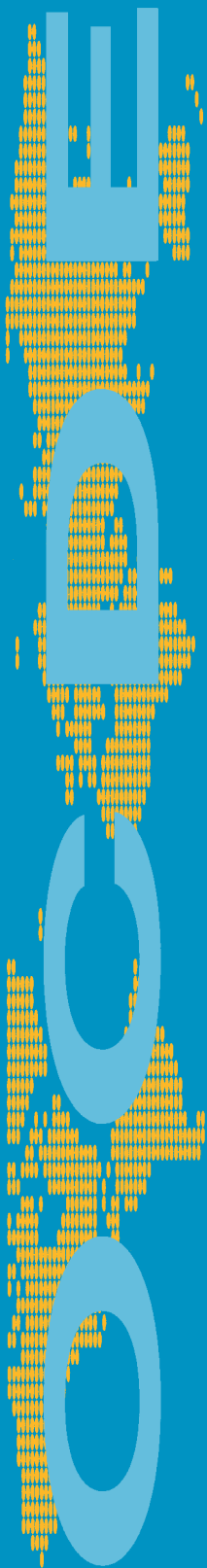


La STRATÉGIE

de l'OCDE pour l'EMPLOI

VALORISER LE TRAVAIL

Fiscalité,
prestations sociales,
emploi
et chômage



La stratégie de l'OCDE pour l'emploi

VALORISER LE TRAVAIL

*Fiscalité, prestations sociales,
emploi et chômage*

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

MAKING WORK PAY

Taxation, Benefits, Employment and Unemployment

© OCDE 1997

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

Le chômage est le résultat malheureux d'une incapacité de nos sociétés à s'adapter à un changement économique rapide. Telle est la conclusion de l'Étude de l'OCDE sur l'emploi. Ce dernier volume de la série consacrée à la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi a pour objet d'examiner comment la fiscalité et les transferts sociaux peuvent décourager la recherche d'un emploi et l'embauche. Quels sont les groupes sociaux les moins incités à accepter une offre d'emploi et quelles sont exactement les caractéristiques de la fiscalité et des transferts sociaux qui ont cet effet dissuasif ? Une analyse détaillée des réformes possibles de la fiscalité et des transferts sociaux et un inventaire des réformes adoptées récemment dans les pays de l'OCDE pour améliorer l'incitation au travail ont permis de dégager un ensemble de recommandations.

Ce rapport a été établi conjointement par le Groupe de travail sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales du Comité des affaires fiscales et par le Groupe de travail sur la politique sociale du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS.....	7
<i>Chapitre 1</i> INTRODUCTION.....	11
<i>Chapitre 2</i> FISCALITÉ, TRANSFERTS SOCIAUX ET MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL	13
<i>Chapitre 3</i> LE PIÈGE DU CHÔMAGE.....	17
3.1 Taux de remplacement.....	17
3.1.1 Les systèmes d'indemnisation du chômage sont-ils devenus plus généreux ?.....	17
3.1.2 Fiscalité et taux nets de remplacement typiques	21
3.1.3 Taux nets de remplacement typiques selon la situation de famille.....	25
3.1.4 Aides au titre du logement et taux nets de remplacement typique.....	27
3.1.5 Prestations d'aide sociale et taux nets de remplacement typiques	29
3.1.6 Taux de remplacement selon le niveau de salaire	30
3.1.7 Durée des prestations	32
3.1.8 Distribution des incitations au travail dans la population.....	32
3.1.9 Les taux de remplacement sont-ils "trop élevés" ?	38
3.2 Autres obstacles au travail qui trouvent leur origine dans le système d'imposition et de prestations sociales	39
3.2.1 Autres prestations de non-emploi et allocations de chômage	40
3.2.2 Revenus et dépenses selon que l'on travaille ou non.....	41
3.2.3 Trésorerie et entrée dans l'emploi	46
3.2.4 Incertitudes et passage à l'emploi.....	47
3.3 Mesures prises en faveur de l'emploi	48
<i>Chapitre 4</i> LE PIÈGE DE LA PAUVRETÉ ET LE NIVEAU ÉLEVÉ DES TAUX MARGINAUX EFFECTIFS D'IMPOSITION	51
4.1 Pourquoi les taux marginaux effectifs d'imposition sont-ils élevés ?	51
4.2 Qui est soumis à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés ?.....	53
4.3 Les niveaux élevés des taux marginaux effectifs d'imposition et le marché du travail	55
4.4 L'engrenage de la pauvreté.....	55
4.5 Prestations et crédit d'impôt subordonnés à l'exercice d'un emploi	58
4.5.1 Structure des dispositifs dans les pays de l'OCDE	58
4.5.2 Effets incitatifs vis-à-vis du marché du travail	59
4.5.3 Conception des dispositifs.....	61
4.6 Fiscalité et taux marginaux élevés.....	63
4.7 Systèmes d'imposition et de prestations et travail à temps partiel	63
4.8 Système d'imposition et de prestations et travail occasionnel	66
4.9 Mesures prises pour réduire les taux marginaux élevés d'imposition et s'attaquer au piège de la pauvreté	69

