



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

Hélène Périvier

► **To cite this version:**

Hélène Périvier. Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées. Revue de l'OFCE, Presses de Sciences Po, 2003, pp.281-336. hal-01019470

HAL Id: hal-01019470

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01019470>

Submitted on 7 Jul 2014

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

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

LES MESURES FISCALES D'INCITATION AU TRAVAIL DES PERSONNES NON QUALIFIÉES

Hélène Périvier

Département des études de l'OFCE

Cet article propose de faire le point sur les concepts de trappes à pauvreté, inactivité et chômage. Puis il passe en revue les outils fiscaux utilisés par différents pays européens pour limiter l'apparition de ces pièges. Enfin, une attention particulière est portée aux crédits d'impôt. La Prime pour l'emploi (PPE) instaurée en 2001 en France relève de cette logique qui consiste à rendre l'emploi plus rémunérateur afin d'encourager les individus à travailler. L'utilisation à cette fin de la fiscalité, et plus précisément du crédit d'impôt, n'est pas nouvelle. Les États-Unis ont développé massivement à partir du milieu des années 1990 l'Earned Income Tax Credit, EITC, dans cette optique d'incitation. De même, à la fin des années 1990, le Royaume-Uni a suivi cette voie (Working Family Tax Credit, WFTC). Ces expériences étrangères fournissent un terrain d'analyse fertile concernant les effets incitatifs et redistributifs des crédits d'impôt. Sur la base des résultats obtenus aux États-Unis, les modifications du dispositif initial de la PPE inscrites dans la Loi de finances de 2003 sont supposées accentuer l'incitation au travail. Il est néanmoins peu probable que la PPE induise les effets positifs sur la participation au marché du travail observés aux États-Unis, et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, et ceci pour deux raisons principales: d'une part les différences entre les dispositifs sont trop importantes pour que les mêmes effets se produisent, d'autre part les contextes économiques anglo-saxons et français (particulièrement en ce qui concerne le marché du travail) ne sont pas équivalents.

Les taux de chômage élevés qui persistent dans plusieurs pays européens (annexe I, tableau I) ont été analysés de nombreuses fois. Plusieurs explications ont été avancées: faible croissance en raison notamment de politiques économiques peu appropriées, effet des mutations technologiques, rigidités du marché du travail, manque d'incitation à la prise d'un emploi et donc insuffisance de l'offre de travail. Ce dernier point a fait l'objet de nombreux débats en France

Octobre 2003

Revue de l'OFCE 87

depuis le milieu des années 1990. Le système fiscal-social modifie la distribution des revenus entre les ménages. Ainsi, une hausse des ressources d'activité d'un individu augmente les prélèvements qu'il supporte et réduit les prestations sociales dont il bénéficie. Les gains au travail sont réduits d'autant plus que le dispositif est généreux. Il est donc susceptible de réduire l'offre de travail. Ceci concerne surtout les personnes qui, étant donné leurs qualifications, ne peuvent obtenir qu'une faible rémunération sur le marché du travail. Cette population souffre d'un taux d'emploi et d'un taux d'activité nettement plus faible que celui des individus plus qualifiés (annexe I, tableau 3 et 4). Son taux de chômage est plus élevé que celui des personnes qualifiées quel que soit le pays considéré¹.

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

— Il faut qu'une imposition effective lourde pèse sur certaines transitions sur le marché du travail (du non-emploi à l'emploi à temps partiel ou à plein temps...) de telle sorte qu'un surcroît d'activité induise un faible gain financier (voire une perte de revenu). Autrement dit, pour que les concepts de « trappes à inactivité, à chômage et à pauvreté » soient pertinents, il faut que l'emploi ne paie pas ou pas suffisamment. Les taux marginaux effectifs d'imposition permettent d'évaluer le gain financier associé à une augmentation de l'activité. Cet outil indique les « anomalies » du système fiscal-social qui peuvent potentiellement désinciter les individus à travailler (ou à travailler plus), mais rien ne permet d'affirmer qu'ils réagissent effectivement à ces effets de seuil.

— Il faut donc que le choix de « travailler » (ou de « travailler plus ») soit déterminé par les gains financiers associés à l'emploi. Dans ce cas, une revalorisation des revenus d'activité relativement à ceux de l'inactivité, *via* la fiscalité par exemple, peut stimuler l'offre de travail. Cependant, les réactions effectives de l'offre de travail aux modifications de la fiscalité sont difficiles à mesurer.

— Enfin, si les deux conditions précédentes sont remplies, il faut que les individus qui souhaitent travailler (ou travailler plus), en réaction à l'incitation fiscale, soient en mesure de trouver un emploi (ou d'augmenter leur temps de travail). Ainsi la demande de travail doit-elle être suffisante pour satisfaire ce surcroît d'offre. Si le marché du travail est contraint par une demande trop faible, toute mesure augmentant l'offre de travail entraînera un taux de chômage plus élevé. Or le segment « non qualifié » du marché du travail est plus enclin

1. En France, par exemple, il était de plus de 15 % en 1999 contre 6 % pour les individus les plus qualifiés, pour un taux de chômage global d'environ 10 %. Les écarts de taux de chômage entre les moins qualifiés et les plus qualifiés sont très marqués en Allemagne, en Belgique, en France, en Finlande et en Irlande (annexe I, tableau 2). Leur taux d'activité est nettement plus faible (66,6 % en 1999 en France) que celui des personnes plus qualifiées (87,2 %).

à subir un problème de demande. En effet, en période de pénurie d'emplois, les individus qualifiés acceptent des postes non qualifiés, comme ce fut le cas dans les années 1990 en France, réduisant *de facto* le nombre d'emplois disponibles pour les personnes faiblement qualifiées. Cette tendance semblait se maintenir en 2000 alors que le taux de chômage baissait².

Les systèmes sociaux européens ont été construits à des fins redistributives (vers les familles et les plus pauvres) ou à des fins assurantielles pour pallier les baisses accidentelles de revenus (allocations chômage). Dans les années 1990, l'incitation est devenue une préoccupation essentielle des pouvoirs publics. L'arbitrage incitation-protection est délicat, tout particulièrement pour les personnes peu qualifiées qui ont de faibles ressources. D'une part, il est indispensable de venir en aide aux personnes dont les revenus ne permettent pas d'atteindre un niveau de vie « acceptable » ; d'autre part, les questions relatives à l'incitation à l'activité, à l'effort, à l'insertion professionnelle ne peuvent pas être totalement écartées. Il faut s'assurer que « le travail paie ».

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 s'est focalisé sur la faiblesse de l'offre de travail pour expliquer le niveau de chômage et d'inactivité des individus les moins qualifiés. Il a préconisé aux États membres de mettre en place des réformes pour alléger la pression fiscale pesant sur le travail. Il a insisté sur la nécessité d'améliorer les effets incitatifs du système fiscal-social sur l'emploi et la formation afin d'éviter l'apparition de « trappes à inactivité, chômage et pauvreté ». Après avoir présenté un état des lieux de ces *trappes* en Europe à la fin des années 1990, nous verrons comment les pays européens ont récemment utilisé la fiscalité pour inciter les individus faiblement qualifiés à travailler. Nous porterons une attention particulière au développement des crédits d'impôt (Royaume-Uni, France, Belgique) et nous dresserons un bilan succinct des effets de ces instruments en termes d'incitatifs et redistributifs en nous concentrant sur les cas anglais et français.

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

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

Les concepts de pièges à pauvreté, inactivité et chômage

Quelles sont les personnes concernées?

La décision de participer au marché du travail peut être décomposée en deux: « entrer sur le marché du travail » et « combien de temps travailler ». Ce découpage est contestable dans la mesure où la rigidité de certains marchés du travail, notamment celui de la France, n'ouvre pas pleinement le choix relatif au temps de travail; il est davantage pertinent dans le cas du Royaume-Uni. Quoi qu'il en soit, le système fiscal, en interaction avec le dispositif social, affecte ces choix.

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

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

Les réactions de l'offre de travail des individus face aux incitations fiscales sont difficilement prévisibles, mais certains groupes d'individus sont davantage concernés que d'autres. Les personnes vivant seules et les « travailleurs principaux au sein d'un ménage » n'ont guère de

choix en matière de participation au marché du travail de sorte que la fiscalité des revenus d'activité ne devrait avoir que peu d'effets sur leur décision³. Les individus susceptibles d'être influencés par la structure du système fiscal-social sont le travailleur le moins bien rémunéré dans un couple, les parents isolés, et, de façon plus générale, les personnes peu qualifiées. Pour ces populations, les coûts fixes associés à la prise d'un emploi sont importants (aux frais de déplacement s'ajoutent les frais de garde d'enfants...); de ce fait, l'emploi qu'ils peuvent occuper doit permettre au moins de les couvrir, ce qui est d'autant moins probable qu'ils sont peu qualifiés. Le travailleur secondaire peut trouver plus rentable de se consacrer entièrement ou partiellement à des tâches domestiques. En outre, les parents isolés ont toujours bénéficié, à juste titre, d'une générosité particulière des systèmes sociaux. Aussi sont-ils davantage confrontés à ces problèmes de « trappes ». Enfin, plus globalement, les travailleurs faiblement qualifiés ne peuvent obtenir qu'une faible rémunération sur le marché du travail. De ce fait le différentiel entre les revenus d'activité et d'inactivité est plus faible que pour des individus plus qualifiés. Ils se trouvent donc sur le segment du marché du travail le plus propice à l'apparition de trappes à pauvreté ou à inactivité.

Quelques remarques sur les concepts de « trappes »

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

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

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

L'ampleur de ces pièges reste difficile à évaluer. Laroque et Salanié (2000) proposent une décomposition du non-emploi: ils estiment que pour 57 %, il s'agit de non-emploi volontaire⁴. Mais leur analyse exclut le temps partiel. Or la plupart des travailleurs à temps partiel (le plus souvent des femmes) n'auraient pas intérêt à travailler étant donné les faibles salaires qu'ils perçoivent relativement au RMI et autres allocations associées à l'inactivité; et pourtant ils travaillent, ce qui montre que la deuxième condition évoquée dans l'introduction n'est pas toujours remplie. De plus, ils sont souvent en situation de sous-emploi involontaire (ils souhaiteraient travailler davantage). Ainsi, les exclure de l'analyse implique que les données empiriques sous-estiment le chômage involontaire et surestiment le chômage volontaire. En outre, les auteurs ne peuvent pas prendre en compte l'ensemble des ressources des ménages du fait des données utilisées⁵. Enfin, le pouvoir explicatif du modèle est peu important dans la mesure où la décision de rechercher un emploi telle qu'elle y est représentée dépend en grande partie de facteurs inexpliqués.

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

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

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

Les trappes à chômage et à inactivité

Comment les mesurer?

Les décisions d'offre de travail sont souvent le résultat de choix discrets : passage du non-emploi à l'emploi à temps partiel, ou du temps partiel au temps plein, ou d'un emploi à un autre emploi mieux rémunéré. Si, en passant du non-emploi à un emploi à temps partiel, l'individu ne perçoit qu'un gain faible ou nul, il peut alors être tenté de rester inactif. Mesurer le gain net associé à un changement de statut est un moyen de déceler l'existence de ces pièges et leur intensité. Le taux effectif d'imposition (noté AETR, *Average Effective Tax Rate*)⁶ relatif à un changement du chômage, ou de l'inactivité à l'emploi offre un instrument adéquat. Néanmoins, il doit être employé avec précaution. En effet, il ne s'agit pas à proprement parler d'un taux d'imposition dans la mesure où il n'est pas seulement question du prélèvement d'une somme d'argent au titre de l'impôt, mais également du montant des prestations sociales qui ne seront plus versées du fait d'une modification du statut. L'utilisation du terme « imposition » est donc de ce point de vue abusive : on ne peut pas affirmer qu'un individu qui ne travaillait pas et percevait un revenu (par exemple dans le cadre d'un congé maternité) et qui travaille à nouveau pour le même revenu est « imposé » à 100 %.

