, car les montants nécessaires sont bien trop importants. Le traitement de la pauvreté par la PPE impliquerait de favoriser le temps partiel, d'introduire une incitation très forte à la mi-activité alors que par ailleurs on a beaucoup réduit, à juste titre, les incitations au temps partiel.

**Jacques Le Cacheux :** Il est important de distinguer entre le temps partiel à 20 % et celui à 80 %. On pourrait cibler la mesure sur les durées longues de temps partiel plutôt que les durées courtes.

**Pierre Cahuc :** Il y a une insuffisance de la demande de travail au SMIC à temps plein et à temps partiel. Cela justifie que la PPE soit plus favorable au temps partiel. Plus de personnes sont alors rétribuées lorsqu'elles font l'effort de sortir de l'inactivité.

**Gérard Cornilleau** : Oui, mais les inactifs (qui perçoivent le RMI) ne sont pas tous, loin de là, volontairement inactifs.

**Jean Pisani-Ferry** : Pour éviter les effets pervers de la mi-activité, ne faudrait-il pas taxer (pour le désinciter) le temps partiel du côté de l'entreprise ?

**Xavier Timbeau** : C'est ce qui avait été fait avec les 35 heures.

**Cyrille Hagneré** : La périodicité et le délai des versements de la PPE semblent nuisible pour l'effet recherché. L'analyse des flux mensuels résultant de la reprise d'activité pour les publics ciblés par la PPE montre que celle-ci intervient tard, en une seule fois dans l'année et est d'un montant trop faible. Dans sa modalité actuelle, le dispositif ne tient pas compte de la myopie de l'individu. L'Allocation compensatrice de revenu (ACR) aurait été probablement plus efficace, parce que son intégration immédiate dans le revenu mensuel l'aurait rendu plus palpable.

**Henri Lamotte** : La PPE est un dispositif jeune. Sa lisibilité, et principalement le décalage entre l'exercice d'une activité et le paiement de la prime sont un des points qui nécessitent une amélioration. Cependant, on constate, dans les centres des impôts, l'émergence d'une nouvelle catégorie de fraude fiscale, celle qui consiste à majorer son revenu pour toucher la Prime pour l'emploi. C'est au moins la preuve que le dispositif n'est pas si mal connu du public ciblé !

**Gérard Cornilleau** : Dans le cas de l'EITC américain, une partie non négligeable de bénéficiaires potentiels de la prime ne la perçoivent pas et, symétriquement, des bénéficiaires fraudent en majorant leur activité pour bénéficier du crédit d'impôt.

**Mark Pearson** précise qu'1/3 de ceux qui pourraient la toucher ne la touchent pas, et qu'1/3 de ceux qui la touchent n'y ont pas droit.

**Gaël Dupont** : Il serait important de connaître le coût administratif supplémentaire induit par l'introduction de la PPE dans sa forme actuelle. Ces coûts sont liés à la collecte de l'information par les services des impôts, sa vérification et le calcul de la prime, puis le versement. Cela pourrait être un argument de plus pour des mesures plus simples et moins coûteuses à gérer, voire pour envisager une gestion par d'autres administrations que celle des impôts.



## Références bibliographiques

- 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.
- CAHUC P., 2002 : « À quoi sert la Prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, janvier.
- DUPONT G. et H. PERIVIER, 2003 : « The French Tax Credit 'Prime Pour l'Emploi' in a perspective of international comparison », *mimeo*, OFCE.
- DUPONT G. et H. STERDYNIAK, 2001 : « La Prime pour l'emploi, un instrument ambigu », *Lettre de l'OFCE*, n° 203, février.
- FUGAZZA M., S. LE MINEZ et M. PUCCI, 2002 : « Une première endogénéisation des comportement d'offre de travail dans le modèle INES : activité des femmes et prestations sociales », *mimeo*, DREES.
- HAGNERÉ C., N. PICARD, A. TRANNOY et K. VAN DER STRAETEN, 2002 : « La Prime pour l'emploi est-elle optimale ? », *Économie publique*, n° 11.
- 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*, Laboratoire d'Économétrie, École Polytechnique, juillet (à paraître dans *Économie et Prévision*).
- INSEE, 2002 : *L'Économie française*, Édition 2002-3, INSEE.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2003 : *Institutions et emploi : les femmes et le marché du travail en France*, chapitre 10, Economica.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2002 : « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Revue économique*, novembre 2002.
- LEGENDRE F., J.-P. LORGNET, R. MAHIEU, et F. THIBAUT, 2003 : « Où en est-on du reprofilage des prélèvements obligatoires pour les bas et les moyens salaires ? », *mimeo*, CNAF.
- LEGENDRE F., J.-P. LORGNET et F. THIBAUT, 2002 : « Une première évaluation de la Prime pour l'emploi à l'aide du modèle MYRIADE », *Revue Économique*, No. 3, Volume 53 (mai), pp 557-568.
- LEGENDRE F., J.-P. LORGNET et F. THIBAUT, 2001 : « Prime pour l'emploi et soutien aux faibles revenus : une exploration à l'aide du modèle MYRIADE », Communication préparée pour le séminaire du Conseil de l'emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, « Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours », 26 octobre 2001.

LHOMMEAU B. et F. MURAT, 2001 : « Le modèle de microsimulation INES appliqué à une évaluation *ex-ante* de l'effet de trois réformes sur le revenu des ménages », Communication préparée pour le séminaire du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale, « *Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours* », 26 octobre 2001.

NELISSEN, J. et A. VAN SOEST, 2003 : « Minimumloon, armoedeval en productiviteitsval », *mimeo*, CenTER, Tilburg University.

PEARSON, M., 2003 : « International experiences of 'Making Work Pay' », *mimeo*, OCDE, Paris.

PHELPS, E. S., éditeur, 2003 : *Designing Inclusion. Tools to raise low-end pay and employment in private enterprise*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, octobre.

STANCANELLI, E. et H. STERDYNIK, 2003 : « Un Bilan des Études sur la Prime Pour l'Emploi », *mimeo*, OFCE.