<i>Chapitre 5</i>	FISCALITÉ, TRANSFERTS SOCIAUX ET COÛT DE LA MAIN-D'OEUVRE	71
5.1	Le problème	71
5.2	Action des pouvoirs publics en matière de réduction du coût des bas salaires.....	75
<i>Chapitre 6</i>	ARBITRAGE ENTRE RÉFORME DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET RÉFORME DU RÉGIME DES PRESTATIONS	77
6.1	Simulation 1 : Réduction d'un cinquième des allocations de chômage.....	78
6.1.1	Effets sur les incitations à travailler	78
6.1.2	Effets distributifs et sur les recettes fiscales	78
6.1.3	Évaluation.....	78
6.2	Simulation 2 : Baisse de 20 points de pourcentage des taux de réduction des prestations	79
6.2.1	Effets sur les incitations à travailler	79
6.2.2	Effets distributifs et sur les recettes fiscales	80
6.2.3	Évaluation.....	80
6.3	Simulation 3 : Effets des crédits d'impôt et prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi .	81
6.3.1	Effets sur les incitations à travailler	81
6.3.2	Effets distributifs et sur les recettes fiscales	82
6.3.3	Évaluation.....	82
6.4	Simulation 4 : Imposition des familles ou des personnes ?.....	82
6.4.1	Effets sur les incitations à travailler	82
6.4.2	Effets distributifs et sur les recettes fiscales	83
6.4.3	Évaluation.....	83
6.5	Simulation 5 : Restructuration des cotisations de sécurité sociale.....	83
6.5.1	Effets	83
6.5.2	Évaluation.....	84
6.6	Évaluation des arbitrages entre politiques.....	84
<i>Chapitre 7</i>	CONCLUSIONS	87
<i>Annexe 1</i>	MESURE DES INCITATIONS	89
<i>Annexe 2</i>	CALCUL DES TAUX DE REMPLACEMENT.....	91
<i>Annexe 3</i>	DESCRIPTION DES MODÈLES DE SIMULATION MICRO-ÉCONOMIQUE	93
	RÉFÉRENCES.....	95
	NOTES.....	103

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS

Quand travailler ne rapporte rien, ce n'est guère incitatif. Si dans les pays de l'OCDE, pour la majorité de la population, le travail présente des avantages financiers immédiatement évidents, ce n'est pas forcément le cas pour ceux qui ne peuvent s'attendre qu'à un faible salaire, surtout lorsqu'ils ont des enfants. Certains travaillent malgré tout, soit pour améliorer par une expérience professionnelle leurs perspectives d'emploi ultérieures, soit pour d'autres raisons. Quoi qu'il en soit, pour ces catégories, la politique sociale et la politique du marché du travail peuvent être contradictoires. En effet, les prestations sociales doivent être assez généreuses pour assurer un revenu suffisant, mais elles risquent alors de diminuer ou même de réduire à néant l'intérêt financier du travail et d'enfermer ainsi les familles dans un cycle de dépendance.