L'AETR mesure la part du revenu salarial supplémentaire non perçue par la famille à cause des prélèvements et du retrait des prestations sociales lorsque l'individu modifie sa situation sur le marché du travail, par exemple en passant du chômage à l'emploi.

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

Il ne prend pas en compte des dépenses additionnelles associées à la prise d'une emploi : coût de garde d'enfant, coût de transport.

Plus l'AETR portant sur une modification de la situation professionnelle de l'individu est élevé, moins ce changement lui rapporte financièrement et donc moins il est incité à le faire. La valeur de l'AETR dépend non seulement de la transition considérée sur le marché du travail mais également du statut familial de l'individu. En effet, dans de nombreux pays, l'impôt sur le revenu n'est pas calculé individuellement mais prend en compte l'ensemble du foyer fiscal ; dans

6. Dans les publications de l'OCDE, il est appelé « taux moyen » pour le différencier du « taux marginal » supporté par les individus qui travaillent déjà, ce dernier influence le choix du nombre d'heures de travail offert ou de l'effort réalisé.

la plupart des cas, les aides sociales accordées sous condition de ressources sont fondées sur le revenu global de la famille. Le comportement d'offre de travail de l'un de ses membres affecte donc l'éligibilité de l'ensemble du ménage. Le nombre d'enfants (et parfois leur âge) intervient également, dans la mesure où il existe des prestations familiales attribuées sous condition de ressources qui modifient les gains financiers issus d'un surcroît d'activité.

Comparaisons internationales

Le tableau I évalue l'imposition effective qui pesait en 1997 sur la transition emploi/non-emploi au sein du couple. La première colonne du tableau donne le montant de salaire retiré quand, dans un couple, une personne est non employée et ne perçoit aucune aide particulière et que le travailleur principal passe du chômage (indemnisé) à l'emploi à temps plein (au salaire moyen). En moyenne pour l'Europe des quinze en 1997, 77 % du salaire individuel est retiré dans le cas de la prise d'un emploi à plein temps. Ceci est le résultat de l'interaction entre l'impôt et le retrait des allocations chômage. Les Pays-Bas (tout comme la Finlande et la Suède) ont un taux plus élevé, proche de 90 %, alors qu'en France, il est de 76 %. On note que la situation décrite dans cette colonne concerne le passage du premier mois de chômage à l'activité. Les AETR associés à cette transition sont importants. Cependant, des individus au chômage depuis un mois seulement sont encore probablement dans une période de recherche active d'emploi; les supposer prisonniers d'une trappe à chômage est donc quelque peu prématuré. De plus, lorsqu'un salarié perd son emploi, il perçoit des allocations au titre des cotisations passées qui ont été prélevées sur son salaire; elles sont donc de nature assurantielle: l'individu employé se couvre contre une période de chômage; cette assurance lui garantit une partie de son salaire afin qu'il puisse retrouver un emploi qui lui convienne.

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

**I. Taux effectifs d'imposition de la reprise d'un emploi en 1997
(le travailleur principal a le niveau de salaire moyen *)**

Travailleur principal	Du chômage à l'emploi à plein temps ¹	Du chômage de longue durée ³ à l'emploi à temps partiel ⁴	Chômage	Emploi	Chômage	Emploi
Travailleur secondaire	Non emploi ²	Non emploi	Du non emploi au temps partiel		Du non emploi à un temps plein	
Allemagne	80	115	19	50	31	51
Autriche	76	135	43	21	32	30
Belgique	68	109	25	61	43	57
Danemark	84	118	61	48	55	36
Espagne	78	159	19	19	23	23
Finlande	88	152	23	23	48	36
France	76	133	30	38	29	28
Grèce	54	104	118	30	66	30
Irlande	68	60	38	25	20	32
Italie	63	84	19	25	37	33
Luxembourg	87	198	12	14	26	30
Pays-Bas	89	134	52	37	45	39
Portugal	79	174	11	13	14	21
Royaume-Uni	72	93	55	20	60	28
Suède	88	154	42	42	43	37
UE15	77	128	39	31	38	35
États-Unis	68	102	0	11	20	19

* SMO (Salaire Moyen Ouvrier), calculé comme le salaire moyen brut d'un adulte travaillant à plein temps dans le secteur manufacturier dans chaque pays (les cols blancs sont exclus). En Espagne, par exemple, le salaire minimum correspond à 50 % du SMO alors qu'en France en 1998, le SMIC représente 60 % du SMO (Journard, 2001).

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

2. Le travailleur secondaire ne perçoit aucune allocation chômage.

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

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

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

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

Les colonnes 3 à 6 décrivent les incitations créées par le système fiscal-social à la participation au marché du travail du travailleur secondaire quand le travailleur principal est chômeur indemnisé (colonnes 3 et 5) ou employé au salaire moyen ouvrier (colonnes 4 et 6). Dans tous les pays, les AETR sont relativement faibles : le dispositif fiscal-social n'engendre pas de désincitation majeure pour le travailleur secondaire. On note cependant des taux légèrement plus élevés dans le cas du chômage indemnisé pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Au Royaume-Uni, les allocations chômage sont attribuées sous conditions de ressources du ménage, ce qui explique un taux

effectif d'imposition élevé. Des travaux empiriques ont souligné les inefficacités qui en résultent sur le marché du travail. Dilnot et Kell (1987) ont montré, par exemple, que le taux d'emploi des femmes mariées à un chômeur était deux fois plus faible que celui des femmes mariées à un travailleur effectivement employé. Par ailleurs, celles qui travaillaient avaient un emploi à temps plein; elles plaçaient donc les revenus du ménage suffisamment loin de la condition de ressources.

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

Le cas de la France

En France jusqu'en 1998, les taux d'imposition élevés étaient principalement engendrés par l'interaction entre le RMI et le système fiscal. Au-delà du niveau de revenu pour lequel le transfert était complètement supprimé (autour de 50 % du SMIC), les taux effectifs d'imposition diminuaient substantiellement, pour augmenter à nouveau autour de 1,25/1,5 SMIC.

2. Structure des taux effectifs de prélèvement supportés par un bénéficiaire du RMI entrant sur le marché du travail en % du coût salarial total * et en fonction de la situation familiale en 1995

En %

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

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

1. Les bénéficiaires sont : 1 = célibataire sans enfant versant un loyer de 1 266 francs (193 euros) ; 2 = couple sans enfant versant un loyer de 1 266 francs ; 3 = couple avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 francs (312 euros) dont l'autre membre gagne le SMIC ; 4 = couple avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 francs ; 5 = couple avec 3 enfants (2, 6, 13 ans) versant un loyer de 2 309 francs (352 euros) ; 6 = célibataire avec 2 enfants (12 et 16 ans) versant un loyer de 2 046 francs, et satisfaisant aux conditions pour bénéficier du versement de l'API (allocation parent isolé).

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

Source : Direction de la Prévision.

Du côté de la fiscalité, deux mécanismes principaux expliquaient l'ampleur des taux effectifs d'imposition. D'une part, un individu à bas revenu entrant sur le marché du travail était brutalement assujéti au prélèvement social (les Rmistes ne paient pas de cotisations sociales, ne sont pas assujétiés à la CSG et ont droit aux prestations sociales). D'autre part, à partir d'un niveau de revenu assez bas (autour du SMIC pour un célibataire), l'individu subissait une hausse rapide du prélèvement fiscal. Il perdait en effet sa qualité de non imposable à l'impôt sur le revenu (IR), ainsi que son statut de Rmiste, ce qui implique un assujéttissement total ou partiel à la taxe d'habitation. Le mécanisme de calcul de l'IR expliquait une grande part de ces taux marginaux effectifs élevés, ceci malgré le « lissage » que permet la décote effectuée à l'entrée dans le barème. La décote en 1999 bénéficiait aux individus dont le montant d'impôt sur le revenu selon le barème (Ib) ne dépassait pas 3 350 francs (510 euros). Ils payaient alors un montant d'impôt (I) égal à $I = 2 \cdot Ib - 3\,350$. Or, le taux marginal d'imposition de la première tranche de revenu imposable était de 10,5 %. Ainsi, du fait de la décote, le taux marginal effectif du bas du barème était de $2 \cdot 10,5$ soit 21 %.

Du côté des prestations sociales, la perte d'éligibilité à divers transferts, induite par l'augmentation des revenus, explique en grande partie l'apparition de ces seuils⁷. De plus, les personnes dont le revenu primaire augmente à la suite d'une modification de leur situation professionnelle perdent également l'accès gratuit à certains services locaux, ou d'autres avantages réservés aux personnes justifiant de faibles ressources⁸.

Ainsi, en 1996, un Rmiste prenant un emploi à plein temps payé au SMIC, pouvait ne recevoir *in fine* qu'environ 1 500 francs (environ 230 €) supplémentaires par mois, montant faible au regard de l'effort que demande un travail à plein temps. En comparant la situation d'un individu touchant le RMI et celle d'un autre travaillant à mi-temps payé au SMIC, la rémunération nette de cet emploi à temps partiel pouvait même être négative (i.e. l'individu travaillant à temps partiel jouissait d'un revenu disponible inférieur à celui du Rmiste). Ceci était, en grande partie, le résultat du mode d'attribution de l'allocation logement, dont la règle de calcul prenait en compte les revenus salariaux mais pas le RMI.

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

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

Afin de faciliter l'insertion professionnelle, l'allocataire du RMI pouvait cumuler son revenu d'activité et une partie de l'allocation RMI. Ces règles dites d'intéressement variaient selon la nature de l'emploi en question ou de la formation. Depuis le 1^{er} décembre 1998, le mécanisme d'intéressement a été élargi, dans la mesure où le cumul de 50 % des ressources d'activité avec l'allocation se poursuit durant les trois trimestres suivant la première révision⁹. En cas de cessation puis de reprise d'activité, l'individu peut bénéficier d'un autre cycle complet (cumul total puis partiel) pour une nouvelle période de quatre trimestres de droits. La condition requise est que le trimestre de référence précédant la reprise d'activité ne comporte aucun revenu d'activité.

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

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

La trappe à pauvreté

L'interaction de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales crée un ou plusieurs points de retournement sur la contrainte budgétaire des travailleurs à faible revenu. Celle-ci n'est donc pas linéaire.

9. Du fait des modalités de gestion du RMI (révision trimestrielle), l'allocation est intégralement cumulable avec les revenus d'activité durant le premier trimestre de reprise d'activité. Lors de la première révision, les revenus du trimestre écoulé sont appréciés en moyenne mensuelle (ce qui permet de prendre en compte les cas où la reprise d'activité n'a duré les 3 mois) et affectés d'un abattement de 50 %. Lors des trois révisions trimestrielles suivantes, les revenus du trimestre écoulé sont affectés d'un abattement de 50 % (33 % dans le cas d'un contrat emploi solidarité). Par ailleurs si au terme du quatrième trimestre suivant la première révision, l'individu a travaillé moins de 750 heures, le cumul de 50 % peut se prolonger pour les trimestres de droits suivants (DREES, 2000).

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

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

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

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

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

Le tableau 3 donne un état des lieux des taux marginaux d'imposition pesant sur des ménages ayant des configurations familiales diverses dans les pays européens en 1997. En outre il donne les efforts réalisés par les pays pour diminuer l'imposition effective pesant sur les revenus d'activité entre 1997 et 2001. Notons la forte diminution des METR en France: 22,8 points de baisse pour un célibataire sans enfant. Cette performance s'explique par l'ensemble des réformes du système fiscal-social instauré durant cette période.

Dans l'ensemble, les États européens ont diminué les METR pesant sur les faibles et moyens salaires entre 1997 et 2001. Néanmoins, pour certains pays, ils restent élevés, se situant entre 40 et 50 % (Belgique, Allemagne, Danemark, Finlande et Pays-Bas) quelle que soit la configuration familiale.

3. Taux marginaux d'imposition dans les pays européens et aux États-Unis en 2001
(Impôt sur le revenu + cotisations sociales employées – transferts monétaires de politique familiale, en % du salaire brut) I

	Célibataire sans enfant 67 % du SMO		Parent isolé 2 enfants 67 % du SMO		Couple marié 2 enfants 1 travailleur SMO		Couple marié 2 enfants 2 travailleurs 100 % SMO + 33 % SMO	
	Taux 2001	Modification 1997-2001	Taux 2001	Modification 1997-2001	Taux 2001	Modification 1997-2001	Taux 2001	Modification 1997-2001
Allemagne	50,2	- 1,7	47	- 2,6	49,7	1,5	50	- 1,9
Autriche	36,6	- 14,9	51,1	29,5	42,3	- 0,2	42,3	- 0,2
Belgique	53,7	- 1,1	53,7	- 1,1	51	- 0,7	55,5	- 0,4
Danemark	44,9	- 7,2	44,9	- 7,2	44,9	- 1,6	44,9	- 7,2
Espagne	33,1	1,9	6,4	- 17,7	23,2	- 0,9	28,8	2
Finlande	41,1	- 3,9	41,1	- 3,9	46,8	- 3,9	46,8	- 3,9
France	26,6	- 22,8	26,6	5,2 *	21,1	- 0,3	21,1	- 12,5
Grèce	15,9	- 4,2	15,9	0	28,5	0	28,5	0
Italie	31,8	- 2,6	31,8	- 2,6	39,1	- 1,6	39,1	- 1,6
Irlande	24	- 6,5	61,6	- 28,9	26	- 6,7	26	- 6,8
Luxembourg	31,8	- 2,3	51,4	38,8	14	1,4	14	1,4
Pays-Bas	44,9	- 1,9	52	7,3	45	1,3	45	- 10,1
Portugal	23	- 3	35	24	23	- 3	23	- 3
Royaume-Uni ²	32	- 1	69,4	36,4	69,4	36,4	32	1
Suède	37,2	- 1,7	37,2	- 1,7	34,2	- 1,5	35,2	- 0,5
UE 12³	34,7	- 16,6	39,8	3,7	34	- 0,9	34,8	- 3,4
États-Unis	29,5	- 0,4	45,5	- 5,5	29,5	- 21,5	29,5	- 0,4

I. On suppose que le revenu brut du travailleur principal du ménage augmente. Le résultat peut être différent si le salaire du conjoint augmente, surtout si les conjoints sont imposés séparément.
2. Les chiffres 2001 et 1997 pour le Royaume-Uni ne sont pas comparables dans la mesure où en 1997 le Family Credit n'est pas inclus dans le calcul alors que le programme Working Family Tax Credit, qui l'a remplacé, l'est en 2001. C'est la raison pour laquelle la moyenne européenne est calculée sur l'Europe des 12.

3. Moyenne pondérée (PIB réel).

Lecture du tableau : Par exemple en France, en 2001, un célibataire travaillant à 67 % du SMO, pour 1 euro supplémentaire de salaire percevra 73,4 centimes.
* Commentaire : L'augmentation du METR pour un parent isolé ayant deux enfants est due à l'introduction de la PPE en 2001 (le METR en 2000 était de 21 %). En effet, le niveau de revenu de l'individu (67 % du SMO correspond à 14 663 euros par an) est à la limite du seuil au-delà duquel la PPE s'annule (suppléments pour enfants mis à part) ; ainsi toute augmentation de son revenu se traduit par une baisse de la PPE. Alors que le célibataire ayant le même revenu n'est plus éligible à ce crédit d'impôt (voir annexe V). Ceci explique qu'une légère augmentation du revenu du parent isolé soit fortement imposée à la marge.

Source : OCDE, Taxing Wages 2000-2001, The Tax/Benefit Position of Employees 1997.

Dans les pays qui ont recours à des transferts sociaux avec exigence de travail, comme le Royaume-Uni et l'Irlande, l'apparition de trappes à pauvreté s'explique par le fait que le transfert n'est proposé qu'une fois sur le marché du travail. Son retrait, qui dépend de la configuration familiale, se réalise à partir d'un certain niveau de salaire. Par exemple, en Irlande, une personne isolée ayant 2 enfants et gagnant 67 % du salaire moyen ouvrier supportait en 1997 un METR de 90 % alors que pour une personne sans enfant il était de 30 %. De même, au Royaume-Uni, en 2001, la phase de retrait du *Working Family Tax Credit* implique un METR pour les familles avec enfants à bas revenu de presque 70 %, alors que celui de familles plus riches et de ce fait non concernées par le WFTC est seulement de 32 %. Ces seuils sont à l'origine de l'apparition de trappes à pauvreté. Afin d'éviter ces effets, les Pays-Bas ont mis en place un crédit d'impôt forfaitaire (*General Rebate*) qui s'accompagne d'un crédit supplémentaire pour les travailleurs (*Employment Rebate*).

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

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

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

Les réformes engagées

Les différentes solutions choisies

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

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

L'Irlande a adopté une mesure spécifique d'incitation à la reprise d'un emploi pour les chômeurs de longue durée. Il s'agit d'un abattement spécial offert aux personnes qui, étant au chômage depuis au moins un an, reprennent un emploi. Pendant la première année d'emploi, l'abattement s'élève à 3 000 livres irlandaises (soit environ 3 809 euros) avec 1 000 livres (soit 1 270 euros) supplémentaires accordés pour chaque enfant. Ce montant est réduit à deux tiers la deuxième année et à un tiers la troisième.

La Belgique a instauré un système de réduction des cotisations à la charge du travailleur en 2000. Cette réduction consiste en un montant forfaitaire qui diminue progressivement avec le niveau du salaire. L'employeur déduit ce montant des cotisations normalement dues (13,07 %) au moment du paiement du salaire. En 2003, le montant de la réduction peut atteindre 1 140 euros par an (Office National de Sécurité sociale, 2003).

Concernant l'IR en France, le système de la décote (mentionné précédemment) a été modifié en 2000. En 2003, le mécanisme de la décote n'a été que très légèrement retouché. Cette réforme a permis d'en faire profiter tout ménage dont le montant d'impôt brut (c'est-à-dire le montant d'impôt I_b selon le barème et avant toute application de la décote) est inférieur à 4 900 francs (780 euros). Ainsi, alors que sous l'ancienne formule (en 1999), un célibataire bénéficiait de ce mécanisme jusqu'à 6 303 francs de salaire net mensuel (soit environ 961 euros) il en profite en 2000 jusqu'à 7 466 francs (soit 1 138 euros) et jusqu'à 1 192 euros en 2003. Cette formule de la décote implique que les ménages paient un impôt de $I = 1,5 \cdot I_b - 2450$ francs (380 euros). Le taux d'imposition de la première tranche de revenu a été abaissé à 7,05 % en 2003 ce qui engendre un taux marginal du bas du barème de 1,5*7 soit 10,575 % du fait de la décote contre 21 % en 1999. Plus de foyers fiscaux sont concernés par cet avantage et le montant d'IR des individus à bas salaire est moindre. Cependant, ce dernier étant déjà faible, le gain de la réforme 2000 a été minime: le gain maximal était de 775 francs (soit 118 euros) par an (Dupont, Le Cacheux, Sterdyniak et Touzé, 2000). Le tableau 4 montre l'évolution des taux des tranches du barème de l'IR en France jusqu'en 2003.

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

Tranches de revenu annuel imposable 2000, en euros	IR 2000 revenus 1999	IR 2001 revenus 2000	IR 2002 revenus 2001 *	IR 2003 revenus 2002	2000-2003
< 4 055	0	0	0	0	0
de 4 055 à 7 976	9,5	8,25	7,5	7,05	- 2,45
de 7 976 à 14 039	23	21,75	21	19,74	- 3,26
de 14 039 à 22 732	33	31,75	31	29,14	- 3,86
de 22 732 à 36 987	43	41,75	41	38,54	- 4,46
de 36 987 à 45 613	48	47,25	46,75	43,94	- 4,06
> 45 613	54	53,25	52,75	49,58	- 4,42

I. Dès son arrivée au pouvoir le gouvernement Raffarin a souhaité mettre en place une baisse de l'impôt sur le revenu, ne pouvant modifier les taux institutionnels faute de temps, une baisse uniforme de 5 % a été appliquée pour l'impôt 2002.

Source : Ministère des Finances, 2003.

C'est l'ensemble du système fiscal-social qui crée des effets de seuil à l'entrée du marché du travail. Certains pays ont de ce fait opté pour des réformes du côté social pour restaurer les incitations des travailleurs peu qualifiés à prendre un emploi. Le cas de la France est remarquable sur ce point. En effet, la France est la seule à avoir mis en place une réforme d'ensemble de son système social en 2000 qui, associée à celle de la fiscalité, a amélioré sensiblement les incitations sur le marché du travail. Les réformes de la taxe d'habitation et du

système d'allocations logement¹⁰ ont permis de limiter l'imposition brutale des revenus lorsque la personne prend un emploi, ainsi qu'un retrait trop abrupt du RMI. La mise en place de la couverture maladie universelle offre les soins médicaux gratuits sous une condition de ressources qui prend en compte tout type de revenus sans distinction entre revenus de transfert et revenus d'activité (contrairement à l'ancien système). Enfin, l'élargissement du mécanisme d'intéressement du RMI permet de cumuler l'allocation avec des revenus d'activité pendant une période d'un an. L'ensemble de ces réformes devrait supprimer l'effet négatif sur la décision de prise d'emploi. Pour un couple sans emploi avec 2 enfants, « abandonner le RMI » pour que l'un des deux membres prenne un emploi à plein temps au SMIC implique un surplus par mois de 1 500 francs (soit environ 229 euros) au lieu de 600 francs (soit 91 euros) avant la réforme. Lorsque l'emploi pris est à temps partiel, le gain s'élève à 300 francs (soit 45,5 euros) alors qu'il était nul avant la réforme (Hagneré et Trannoy, 2001).

L'utilisation des crédits d'impôt

À l'instar des États-Unis (*Earned Income Tax Credit*, EITC)¹¹ et de la Finlande, quelques pays européens ont choisi d'intégrer un mécanisme de crédits d'impôt afin de rendre l'emploi plus attractif financièrement relativement au non-emploi (le Royaume-Uni en 1999, la France et la Belgique en 2000, les Pays-Bas en 2001). Le système instauré aux Pays-Bas diffère des trois autres: le crédit n'y est pas remboursable: au mieux le foyer fiscal considéré n'est pas imposable (voir annexe V). Pour les autres systèmes, les crédits fonctionnent comme un impôt négatif. Ainsi, contrairement au dispositif hollandais, un individu non imposable (du fait d'un revenu trop faible) et qui travaille, va percevoir un certain montant correspondant à un « remboursement d'impôt ». Seuls les individus qui participent au marché du travail et donc déclarent à l'administration fiscale un revenu d'activité positif peuvent être éligibles au crédit d'impôt. L'aide est retirée à un certain taux au fur et à mesure que le revenu de l'individu augmente. L'utilisation des crédits d'impôt ciblés vers les travailleurs peu rémunérés offre l'avantage d'atteindre l'objectif qui consiste à rendre le travail rémunérateur pour des individus faiblement qualifiés tout en évitant de réduire les minima sociaux. Cependant, les effets

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

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

incitatifs sur l'offre de travail dépendent largement de l'état du marché du travail et de l'ampleur de ces programmes. En outre, leur impact en termes redistributifs peut s'avérer discutable.