La réforme de la fiscalité et des transferts sociaux ne saurait résoudre toutes les causes fondamentales du chômage mais, tels qu'ils existent, les systèmes d'imposition et de prestations peuvent susciter trois types de problèmes au niveau du marché du travail. Le premier est le "piège du chômage" qui apparaît lorsque les transferts sociaux sont élevés par rapport aux revenus escomptés du travail. Réduire les prestations servies aux chômeurs rendrait le travail plus intéressant financièrement, mais les coûts sociaux de cette solution risquent d'être inacceptables. Le deuxième problème est le "piège de la pauvreté" : les travailleurs à bas salaires n'ont guère d'intérêt financier immédiat à travailler un plus grand nombre d'heures. Par ailleurs, l'incitation à travailler à temps partiel ou à s'investir dans les études et la formation afin de monter dans l'échelle des salaires est fortement atténuée. Le troisième problème est que les prélèvements obligatoires assis sur les salaires risquent d'accroître le coût de la main-d'oeuvre et par conséquent de réduire l'emploi. La réduction de ces prélèvements, même si elle ne concerne que les bas salaires, coûte cher. Comme la plupart des réformes devront être sans incidence sur les recettes, il faudra remplacer ces prélèvements par d'autres qui ne pèsent pas en fin de compte sur la main-d'oeuvre à bas salaire, réduire les dépenses publiques ou déplacer la charge de l'impôt vers les hauts revenus.

Il n'existe pas de solutions simples ni évidentes en la matière. Réformer la fiscalité et les transferts sociaux pour rendre le travail financièrement intéressant suppose des arbitrages. Une combinaison de mesures permettra un meilleur équilibre entre les objectifs budgétaires et sociaux et ceux du marché du travail. Il est clair que, de toute façon, s'il n'y a pas d'emplois, les gens ne peuvent pas trouver de travail.

Aucun pays n'a encore trouvé de système idéal d'imposition et de transferts sociaux. Les priorités varient beaucoup d'un pays à l'autre. Cette diversité offre une richesse d'expérience sur laquelle les pays peuvent s'appuyer. Il ne faut pas que l'inertie administrative et la crainte de générer des perdants empêchent les expérimentations. Le pilotage du changement dans le cadre d'expériences limitées permet aux pays d'essayer des solutions sans modifier trop souvent de façon déstabilisante les obligations fiscales et les droits à prestations. Ces expériences -- et d'ailleurs toute réforme -- exigent une surveillance et une évaluation soigneuses des résultats.

Le présent examen des interactions entre fiscalité, transferts sociaux, emploi et chômage conduit à faire une série de recommandations de principe, qui doivent évidemment être adaptées à la situation particulière de chaque pays Membre. Les problèmes du marché du travail -- importance du chômage des jeunes, du chômage de longue durée et du chômage saisonnier -- diffèrent. Les niveaux et les structures de la fiscalité varient. Les réformes doivent respecter le rôle joué par les différents échelons des pouvoirs publics. Les pays n'ont pas tous les mêmes engagements internationaux. D'autre part, les réformes doivent s'appuyer sur les systèmes en vigueur, en se concentrant sur les problèmes sans perturber indûment le rapport que l'on peut raisonnablement espérer entre les cotisations de sécurité sociale et les prestations. Elles doivent être compatibles avec les autres mesures destinées à faire reculer le chômage. Les onze recommandations exposées ici sont étroitement liées, en particulier la deuxième, la troisième et la quatrième, qui visent à redistribuer la charge fiscale en l'allégeant pour les bas salaires.

1. Les prestations assurées aux personnes qui ne travaillent pas ne doivent pas rendre le travail non rémunérateur

Réduire les prestations est la façon la plus simple d'accroître l'incitation au travail, mais ce n'est pas nécessairement la meilleure. Si l'on abaisse trop le niveau des prestations ou si la recherche d'emploi est inefficace parce que le délai est trop court, la pauvreté risque de s'aggraver. Cela dit, des prestations supérieures au revenu potentiel du travail risquent d'inciter les bénéficiaires à demeurer d'éternels assistés. Il se peut qu'il faille réduire le niveau des transferts sociaux et fixer la durée de versement des prestations liées aux salaires de façon à encourager les personnes qui ne trouvent pas rapidement du travail à revoir l'idée qu'elles se font d'un salaire acceptable.