Au Royaume-Uni, en France et en Belgique, les crédits mis en place sont remboursables et dépendent de la situation familiale du contribuable¹². Ainsi, les foyers fiscaux éligibles, du fait de revenus d'activité positifs mais de ressources globales inférieures à un certain montant, se voient attribuer un crédit d'impôt. Si le montant de ce crédit dépasse le montant d'impôt dû à l'administration fiscale, cette dernière rembourse la différence. En ce sens ils relèvent du principe d'imposition négative. En termes de coût budgétaire rapporté au PIB, le crédit d'impôt britannique en 2001 (*Working Family Tax Credit* (WFTC)) est plus de quatre fois plus important que celui de la prime pour l'emploi (PPE) de 2001 (annexe IV, tableau 1). Le crédit belge reste loin derrière avec un coût total en % du PIB de 0,0037 % contre 0,17 % pour la PPE. En terme de nombre de personnes touchées par la mesure en 2001, la France est devant la Belgique et le Royaume-Uni, avec plus de 8 millions de foyers fiscaux concernés par la prime contre 1,43 million pour le crédit belge et 1,27 million pour le WFTC (ce qui implique des effets redistributifs différents). Cependant, les extensions du crédit d'impôt aux ménages sans enfant appliquées en 2003 au Royaume-Uni élargissent considérablement la population touchée qui passe à 7 millions de familles et le budget (en % du PIB) consacré à ce nouveau dispositif atteint 0,89 %. En ce qui concerne le gain moyen, le WFTC, dans sa version 2001, est loin devant les deux autres. Cependant, il intègre une grande partie de la politique familiale du Royaume-Uni, ce qui n'est pas le cas des autres: il est donc difficile de comparer les gains. Cela souligne encore une fois qu'il est essentiel de prendre en compte l'ensemble du système redistributif pour comparer la situation de ménages identiques entre deux pays. Il serait nécessaire pour cela de disposer de modèles simulant les systèmes fiscaux et sociaux de chaque pays, ce qui permettrait d'apprécier les effets des différents crédits d'impôt sur la situation de ménages types (voir annexe V pour une comparaison partielle de ces quatre crédits d'impôt). Si le montant versé dans le cadre du WFTC est conséquent, celui concernant la PPE, et plus encore le crédit belge¹³, restent faibles, probablement trop faibles pour stimuler significativement l'offre de travail des travailleurs faiblement qualifiés. Des réformes davantage ciblées et plus importantes pourraient diminuer le risque de trappe à inactivité.

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

13. Le montant maximal du crédit d'impôt belge s'élève à 90 euros par an en 2002 (exercice fiscal 2003), il atteindra 260 euros pour l'année 2003 et devrait augmenter pour atteindre 540 euros en 2004 (exercice fiscal 2005) (Ministère belge des Finances).

En moyenne, les États membres ont réduit leur taux effectifs d'imposition de 2 à 3 points pour les travailleurs à faibles et moyens revenus. L'objectif affiché consiste clairement à aider ceux qui sont hors du marché du travail à y entrer plutôt que ceux qui travaillent déjà à travailler davantage (ce qui revient à choisir de réduire de la trappe à inactivité plutôt que la trappe à pauvreté), que ce soit *via* des crédits d'impôt sur les salaires ou des réductions de cotisations sociales employés. Si ces crédits sont ciblés sur les faibles revenus avec un retrait pour des niveaux de revenus plus élevés, alors le risque est d'augmenter la trappe à pauvreté. Le crédit d'impôt néerlandais contourne cette difficulté par son caractère forfaitaire pour tout niveau de salaire. Cependant, cette solution est plus coûteuse pour une réduction identique de la trappe à inactivité. Le Royaume-Uni a réduit très sensiblement le taux de retrait du crédit d'impôt sur les salaires, ce qui diminue le risque de trappe à pauvreté. La PPE a été recentrée sur le temps partiel en 2003 avec un montant maximal pour 0,8 SMIC contre 1,4 précédemment.

Quels peuvent être les résultats en termes d'emploi de ces crédits d'impôt? Quels en sont les effets redistributifs? Nous proposons ici une comparaison sous ces deux angles de la PPE et du WFTC. Les deux dispositifs ont été modifiés en 2003; cependant aucune évaluation n'est disponible pour ces dernières versions ¹⁴.

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

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

En théorie, ces mesures fiscales permettent de rendre l'accès à l'emploi plus attractif financièrement pour les travailleurs faiblement qualifiés, et donc de les inciter à prendre un emploi. Néanmoins, elles peuvent avoir des conséquences négatives sur l'offre de travail de certaines catégories de travailleurs. D'une part, elles peuvent induire une incitation à la réduction de l'offre de travail des individus qui, travaillant déjà, ont un revenu situé dans la tranche où l'aide diminue. D'autre part, elles sont susceptibles de jouer négativement sur l'emploi du travailleur le moins bien rémunéré dit « travailleur secondaire » dans le couple. Il est difficile d'éviter d'imposer un taux marginal relativement élevé sur le salaire de ces deux catégories d'individus. L'individualisation du droit au transfert pourrait permettre de résoudre

14. Les deux systèmes sont détaillés dans l'annexe selon les législations 2002 et 2003.

cette question pour le travailleur secondaire. Dans ce cas, l'aspect redistributif serait délaissé totalement au profit de l'aspect incitatif. En effet, le programme ne serait plus uniquement dirigé vers les travailleurs pauvres puisqu'un individu ayant un salaire faible mais appartenant à un ménage riche, percevrait quand même le crédit. Par ailleurs, le coût de la mesure pourrait substantiellement augmenter. En France, la PPE est « individuelle » parce que son calcul porte sur le montant de salaire individuel et que le droit est conditionné à une activité minimale individuelle, mais la condition de ressources porte sur les revenus globaux du ménage.

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

Des résultats décevants sur l'offre de travail

Il est un peu tôt pour disposer d'évaluations complètes des effets sur l'offre de travail de ces crédits d'impôt et encore moins de leurs modifications apportées en 2003. Le WFTC a fait l'objet de quelques travaux. Cependant, il ne s'agit pas de mesures *ex post* des effets du WFTC mais de simulations réalisées par les modèles de microsimulation construits par l'Institute for Fiscal Studies.

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

Si on prend en compte l'ensemble des réformes mises en place au Royaume-Uni, les résultats obtenus par Piachaud et Sutherland (2000) sont les suivants : deux tiers des parents isolés gagneraient moins à

travailler à temps partiel court (16 heures par semaine) rémunéré au salaire minimum qu'avant les réformes. Les incitations à travailler plus de 30 heures sont accentuées pour les familles monoparentales. Globalement, les incitations au travail des parents isolés sont donc très faibles.

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

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

La réforme des crédits d'impôt anglais appliquée en 2003 n'a pas pour objectif principal d'améliorer les incitations au travail. Néanmoins, elle implique certains changements non négligeables. Les familles à faibles revenus perçoivent plus qu'avant et ceci que leurs membres travaillent ou non. Les taux marginaux effectif d'imposition changent pour un tiers de parents. Pour 1,6 million d'entre eux ils augmentent suite aux nouveaux crédits et pour 2,4 millions ils baissent (Brewer, 2003). Les conditions de ressources sont désormais calculées sur les revenus joints des deux membres du couple et non plus sur le seul revenu du travailleur principal. Ceci implique que le comportement d'offre de travail des deux individus peut rendre le ménage inéligible au crédit pour enfants. Globalement, le nouveau système améliore les incitations à prendre un emploi pour les personnes isolées et le travailleur principal au sein du couple mais les réduit pour le travailleur secondaire, ce qui est très similaire à l'impact de l'introduction du WFTC.

Concernant les effets de la PPE sur l'offre de travail, les évaluations sont beaucoup plus rares. Aucune n'est à ce jour disponible pour la PPE 2003 dans sa nouvelle version. Les retouches apportées

par le nouveau gouvernement à la PPE en 2002, puis sa modification en 2003, rendent les évaluations obsolètes ; ces dernières sont en effet fondées sur le projet initial du gouvernement Jospin.

L'étude proposée par Laroque et Salanié (2001) offre un éclairage indicatif. Ils simulent les conséquences de la PPE sous le barème de 2003 (tel qu'il était prévu par le gouvernement Jospin), rétroposé pour l'année 1999 sur l'emploi des femmes (tableau 5).

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

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

Source : Laroque et Salanié (2001), tableau 10,4.

Globalement, la PPE aurait un effet positif sur l'emploi dans la mesure où 9 000 femmes sortiraient du non-emploi pour prendre un emploi à mi-temps pour 4 000 d'entre elles et à plein temps pour les 5 000 autres. Mais au regard de la taille de l'échantillon (5 290 000 personnes), cet effet est extrêmement faible. Elle ferait passer 10 000 femmes du non-emploi à un emploi à plein temps, mais parallèlement, elle impliquerait que 5 000 femmes qui avaient un emploi à plein temps sortent du marché du travail et 2 000 réduisent leur temps de travail pour prendre un emploi à mi-temps. Les résultats illustrent les effets théoriques attendus, dans la mesure où celles qui augmentent leur offre de travail sont celles qui se situent à l'entrée du barème et, par ailleurs, les femmes mariées à un travailleur bénéficiant de la PPE réduisent leur offre de travail. Ceci montre que l'effet du caractère individuel de la PPE est compensé par l'effet du caractère familial de la condition de ressources. De ce fait de la même façon que le WFTC ou que l'EITC, le travailleur secondaire du couple est désincité à travailler.

La modification de la PPE en 2003 implique un recentrage sur le temps partiel de la prime. Elle devrait renforcer l'incitation à passer du non-emploi à l'emploi à temps partiel et au maintien de l'activité à temps partiel. Pour une personne seule, la hausse de son revenu disponible associé au passage de l'inactivité à un mi-temps rémunérée au SMIC s'élèvera en 2003 à 81 euros contre 72 en 2002 (annexe V),

ce qui représente une hausse de 13 % de la prime (Carrez, 2003). Néanmoins, notons que dans l'absolu cela représente 9 euros supplémentaires par an; le renforcement de l'incitation est donc bien maigre. Il est peu probable que les individus ajustent significativement leur offre de travail face à cette augmentation.

Pourquoi ces effets médiocres?

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

La première concerne l'ampleur et les modalités d'application du crédit offert. En effet, le montant du WFTC peut être très important et atteindre une valeur de 92 livres par semaine pour une durée de travail comprise entre 16 et 25 heures hebdomadaires, soit environ 7 800 euros par an. La PPE s'élève au maximum à 230 euros par an en 2001 pour un emploi au SMIC à plein temps. Elle représente 4 % du revenu déclaré en 2002 et entre 5,7 % et 3,95 % selon le temps de travail pour 2003, contre 40 % pour l'EITC et 160 % pour le WFTC. Certes, comme nous l'avons souligné plus haut, le WFTC comprend l'intégralité des aides familiales et sociales versées aux individus, alors que la PPE ne constitue qu'un dispositif d'incitation à l'emploi¹⁵. Il n'en reste pas moins que le système britannique est beaucoup plus généreux que le système français. De plus, le barème de la PPE cherche à créer des incitations au travail là où il n'en manque pas. Son montant est maximum pour un SMIC à plein temps en 2002. Or les individus concernés auraient pour la plupart travaillé en l'absence de la PPE: ils bénéficient pleinement d'un effet d'aubaine. En revanche, la PPE 2002 n'apporte que peu de solution là où une trappe à inactivité est susceptible d'apparaître au niveau du temps partiel; elle y est très faible. La réforme de 2003 induit une augmentation de la prime de 102 euros par an au maximum pour un emploi à mi-temps d'un salarié seul.

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

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

La seconde explication est relative aux institutions et à l'état du marché du travail. Comme le souligne Cahuc (2002), l'effet de la PPE dépend étroitement du contexte institutionnel. Or, le marché du travail français est très différent des marchés anglo-saxons. Il est donc illusoire d'espérer obtenir des résultats similaires à ceux obtenus sur le marché américain ou même britannique, en appliquant ces mesures fiscales incitatives sur le marché français. Une étude menée par l'OCDE a montré l'importance de l'état du marché du travail sur les résultats en termes d'incitation au travail des crédits d'impôt. À l'aide d'un modèle d'équilibre général, les auteurs évaluent les effets d'un crédit d'impôt du type EITC au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Allemagne et en Suède en tenant compte des effets de bouclage macroéconomique¹⁶ pouvant influencer indirectement les performances des bénéficiaires du crédit (Bassanini *et al*, 1999). Leur modèle distingue quatre catégories de travailleurs allant des « très bas salaires » (60 % du salaire moyen) aux « salaires moyens hauts » (90 % du salaire moyen). Ils concluent que la combinaison d'une structure de salaire compressée, de salaires de réserve¹⁷ élevés et de taux d'imposition élevés sur les revenus d'activité implique que le crédit d'impôt soit très coûteux. En effet, dans ce cas, le crédit doit être suffisamment important pour que le revenu issu de la prise d'un emploi dépasse le salaire de réserve de l'individu. Selon les auteurs, en Suède et en Allemagne un crédit d'impôt élevé pourrait conduire *in fine* à une diminution des heures travaillées : les individus qui travaillaient déjà le jugeraient suffisamment attractif et réduiraient leur temps de travail pour satisfaire aux conditions de ressources et ainsi le percevoir. De ce fait, l'efficacité des crédits d'impôt en matière de créations d'emplois devrait être beaucoup moins importante sur les marchés du travail européens continentaux, et donc en particulier en France, que sur les marchés du travail anglo-saxons caractérisés par une grande flexibilité des salaires.

En conclusion, les effets sur l'offre de travail du WFTC seraient limités et ceux de la PPE très décevants. Mais l'objectif des pouvoirs publics devrait être aussi d'assurer un niveau de ressources suffisant aux personnes peu qualifiées et peu rémunérées : ce type d'aide permet-il de redistribuer des revenus vers le bas de la distribution des revenus ?

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

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

Qu'en est-il des effets redistributifs ?

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

Globalement, le WFTC et la PPE profitent aux ménages du bas de la distribution des revenus. Cependant, alors que le WFTC est plus généreux avec les ménages les plus pauvres, la PPE est davantage ciblée sur le troisième décile et s'étale très haut dans la distribution des revenus (Lhommeau *et al*, 2001, Legendre *et al*, 2001¹⁸). Le WFTC bénéficie principalement aux ménages appartenant aux deux premiers déciles qui devraient voir leur revenu progresser en moyenne de 5,2 %. La PPE 2003 (telle que prévue initialement) devait engendrer une augmentation de revenu de 2,5 % et de 1,6 % pour respectivement les premier et deuxième déciles. Les ménages du troisième décile verraient quant à eux leur revenu augmenter de 3 % par le WFTC, alors que l'effet de la PPE sur le revenu de cette population aurait été de 1,2 % (Atkinson *et al*, 2001). Les individus appartenant aux 10 % les plus pauvres ne peuvent bénéficier de la PPE. Cahuc (2002) explique cela par les caractéristiques du marché du travail français : le salaire minimum élevé implique que les individus ayant une productivité trop faible ne peuvent trouver un emploi et donc ne peuvent pas bénéficier de la mesure. Enfin, le revenu des 10 % des ménages les plus riches diminuerait de 0,6 % en moyenne dans le cas anglais, alors que la PPE n'a pas d'effet sur le revenu de ce décile.

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

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

seraient celles où les deux conjoints travaillent. La réforme de 2003 devrait avoir un impact distributionnel fort, puisque les nouveaux crédits affectent près de 7 millions de familles. Les gains les plus importants vont aux familles les plus pauvres. Les ménages avec enfants y gagnent en moyenne plus que ceux sans enfant (Brewer, 2003).

Au contraire, la mise en place de la PPE et la refonte de l'aide au logement n'ont pas eu d'effets sensibles sur la pauvreté monétaire (Legendre *et al*, 2001). Les trois réformes et plus particulièrement la PPE ont accru l'écart entre actifs et inactifs, avec une réduction de la pauvreté dans le premier groupe plus importante (Lhommeau *et al*, 2001). Le montant de la prime est croissant avec le nombre d'heures travaillées pour des rémunérations horaires inférieures au SMIC, puis, au-delà, elle décroît à mesure que le temps de travail augmente. Ce principe implique une certaine ambiguïté quant à la cible visée. D'une part, elle est défavorable aux travailleurs à temps partiel subi. Or, ceux-ci constituent l'essentiel des travailleurs pauvres. Mais d'autre part, elle favorise les travailleurs ayant une rémunération horaire faible et devrait donc malgré tout cibler une partie de cette catégorie d'individus ¹⁹.

Quoi qu'il en soit, l'introduction de la PPE a permis de réduire le taux moyen des prélèvements nets sur les individus les plus modestes appartenant à un ménage mono-actif qui ne pouvaient profiter des baisses d'impôts car ils étaient non imposables ²⁰. Selon Lhommeau *et al* (2001), le taux de prélèvement net de prestations sociales du premier décile a été réduit de 2,4 points. Cette baisse est due pour 1,1 point à la PPE et pour le reste à la réforme de l'allocation logement. Legendre *et al* (2001) concluent qu'un durcissement de la condition d'éligibilité du ménage à la PPE permettrait de réorienter la prime vers les premiers déciles et d'accentuer son effet redistributif en faveur des ménages les plus pauvres. Mais ils soulignent que cette mesure pourrait avoir un effet discriminatoire selon le type de ménage (couple marié, concubin) et qu'elle favoriserait le temps partiel pour le travailleur secondaire au sein d'un couple marié. En outre, les simulations ne tiennent pas compte des réactions comportementales; or les désincitations à l'offre de travail sont d'autant plus fortes que l'effet de seuil est important. L'arbitrage protection-incitation reste au cœur du débat.

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

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

Conclusion

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

Les effets sur l'offre de travail des travailleurs peu qualifiés sont incertains. Les quelques évaluations réalisées dans le cas du Royaume-Uni ne sont pas très encourageantes. Par ailleurs, l'exemple des États-Unis montre que, s'il y a un effet global positif sur l'offre de travail, il ne faut pas s'attendre à une modification majeure des comportements. En revanche, la PPE semble ne pas avoir d'effets significatifs positifs sur l'offre de travail. L'impact des modifications de la PPE en 2003 reste à évaluer, mais, étant donné la faiblesse des montants versés, il y a peu à espérer en termes de réactions de l'offre de travail.

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

En conclusion, en ce qui concerne les incitations au travail des personnes peu qualifiées, la fiscalité n'est pas seule en cause, mais c'est l'ensemble du système fiscal-social qui engendre des effets de seuil. Par ailleurs, s'agissant de stimuler l'emploi des personnes peu qualifiées, il semble que ce segment du marché du travail souffre davantage d'un problème de demande que d'un problème d'offre. Or, pour éradiquer le chômage involontaire, les mesures fiscales du type « allègements de charges sociales » pour les emplois peu qualifiés ont fait leurs preuves (Charpail et al, 1999). Ces mesures sont non seulement efficaces du point de vue de l'emploi mais également peu

coûteuses pour les finances publiques (Cahuc, 2002). C'est dans ce sens que le système fiscal français pourrait être utilisé pour améliorer l'emploi des personnes peu qualifiées.

Références bibliographiques

- AUDRIC-LERENARD A. et A. TANAY, 2000 : « Ouvriers et employés non qualifiés : disparités et similitudes sur le marché du travail », INSEE, *Premières Synthèses*, n° 47.1.
- BASSANINI A., J.H. RASMUSSEN et S. SCARPETTA, 1999 : « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 224, <http://www.oecd.org/eco/eco>.
- BLUNDELL R., A. DUNCAN, J. MCCRAE et C. MEGHIR, 2000 : « The Labour Market Impact of the Family tax Credit », *Fiscal Studies*, vol. 21, n° 1.
- BREWER M., 2003 : « The New Tax Credits », Institute for Fiscal Studies, Briefing Note n° 35.
- BREWER M., T. CLARK et M. MYCK, 2001 : « Credit where it's due? An Assessment of the New Tax Credits », Institute for Fiscal Studies, Commentary n° 86.
- CAHUC P., 2002 : « A quoi sert la prime pour l'emploi », *Revue Française d'Économie*, vol. 26.
- CARONE G. et A. SALOMAKI, 2001 : « Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU », *Economic Paper* n° 160, Commission européenne, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers
- CARREZ G., 2003 : « Loi de Finances 2003 (Equilibre financier) Tome II (1^{re} partie), <http://recherche.assemblee-nationale.fr>
- CHAMBAZ C. et D. LEQUET-SLAMA, 2000 : « Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité », *Études et Résultats*, n° 76.
- CHARDON O., 2001 : « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », *Insee Première*, n° 796.
- CHARPAIL C., D. GÉLOT, A. GUBIAN et S. ZILBERMAN, 1999 : « L'évaluation des politiques d'emploi », *Données Sociales*.
- DREES, 2000 : « Les évolutions récentes du RMI: un effet perceptible de la conjoncture économique », *Études et Résultats*, n° 86.

- DUBET F. et A. VÉTÉROUT, 2001 : « Pourquoi sortir du RMI? », *Revue Française de Sociologie*, vol. 42, n° 3, pp. 407-435.
- DUPONT G., J. LE CACHEUX, H. STERDYNIK et V. TOUZE, 2000 : La réforme fiscale en France, *Revue de l'OFCE*, n° 75.
- GODINO R., R. CASTEL et T. PIKETTY, 1999 : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, février.
- HAGNERÉ C. et A. TRANNOY, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 1-24.
- JOMARD I., 2001 : « Tax Systems in European Union Countries », *Economics Department Working Papers*, n° 301, OCDE.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2000 : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, n° 1, pp.47-66.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2001 : *Institutions et emploi : le marché du travail des femmes en France*, 157 pages, <http://www.crest.fr/pageperso/d/salanie/salanie.htm>
- LEGENDRE F., J.P. LORNET et F. THIBAUT, 2001 : « Prime pour l'Emploi et soutien aux familles à faibles revenus: une exploration à l'aide du modèle Myriade », Communication préparée pour le séminaire du CERCS, « *Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours* ».
- LHOMMEAU B. et F. MURAT, 2001 : « Le modèle de microsimulation INES appliqué à une évaluation *ex ante* de l'effet des trois réformes sur le revenu des ménages », Communication préparée pour le séminaire du CERCS, « *Modèles de microsimulation et évaluation des effets redistributifs des réformes en cours* ».
- MINISTRY OF FINANCE OF NETHERLANDS, 2001 : *The taxation in Netherlands in 2001*, www.minifin.nl.
- MINISTÈRE BELGE DES FINANCES, 2003, <http://docufin.fgov.be/websedsdd/intersalgfr/thema/publicaties/memento/pdf/MF2003 V08 complet.pdf>
- Office National de Sécurité sociale, 2003, http://www.onssrszls.fgov.be/Onssrsz/FR/ige/ige_home.htm
- PIACHAUD D. et H. SUTHERLAND, 2000 : « How effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty », *CASEPaper* 38.
- PISANI-FERRY J., 2000 : *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 30, La Documentation Française, Paris.
- REYNDERS D., 2000 : « Impôt des personnes physiques: Projet Réforme Fiscale », *Ministère des Finances*.
- SALANIÉ B., 2000 : « Une maquette analytique du marché du travail à long terme », *Économie et Prévision*, n° 146, pp.1-13.