2. Le travail faiblement rémunéré ne doit pas être trop imposé

Dans de nombreux pays, des réformes fiscales récentes ont alourdi les prélèvements obligatoires pour les bas salaires comparativement plus que pour les salaires élevés. Il est souhaitable d'inverser cette situation partout où c'est possible afin d'augmenter les incitations au travail pour les bas salaires. Il faudrait, soit restructurer les cotisations de sécurité sociale de façon à réduire la charge qui pèse sur les bas salaires, soit élargir l'assiette du financement. Cela dit, une telle opération risque, tout en encourageant ceux qui n'ont pas d'emploi à travailler, d'inciter ceux qui en ont un à réduire le nombre de leurs heures de travail. Plus les écarts de rémunération sont grands et plus les taux marginaux d'imposition sont bas, plus le compromis est bénéfique.

3. Il faut avoir recours à des avantages subordonnés à l'exercice d'un emploi pour accroître le revenu du travail des familles

Le mieux est de limiter ce type de régime aux familles avec enfants car il comporte des taux de remplacement élevés. Le revenu du travail des bas salaires peut être augmenté moyennant un coût budgétaire plus faible que par des réductions générales d'impôt. Cependant, comme dans le cas de la recommandation précédente, l'équilibre entre les coûts et les avantages dépend de la structure du marché du travail. Le mieux est que les prestations en question soient administrées par l'organisme le plus à même de tenir compte de la situation particulière de chaque famille et d'assurer les paiements de la façon la moins coûteuse.

4. Le coût de l'embauche de travailleurs à bas salaire doit être réduit.

Il est souhaitable de réduire l'écart entre ce qu'il en coûte à un employeur d'embaucher quelqu'un même faiblement rémunéré et ce que perçoit le salarié, surtout dans les pays dans lesquels cet écart est relativement important ou s'est récemment élargi. Même si au total elle n'est pas augmentée, la demande de main-d'oeuvre s'exercera alors en faveur des catégories de personnes à bas salaire difficiles à employer. (Voir toutefois les réserves exprimées dans le cadre des deux précédentes recommandations). Il pourrait être utile de coordonner avec ce changement d'autres mesures en faveur du marché du travail.

5. Le contrôle de la recherche d'emploi doit être efficace

Un contrôle efficace de la recherche d'emploi est indispensable quel que soit le niveau des allocations. En intégrant l'administration des obligations de recherche d'emploi aux politiques actives du marché du travail, il est possible d'accroître l'efficacité des deux (pour plus de précisions, voir l'étude intitulée *Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*).

6. Il ne faut pas que les prestations d'inactivité servent de substitut aux prestations de chômage

Il importe de limiter l'octroi de prestations non assorties de l'exigence d'une recherche active d'emploi -- par exemple, pensions d'invalidité ou retraite anticipée -- comme alternative aux allocations de chômage. Les retraites anticipées subventionnées ne doivent pas servir à encourager les travailleurs à quitter la population active.

7. Le passage du chômage au travail doit être facilité

Même lorsque les revenus du travail sont supérieurs aux transferts sociaux, les bénéficiaires de ces derniers peuvent craindre une plus grande insécurité s'ils prennent un emploi. La lenteur du traitement des demandes de prestations des nouveaux embauchés et l'arrêt brutal des prestations autres que monétaires assurées à ceux qui n'ont pas d'emploi peuvent constituer des obstacles supplémentaires pour ceux qui s'efforcent de trouver un travail. La pénalisation des nouveaux embauchés par des retenues d'impôt à la source trop élevées a le même genre d'effet.

8. Le rapport entre les revenus du travail et les transferts sociaux doit être plus transparent

Si l'on suit les recommandations précédentes, il sera plus intéressant de travailler que de compter sur les transferts sociaux. Mais si les systèmes restent aussi complexes qu'ils le sont aujourd'hui, les intéressés n'ont guère de chances de savoir à combien s'élèvera la différence. Des règles plus simples, une meilleure coordination entre les systèmes d'imposition et de transferts sociaux et une coopération accrue entre les différents organismes, conjuguées à des campagnes de publicité, montreront que le travail est financièrement avantageux.