ANNEXE I

Evolution des taux de chômage, taux d'activité et rapports emploi/population selon le niveau de qualification en Europe

A.1-1. Évolution des taux de chômage en Europe

En % de la population active civile

	1977	1980	1985	1990	1995	2001
Allemagne	3,9	3,2	7,3	4,8	8,2	8,0
Autriche	1,6	1,9	3,6	3,2	3,7	3,7
Belgique	6,8	8,1	12,6	8,9	13,0	9,8
Danemark	7,4	6,9	7,3	8,4	7,1	4,8
Espagne	5,2	11,5	21,7	16,3	22,9	10,5 *
Finlande	5,9	4,7	5,0	3,2	15,4	9,1
France	5,2	6,5	10,5	9,1	11,8	8,8
Grèce	1,7	2,8	7,8	7,0	10,0	10,2
Irlande	8,8	7,4	16,7	13,0	12,2	3,7
Italie	7,2	7,7	10,4	11,5	11,7	9,6
Luxembourg	0,5	0,7	1,6	1,1	2,3	1,8
Pays-Bas	5,5	6,2	11,1	7,6	7,1	2,7
Portugal	7,5	7,8	8,7	4,6	7,2	4,1
Royaume-Uni	5,2	5,7	11,3	6,9	8,7	4,8
Suède	2,0	2,2	3,1	1,8	9,2	5,1
EU 15	5,2	6,1	10,5	8,2	10,8	7,5
États-Unis	7,1	7,1	7,2	5,6	5,6	4,8

* Le chiffre de 2001 n'est pas comparable à celui des années antérieures du fait d'une rupture méthodologique dans les calculs. Le taux de chômage était de 14 % en 2000.

Source : OCDE, (2002), Statistiques de la population active 1980-2001.

A.1-2. Taux de chômage selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

	Niveau inférieur au 2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	2 ^e cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement supérieur
Allemagne	15,8	8,8	4,9
Autriche *	6,9	3,6	2,0
Belgique	12,0	6,6	3,1
Danemark	7,0	4,1	3,0
Espagne	14,7	12,7	11,1
Finlande	13,1	9,5	4,7
France	15,3	9,2	6,2
Grèce	8,5	10,9	7,5
Irlande	11,6	4,5	3,0
Italie	10,6	8,0	6,9
Luxembourg	3,7	1,1	1,0
Pays-Bas	4,9	2,4	1,7
Portugal	4,2	5,1	2,5
Royaume-Uni	10,0	4,7	2,7
Suède (1999)	9,0	6,5	3,9
EU 15	11,5	7,2	5,1
États-Unis	7,7	3,7	2,1

* Les données se réfèrent à l'année 1998.

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

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

A.1-3. Taux d'activité selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

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

* Les données se réfèrent à l'année 1998.

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

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

A. I -4. Rapport Emploi/Population selon le niveau de qualification pour les personnes âgées de 25 à 64 ans, en 1999 en %

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

* Les données se réfèrent à l'année 1998.

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

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

ANNEXE II

Les réformes récentes des systèmes redistributifs
en Europe

A.II-1. Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Allemagne	Réduction générale de l'IR : taux marginal minimum ramené de 22,5 % (2000) à 15 % (2005). Majoration du revenu minimum exonéré d'impôt.
Autriche	Réduction des taux d'imposition des bas et des moyens revenus.
Belgique	Introduction d'un crédit d'impôt remboursable pour les travailleurs faiblement rémunérés. Hausse de 20 % à 25 % de la déduction forfaitaire des frais pour les personnes soumises au taux d'imposition minimum. Réduction des cotisations de sécurité sociale spécialement pour les travailleurs faiblement rémunérés (réduction forfaitaire des CSS payées par les employeurs et les employés).
Danemark	Réduction graduelle des taux marginaux d'imposition pour les bas et moyens revenus (1999-2002). Pour les bas revenus, la réduction peut aller jusqu'à 8 points de %.
Espagne	Réduction du taux marginal d'imposition minimal de 2 points. Mise en place d'un abattement personnel.
Finlande	Réduction cumulative pour 2000-2001 pour toutes les tranches mais les revenus les plus faibles ont été spécialement visés par la suppression de la tranche d'imposition la plus faible. Augmentation du crédit d'impôt sur les salaires dans l'imposition nationale (2001) et municipale (2002).
France	Réforme de l'IR de 2001 à 2002 avec des réductions d'imposition ciblées sur les faibles revenus (au total la réduction générale de l'IRPP s'élève à 0,5 % du PIB soit 22 milliards de F en 2001, soit 3,37 milliards d'euros). Réduction d'impôt pour toutes les tranches en 2003. Introduction d'un crédit d'impôt remboursable (PPE) pour les salaires jusqu'à 1,4 SMIC. Réforme de ce crédit en 2003 avec un recentrage sur le temps partiel (montant maximum pour 0,8 SMIC). Modification des revenus pris en compte dans le calcul de la taxe d'habitation pour limiter l'effet de seuil entre RMI et emploi.
Grèce	Augmentation des abattements, majoration des crédits d'impôts pour enfants, suppression des critères forfaitaires.
Irlande	Baisse du taux de base de 24 % en 1999/00 à 22 % en 2000/01. Relèvement du seuil d'exonération. Remplacement du principe de déductibilité des revenus par un régime de crédits d'impôt pour toute une série d'éléments.

A.II-1bis. Les mesures fiscales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Italie	Réduction des taux de base de l'IR de 19 % en 1999 à 18 % en 2002. Modification de la tranche des revenus soumis à l'imposition de base passant de Lit (4 700/7 7750 euros) à 12/20 millions de Lit (6 200/10 330 euros).
Luxembourg	Majoration du revenu minimum imposable qui a été augmenté de 130,8 % entre 1990 et 2002. Réduction des taux marginaux d'imposition de 2 % en 2001 et de 4 % en 2002.
Pays-Bas	Introduction d'un système de 3 « boîtes » de revenus regroupant des catégories de revenus qui sont soumis au même type d'imposition. La boîte I regroupe les revenus du travail et la valeur locative d'un logement en propriété et se voit appliquer un barème progressif Réduction des taux d'imposition de toutes les tranches, le plus faible passant de 4,5 % à 2,8 %. Augmentation du niveau de revenu imposable. Introduction d'un crédit d'impôt à l'emploi pour les employés (maximum 920 euros pour des niveaux de revenu supérieurs au salaire minimum).
Portugal	Conversion des abattements en crédits d'impôts (depuis 1999). En 2001, réduction générale des taux de toutes les tranches : taux réduit pour les faibles revenus du travail et consolidation du revenu minimum. Les couples peuvent faire des déclarations séparées.
Royaume-Uni	Remplacement du programme Family Credit par le programme plus généreux Working Families Tax Credit (2000). En 2003, le crédit d'impôt à l'emploi (Working Tax Credit) étend le principe du WFTC aux travailleurs sans enfant. Introduction d'un crédit d'impôt sous condition de ressources pour les enfants (2001). Réduction des taux marginaux d'imposition, le taux de la 1ère tranche passant de 20 à 10 %.
Suède	Réduction des taux applicables aux bas et moyens revenus. Relèvement du revenu minimum exonéré (le % de contribuables qui acquittent l'impôt national devrait tomber de 18 % à 15 %).

Source : Carone et Salomäki (2001).

A.II-2. Les mesures sociales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

	Prestations de chômage : Niveau des prestations, durée, droit aux prestations et exigences de disponibilité à l'embauche	Régimes sous condition de ressources : Allocations de logement, assistance sociale, allocations familiales	Prestations subordonnées à un emploi
Allemagne	Les chômeurs peuvent bénéficier de mesures actives (emplois subventionnés) après 6 mois (et non plus 12 mois) depuis 1999.	Application plus sévère des conditions de ressources au travail partiel dans le système de sécurité sociale (1998).	—
Autriche	Déduction d'une partie seulement du revenu du travail temporaire des allocations chômage (1998).	—	—
Belgique	Adaptation des règles relatives aux allocations chômage afin de tenir compte des nouvelles dispositions concernant le chômage temporaire et le travail volontaire. Introduction d'une allocation pour la formation des jeunes à la recherche d'un emploi.	—	Introduction d'un seuil d'aide au revenu pour les personnes ayant un emploi dans le cadre d'un régime de réinsertion professionnelle (1998). Possibilité de percevoir des allocations payées par l'assurance chômage pour les personnes ayant un emploi dans le cadre d'un régime de réinsertion professionnelle (1998). Paiements forfaitaires en faveur des parents isolés chômeurs de longue durée et remboursement des frais de déménagement pour prendre un emploi.
Danemark	Réduction de 5 à 4 ans de la durée des allocations chômage (1999). Renforcement des exigences de disponibilité à l'embauche (1999).	Resserrement des règles relatives au droit au « minimum garanti » (assistance sociale) pour les jeunes de moins de 25 ans. Extension du droit et de l'obligation d'activité à toutes les personnes	

A.II-2bis. Les mesures sociales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Espagne	—	—	—	—
Finlande	Majoration des prestations de chômage partiel pour favoriser l'emploi à temps partiel (1997). Resserrement des conditions fixées pour pouvoir bénéficier des prestations du régime d'assurance chômage (10 mois au lieu de 6, 1997)	—	Modification du régime d'assistance sociale visant à abaisser le plancher de salaire (1998)	—
France (2000)	—	Extension du mécanisme d'intéressement qui permet de cumuler des revenus d'activité avec l'allocation RMI pendant les 12 1 ^{er} mois de l'emploi (1998). Réforme de l'allocation logement pour limiter le seuil à l'entrée du marché du travail	—	—
Grèce	Aide aux jeunes chômeurs de plus de 20 ans pour les encourager à suivre une formation et à rechercher un emploi dans le cadre d'un programme d'une durée limitée (1998-2000)	—	—	—
Irlande	—	Maintien du « supplément pour loyer et prêt hypothécaire » pour les bénéficiaires du <i>Community Employment Scheme</i> et du <i>Revenue job Assist</i> (1999)	—	Amélioration du régime de réinsertion professionnelle (indemnités de transport, primes au commencement d'une formation, 1999)
Italie	—	—	—	—
Luxembourg	—	—	—	—
Pays-Bas	—	Mise en place d'un programme permettant l'amélioration de la prise en charge des enfants (1999). Système d'offre d'emplois aux bénéficiaires du revenu minimum garanti ; suppression de l'aide en cas de refus	—	—
Portugal	Création d'une allocation chômage partiel pour promouvoir le travail à temps partiel (1999)	—	—	—

A.II-2ter. Les mesures sociales d'incitation au travail des personnes non qualifiées

Suède	Renforcement des exigences de mobilité d'emploi et de mobilité géographique dans le cadre de l'assurance chômage (2000)	—	—
Royaume-Uni	Introduction d'un entretien obligatoire avec un conseiller en emploi pour pouvoir bénéficier des prestations (ONE, 1999)	Introduction d'un salaire minimum national pour soutenir la stratégie visant à rendre le travail financièrement plus attrayant (1999)	Liaison plus étroite entre le bénéficiaire des prestations et la participation à des initiatives du New Deal pour les jeunes chômeurs (18 à 24 ans), les handicapés, les parents isolés et les conjoints de chômeurs

Source : Rapport conjoint sur l'emploi 2000, MISSOC INFO Evolution de la protection sociale dans les États membres de l'Union européenne, Plans d'action nationaux pour l'emploi 1998, 1999 et 2000, Carone et Salomáki (2001).

ANNEXE III

Systemes d'impôt sur le revenu en Europe

A.III-1. Description du bas du barème d'imposition sur le revenu dans les pays européens (pour un célibataire sans enfant)

	Seuil d'exonération en euros (% du SMO)		Taux marginal le plus faible du barème		Commentaires
	1999	2001/2002	1999	2001/2002	
Allemagne	6 681 euros (21,47 %)	7 236 euros	Formule 1 ^{re} tranche imposable : 179,13* Revenu + 1 222) *Revenu	Formule 1 ^{re} tranche imposable : 768,85* Revenu + 1 990) *Revenu	Système d'abattements et de crédits d'impôt en fonction de la situation familiale (pas d'abattement personnel de base). Déclaration séparée.
Autriche	3 634 euros (16,07 %)	8 721 euros	10 %	0 %*	Système d'abattements et de crédits d'impôt remboursables (pas d'abattement personnel de base) Certains allocations ne sont pas imposables (alloc. fam., maternité...) Imposition conjointe avec option de déclaration séparée.
Belgique	6 321 euros (22,39 %)	5 280 euros	25 %	25 %	Crédit d'impôt dont le montant dépend de la situation familiale. Les cotisations sociales sont déductibles du revenu brut. Crédit d'impôt remboursable. Imposition séparée après partage du revenu pour les couples mono-actifs.
Danemark	4 345 euros (11,78 %)	4 493 euros	7,5 %	6,25 %	Diverses déductions fiscales (cotisations retraite, frais professionnels...) Imposition séparée. Imposition gouvernementale et locale.
Espagne	3 606 euros (24,82 %)	3 678 euros	15 % ⁸⁸	15 %	Système d'abattements et de crédits d'impôt lié à la situation familiale (abattement personnel de base de 3 306 euros). L'imposition est séparée mais avec une possibilité de déclaration conjointe pour les couples mariés. Environ 3 % sont prélevés en plus des 15 % pour la 1 ^{re} tranche par les collectivités locales.

A.III-1bis. Description du bas du barème d'imposition sur le revenu dans les pays européens (pour un célibataire sans enfant)

Finlande	7 905 euros (32,1 %)	8 006 euros	5,5 %	5 %	Divers abattements et crédits d'impôt en fonction du type de revenu. Imposition séparée. Imposition nationale et municipale.
France	3 998 euros (19,25 %)	4 121 euros	10,5 %	7,5 %	Système du quotient familial et divers abattements, PPE. Quotient conjugal.
Grèce	5 576 euros (55,8 %)	nd	5 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt en fonction de la situation familiale. Les cotisations sociales sont déduites du revenu imposable. Imposition séparée.
Irlande	0 à 17 776 euros (86,4 %)	0 à 25 395 euros	24 %	20 %	Système complet de crédits d'impôts divers et d'abattements (abattement de base de 5 333 euros). Déclaration conjointe avec possibilité de déclaration séparée si le montant d'imposition est le même que sous l'imposition conjointe.
Italie	0 à 7 750 euros (38,55 %)	0 à 10 329 euros	18,5 %	18 %	Système de crédits d'impôt et d'abattements en fonction de la situation familiale. Imposition séparée.
Luxembourg	8522 euros (23,79 %)	nd	6 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt. Barème à 18 tranches. Imposition conjointe.
Pays-Bas (2002)	6 806 euros (29,13 %)	14 363 euros	6,2 %	3 %	2001 : adoption d'un système de « 3 boîtes » de revenus et d'un système complet de crédits d'impôt non remboursables (crédit de base de 1 576 euros). Imposition séparée.

A.III-1ter. Description du bas du barème d'imposition sur le revenu dans les pays européens (pour un célibataire sans enfant)

Portugal	0 à 3 492 euros (47,96 %)	nd	14 %	nd	Système d'abattements et de crédits d'impôt. (abattement forfaitaire de 2 604 euros). Les cotisations sociales sont déductibles au-delà d'un montant de 2 642 euros). Imposition conjointe
Royaume-Uni	0 à 2 431 euros (11,85 %)	0 à 3 050 euros	10 %	10 %	Système d'abattements et de crédits d'impôt remboursables Imposition séparée
Suède (1999)	24 125 (99,3 %)	24 158 euros	0	22 euros ³	Système d'abattements et de crédits d'impôt divers indépendant de la situation familiale. Déduction de base qui va de 958 euros à 1 994 euros Imposition séparée

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

2. Le montant d'impôt pour le niveau de revenu imposable de la 1ère tranche est de 90 000 pesetas (541 euros) puis, au-delà de cette limite et dans cette tranche, le revenu est imposé à 15 %.

On note qu'en 1998, le taux était de 17 %.

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

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

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

ANNEXE IV

Caractéristiques générales des crédits d'impôt

A.IV-1. Caractéristiques générales des crédits d'impôt mis en place dans les dernières réformes fiscales de quelques pays européens

	Reversé	Unité	Date d'introduction	Coût budgétaire en milliards d'euros	Coût en % du PIB	Nombre de bénéficiaires	Gain moyen en euros
France Prime pour l'Emploi	Oui	Individuelle avec une clause d'éligibilité pour le foyer fiscal ¹	Septembre 2001	En 2001 : 2,5 [*] En 2002 : 2,29 En 2003 : 2,57	En 2001 : 0,17 % En 2003 : 0,17 %	En 2001 : 8 675 000 foyers fiscaux touchés (25,4 % des avis d'imposition) En 2002 : 8,23 millions de foyers fiscaux	En 2001 : 288 euros par an
Royaume-Uni Working Family Tax Credit ²	Oui	Familiale	Octobre 1999	En 2001 : 8,11 En 2003 : 13 (estimation pour le CTC uniquement)	En 2001 : 0,58 % En 2003 : 0,89 %	En 2001 : 1,269 millions (au 31 mai 2001) En 2003 : 5,75 millions de familles (estimation pour 2003-2004 pour le CTC)	82,21 livres par semaine soit 13481 euros soit environ 6 470 euros par an
Belgique Crédit d'impôt	Oui	Individuelle	2000	En 2001 : 0,00931	En 2001 : 0,0037 %	En 2001 : 1 430 000 individus dont : 867 000 pour l'intégralité du crédit et 233 000 ayant droit à un remboursement d'impôt	471 euros par an
Pays Bas	Non	Individuelle	2001	En 2001 : 0,370	En 2001 : 0,086 %	nd	nd

1. Le seuil d'éligibilité du ménage est fixé à 76 000 francs (11 586 euros) par an pour un célibataire (1,54 SMIC) et à 152 000 francs (23 173 euros) pour un couple avec une majoration des seuils de 21 000 francs (3 200 euros) par demi-part supplémentaire qui s'ajoute à une part pour la personne isolée et à 2 parts pour un couple (3,08 SMIC) (exemple : le seuil de revenu au delà duquel un couple ayant 2 enfants n'est plus éligible à la PPE est de 152 000 + 21 000 + 21 000 = 194 000 francs soit 29 575 euros).

2. Le gouvernement britannique a réformé le système en 2003. Il est remplacé par un dispositif composé de 3 éléments : Tax Employment Credit destiné aux familles sans enfant, Child Credit et Pension Credit.

* Le coût initial de la mesure était de 1,26 milliard, il s'est ajouté 1,24 milliard issu du doublement de la prime accordé en janvier 2002 mais imputé à l'exercice 2001. Le coût en 2002 est plus faible car seule la part dépendant du salaire a été doublée, la part forfaitaire liée aux charges de famille demeurant inchangée. Le coût de la réforme 2003 est évalué à 280 millions d'euros dont 100 millions au titre de l'indexation sur le niveau des prix des différents seuils.

Source France : Ministère des Finances, Rapport Carrez : Loi de Finances 2003.

Source Belgique : Reyniers (2000).

Source Royaume-Uni : Chambaz et Lequet-Slama (2000), Brewer, Clark et Myck (2001), Brewer (2003).

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

ANNEXE V

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

Royaume-Uni: du WFTC au Working Tax Credit

Fonctionnement général

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

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

A.V-I. Montants du WFTC en 1999-2000

	WFTC par semaine
Crédit de base par famille	59 livres soit 96 €
Crédit pour les enfants	
Entre 0 et 15 ans	26 livres soit 42 €
Entre 16 et 18 ans	26,75 livres soit 43 €
Crédit supplémentaire ¹	11,45 livres soit 19 €
Taux de retrait au-delà du seuil	55 % au-delà de 91,45 livres soit 146 €
Crédit supplémentaire Adulte invalide	16 livres soit 26 €
Crédit supplémentaire pour enfant handicapé	30 livres soit 47 €
Crédit supplémentaire pour enfant avec invalidité renforcée	41,05 livres soit 67 €
Allocation pour garde d'enfant ²	70 % des frais de garde d'enfants sont pris en charge dans la limite de 135 livres (219 €) pour un enfant et 200 livres (324 €) pour deux enfants et plus.

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

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

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

Mode de versement

Le WFTC est versé sur une base familiale contrairement à l'impôt sur le revenu, calculé sur une base individuelle. Ce principe est justifié en termes d'équité entre les ménages et de coût budgétaire ainsi que de la volonté d'exclure du dispositif les jeunes adultes vivant encore chez leurs parents. Le travailleur perçoit le crédit sur sa paie¹ (si le couple est bi-actif, il choisit lequel des deux travailleurs va percevoir le crédit).

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

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

Le WFTC offre un avantage en termes de ciblage relativement aux transferts sociaux traditionnels, notamment le *Family Credit* qu'il a entièrement remplacé. En effet, certaines prestations souffrent d'un taux de recours² faible ce qui implique qu'une partie importante de la population visée par le transfert ne le perçoive pas. Le dispositif devient *de facto* moins efficace en termes de redistribution. Les raisons du « non-recours » sont multiples: effets stigmatisants associés à la perception du transfert, mauvaise compréhension par les individus éligibles, manque d'information... Le *Family Credit* engendrait d'un taux de recours très faible contrairement au WFTC, certainement jugé moins stigmatisant par les bénéficiaires potentiels.

Population concernée

En février 2000, 1 026 000 personnes étaient bénéficiaires du WFTC ou du FC (allocataires résiduels). 2 millions d'enfants appartenaient à des ménages bénéficiant de la nouvelle mesure et 43 % d'entre eux étaient dans des familles monoparentales. 51 % des allocataires du

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

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

WFTC sont des parents isolés et presque exclusivement des femmes (seulement 2 % sont des hommes). Les 49 % autres sont des couples et dans 79 % des cas l'homme est le travailleur principal. Plus d'une famille sur dix allocataires du WFTC perçoit une aide à la garde d'enfant; dans 90 % des cas ce sont des familles monoparentales. Le WFTC a permis d'augmenter les transferts liés à la garde des enfants.

Vers une extension du WFTC aux ménages sans enfant

Les nouvelles propositions du gouvernement britannique reposent sur un élargissement de l'utilisation du système fiscal dans un but de protection sociale. En avril 2003, le WFTC a été remplacé par deux types de crédits — un crédit d'impôt intégré pour les enfants (Child Tax Credit, noté CTC) et un crédit d'impôt pour l'emploi (Working tax credit, noté WTC). Par ailleurs, un crédit d'impôt pour les retraités a été introduit.

Le CTC représente la fusion de plusieurs parties du précédent système fiscal-social destiné à aider les familles avec enfants. À celui-ci s'ajoute le WTC qui vient en aide aux travailleurs à bas salaire avec ou sans enfants. Il offre en plus des subventions associées aux frais de garde des enfants pour certains parents actifs.

Le crédit d'impôt pour les enfants est offert à toutes les familles avec enfants, sans exigence d'activité. Ainsi non seulement les familles participant au marché du travail et faiblement rémunérées en bénéficient mais également celles qui sont hors du marché du travail. Le CTC est offert au principal *carer* des enfants (le plus souvent la mère). Il se substitue au FC et au WFTC. Selon l'*Institute for Fiscal Studies*, le CTC devrait toucher à 90 % des familles avec enfants d'ici avril 2004. Le WTC devrait aider 1 million de personnes isolées et de couples à bas revenu avec ou sans enfants. Le but de la réforme est de simplifier l'aide que les parents perçoivent pour leurs enfants et d'élargir les crédits d'impôt aux travailleurs sans enfants afin d'améliorer la situation de tous les travailleurs pauvres. Pour percevoir le WTC, les personnes doivent travailler plus de 16 heures par semaine pour une famille avec enfant et plus de 30 heures pour celles sans enfant. Le WTC a pour but de mieux rémunérer les travailleurs à plein temps à bas salaire. Or la pauvreté des familles sans enfants se concentre sur les travailleurs à temps partiel principalement les jeunes qui ne sont pas éligibles au WTC. Ainsi l'effet sur la pauvreté devrait être très limité.

A.V-I bis. Montants du CTC et du WTC en 2003

CTC par semaine	
Volet famille du crédit	10,45 livres soit 15 € doublé pour durant la 1 ^{re} année de l'enfant
Taux de retrait	6,7 % au-delà de 50 000 livres soit 70 070 € de revenu annuel ¹
Crédit pour les enfants	27,75 livres soit 39 €
Crédit pour s enfant handicapé	41,30 livres soit 58 €
Crédit supplémentaire pour s enfant handicapé	16,60 livres soit 23 €
Taux de retrait au-delà du seuil	37 % au delà de 13 230 livres soit 18 540 € de revenu annuel ²
WTC par semaine	
Personne isolée sans enfant	29,30 livres soit 41 €
Couple avec ou sans enfant et parents isolés	28,80 livres soit 40 €
Bonus si temps de travail > 30 heures par semaine	11,90 livres soit 17 €
Taux de retrait au-delà du seuil	37 % au delà de 5 060 livres soit 7 092 € de revenu annuel ³
Crédit pour personne handicapée	39,15 livres soit 55 €
Crédit supplémentaire pour personne handicapée	16,60 livres soit 23 €
Crédit pour garde d'enfant	
Coût maximum à déduire pour 1 enfant	135 livres soit 188 €
Coût maximum à déduire pour 2 enfants	200 livres soit 188 €
Pourcentage du coût pris en charge	70 %

1. Au-delà de 58 134 livres (66 269 livres si l'enfant à moins de 1 an) de revenu annuel, la famille n'est plus éligible.

2. Cette partie du crédit est supprimée pour un revenu annuel supérieur à 17 135 livres pour une famille ayant un enfant et 21 040 livres pour une famille avec deux enfants.

3. Le droit au crédit est supprimé au-delà de 10 857 livres de revenu annuel pour une personne seule sans enfant, de 13 230 livres pour une famille avec enfant travaillant à temps partiel et 14 911 livres pour une famille ave ou sans enfant travaillant à temps plein.

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

La Prime pour l'emploi en France

Fonctionnement général

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

fiscal. Trois conditions sont requises pour en bénéficier (les montants en gras correspondent à la législation 2003) :

— l'un des membres du foyer fiscal doit exercer une activité professionnelle;

— le revenu fiscal du foyer doit être inférieur à un certain seuil soit 76 000 francs (11 772 € **(11 972 €)**) soit 1 SMIC par an pour les personnes isolées, et 152 000 francs (23 544 euros **(23 944 €)**) soit 2 SMIC pour les couples déclarés. Ces seuils sont majorés de 21 000 francs (3 253 € **(3 308 euros)**) pour chaque demi-part supplémentaire. Soit pour la législation 2003 :

— **Couple avec 1 enfant = 23 544 + 3 253 = 26 797**
soit **2,5 SMIC**

— **Couple avec 2 enfants = 26 797 + 3 253 = 30 050**
soit **2,8 SMIC**

— le montant des revenus d'activité de chaque bénéficiaire potentiel doit être supérieur à 20 575 francs (3 187 € **(3 265 €)**) par an et inférieur à 96 016 francs (14 872 € **(15 325 €)**) pour les personnes isolées et les couples bi-actifs et 146 257 francs (22 654 € **(23 207 €)**) pour les couples mono-actifs et les célibataires avec enfants à charge.

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

Mode de versement

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

En 2001, la PPE était versée pour un revenu annuel allant de 0,3 à 1,4 SMIC. Elle atteignait son montant maximal de 1 500 francs (soit 230 euros) pour un SMIC à temps plein. Son montant moyen était de 946 francs (soit 144 euros) par an et par foyer bénéficiaire. En 2001, 8 milliards de francs (soit 1,22 milliard d'euros) de pouvoir d'achat ont été redistribués au titre de la PPE. En 2002, la PPE a été doublée. Son montant maximal était de 440 euros par an pour un SMIC à temps plein et 220 euros pour un demi SMIC. En 2003, elle aurait dû tripler par rapport à son niveau de 2001, mais le gouvernement Raffarin a modifié le projet initial du gouvernement Jospin. Elle a été recentrée sur le temps partiel : alors que son montant maximal pour

un SMIC à temps plein reste proche de ce qu'il était en 2002 (443 euros), celui associé à demi SMIC s'élève désormais à 322 euros.

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

**A.V-2. Calcul de la prime pour chaque membre du foyer
(Le tableau tient compte des modifications (doublement de la PPE)
instaurées par la législation de 2002)**

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

1. Même si la PPE est nulle dans ce cas, le foyer peut néanmoins bénéficier de la majoration forfaitaire de 62 €. Source : <http://www.impots.gouv.fr>

Sous la législation 2003, le montant de la prime n'est plus strictement proportionnel à la durée du travail pour les personnes employées à temps partiel ou sur une partie de l'année seulement. La majoration de la PPE augmente régulièrement en cas d'activité exercée entre 30% et 50% d'un temps plein annuel, puis décroît pour devenir nulle lorsque la durée d'activité atteint 100%.

A.V-3. Calcul de la prime 2002 pour l'ensemble du foyer

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

A.V-3bis. Calcul de la prime 2003 pour l'ensemble du foyer

Célibataire, veuf, divorcé, marié bi-actif	Avec 1 personne à charge	Avec 2 personnes à charge	Avec 3 personnes à charge
3 265 € < R < 15 235 €	Majoration de 32 €	Majoration de 64 €	Majoration de 93 €
Marié mono-actif	Avec 1 personne à charge	Avec 2 personnes à charge	Avec 3 personnes à charge
3 265 € < R < 15 235 €	Majoration de 32 €	Majoration de 64 €	Majoration de 93 €
15 235 € < R < 23 207 €	Majoration forfaitaire de 32 €	Majoration forfaitaire de 32 €	Majoration forfaitaire de 32 €
Célibataire, veuf, divorcé (travaillant à temps plein)	Avec 1 personne à charge	Avec 2 personnes à charge	Avec 3 personnes à charge
3 265 € < R < 15 235 €	Majoration de 64 €	Majoration : 64 + 32 = 96 €	Majoration : 64 + 32 + 32 = 128 €
15 235 € < R < 23 207 €	Majoration forfaitaire de 64 €	Majoration forfaitaire de 64 €	Majoration forfaitaire de 64 €

Source : <http://www.impots.gouv.fr>

Population concernée

Selon la Direction Générale des Impôts, 25,4 % des foyers fiscaux bénéficient de la PPE en 2001 (législation 2001) soit plus de 8 millions de foyers fiscaux. La proportion de foyers fiscaux imposables bénéficiaires est d'un tiers environ. La PPE est versée essentiellement à des salariés soit 92,5 % des bénéficiaires. Plus d'un tiers (34 %) travaillent à temps partiel contre 17 % dans la population active en 2001. Néanmoins, la définition du temps partiel retenue pour la PPE est plus large que celle habituellement utilisée puisqu'elle comporte également les personnes n'ayant pas travaillé l'année entière. Près des deux tiers des bénéficiaires ont déclaré un revenu professionnel entre I et I,4 SMIC. Pour la PPE 2002, les données ne sont pas encore disponibles, mais selon le rapport Carrez (2003), le nombre de bénéficiaires devrait s'élever à 8,23 millions de foyers fiscaux et le montant moyen de la prime serait de 252 euros par foyer par an. En outre 25 % des bénéficiaires occuperaient un emploi à temps partiel.

Le crédit d'impôt en Belgique

Fonctionnement général

Le gouvernement belge a adopté en 2001 un crédit d'impôt remboursable destiné revaloriser le salaire des travailleurs à bas revenus. Le crédit d'impôt est ciblé sur les travailleurs dont le revenu est proche du salaire minimum afin de rendre leur emploi plus rémunérateur. Le montant de base du crédit est de 90 euros pour l'exercice d'imposition 2003 (soit sur les revenus 2002). Ainsi, un isolé actif travaillant à plein temps paie moins d'impôt qu'avant l'introduction du crédit; s'il travaille à trois quart temps, il ne paie pratiquement plus d'impôt et s'il travaille à mi-temps au SMIC il reçoit un transfert (Reynders, 2000). Le crédit doit passer à 260 euros pour l'exercice d'imposition 2004³. Le projet prévoit que le crédit atteigne 540 euros pour l'année 2005.

Mode de versement

Il s'agit d'un crédit remboursable calculé sur la base du montant des revenus d'activités professionnelles. Les rémunérations d'un travail à temps partiel dont la durée est inférieure au tiers de la durée

3. Source: www.moniteur.be. Publication du 14 mars 2002 et du 4 mars 2003 (2^e édition).

normale du temps de travail ainsi que les revenus d'une activité d'indépendant exercée à titre accessoire ne sont pas pris en compte dans le calcul du crédit.

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

Pour $R < 3850$ € alors $CR = 0$ €

Pour 3850 € $< R < 5130$ € alors $CR = 90 * [(R - 3850)/(5130 - 3850)]$ €

Pour 5130 € $< R < 12840$ € alors $CR = 90$ €

Pour 12840 € $< R < 16680$ € alors $CR = 90 * [(16680 - R)/(16680 - 12840)]$ €

Pour $R > 16680$ € alors $CR = 0$ €

Population concernée

Le crédit bénéficie largement aux jeunes et aux femmes. 50 % des jeunes âgés de 20 à 25 ans, (période correspondant à leur entrée sur le marché du travail), bénéficient du crédit d'impôt. Cette proportion tombe à 16 % pour les personnes âgées de 40 à 65 ans. Les femmes étant beaucoup plus nombreuses à exercer un temps partiel et ayant des salaires moyens plus faibles que les hommes sont également largement concernés: 60 % des bénéficiaires sont des femmes.

Le crédit d'impôt aux Pays-Bas

Fonctionnement général

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

À ce crédit de base s'ajoutent des crédits spécifiques selon la situation personnelle, notamment familiale, du contribuable. En particulier, un crédit d'impôt, *Employment rebate*, est versé au titre des revenus d'activité. Il augmente le *General levy rebate* pour un montant maximal en 2001 de 803 euros pour un contribuable âgé de moins de 65 ans.

Le crédit d'impôt total dont bénéficie le contribuable est limité au montant d'impôt qu'il doit payer. Il n'est donc pas remboursable.

Néanmoins, bien que l'impôt sur le revenu soit individualisé aux Pays-Bas, les membres d'un couple peuvent se transférer l'un vers l'autre leur droit au crédit : l'individu dont le montant d'impôt est insuffisant pour bénéficier pleinement de son crédit d'impôt et dont le conjoint doit payer un montant d'un impôt (après crédit) positif, peut bénéficier d'une partie supplémentaire de son crédit dans la limite du montant d'impôt à payer par son conjoint. Mais le montant du *Levy rebate* ne peut jamais excéder le montant total d'impôt à payer par le couple.