9. Le système de prestations doit encourager le travail à temps partiel pour des groupes ciblés

Il convient d'encourager un travail à temps partiel qui favorise les contacts avec le marché du travail pour des personnes telles que des parents isolés ou les chômeurs de longue durée pour lesquelles un travail à temps plein ne peut pas être une solution réaliste. Relever le montant des gains non pris en compte dans les critères de ressources et permettre de conjuguer un travail à temps partiel à la perception d'allocations réduites pendant un temps limité aidera les groupes en question. Mais l'expérience montre qu'il importe d'exercer des contrôles rigoureux sur les indemnités de chômage partiel afin d'éviter les abus.

10. Il faut inciter les conjoints des chômeurs à travailler

En règle générale, les prestations d'assurance sont calculées sur le revenu de l'individu, et les prestations sous condition de ressources sur celui de la famille. Le nombre de bénéficiaires de prestations sous condition de ressources s'est accru rapidement dans presque tous les pays de l'OCDE pour plusieurs raisons, soit que les demandeurs ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir les prestations d'assurance, soit qu'ils soient parvenus au terme de la période d'indemnisation, soit du fait de la croissance du nombre de jeunes au chômage et des familles monoparentales. Selon la façon dont les critères de ressources sont définis, ils peuvent réduire l'incitation à travailler à temps partiel ou pour un salaire faible non seulement pour le chômeur mais aussi pour son conjoint. Les prestations accordées sans condition de ressources devraient être conçues de telle façon que chaque membre du ménage soit incité à travailler : on pourrait, par exemple, individualiser les droits à prestations.

11. Le financement des prestations doit être transparent

Le lien entre le niveau et la structure des prestations et la manière dont elles sont financées est trop obscur pour beaucoup de gens pour qu'ils puissent le comprendre. C'est particulièrement vrai dans les pays où les transferts sociaux sont financés principalement par des prélèvements opérés sur les employeurs. Diverses mesures pourraient éclairer le débat sur la réforme des systèmes de transferts sociaux en rendant plus clair le coût des prestations. Le détail des cotisations sociales versées par les employeurs pourrait être indiqué sur les feuilles de paie. Des réformes plus importantes telles que le transfert des cotisations des employeurs aux salariés ou le calcul des cotisations des employeurs en fonction du risque pourraient également être étudiées.

Chapitre 1

INTRODUCTION

Les systèmes d'imposition et de transferts sociaux sont le moyen le plus direct pour les pouvoirs publics d'encourager financièrement les individus à travailler et les employeurs à les embaucher. Mais les systèmes existants présentent encore beaucoup de caractéristiques qui datent d'une époque révolue et n'ont pas suivi les changements intervenus sur le marché du travail.

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a montré que les problèmes actuels du marché du travail étaient en grande partie imputables aux systèmes en question. En effet, la fiscalité augmente les coûts d'emploi des travailleurs, surtout au niveau des bas salaires ; pour les mêmes catégories de personnes, les systèmes de transferts sociaux ne paraissent guère propres à inciter au travail. Autrement dit, la structure de la fiscalité et des transferts sociaux risque de rendre le travail financièrement inintéressant.

La présente étude met en évidence trois types d'effets dissuasifs que peuvent avoir les systèmes d'imposition et de transferts sociaux vis-à-vis du marché du travail.

- *Le piège du chômage* : les allocations versées aux chômeurs et à leur famille sont élevées par rapport au salaire qu'ils seraient susceptibles de percevoir, ce qui ne les incite guère à trouver un emploi.
- *Le piège de la pauvreté* : un accroissement marginal du salaire ou du revenu conduit à une réduction des prestations et à une augmentation des impôts et des cotisations, ce qui dissuade les titulaires de prestations de consentir des efforts supplémentaires.
- *Les coûts élevés de la main-d'oeuvre* : les charges fiscales et sociales relatives aux bas salaires sont importantes, ce qui accroît le coût de la main-d'oeuvre et dissuade les employeurs d'embaucher.

Cette étude examine successivement chacun des aspects des systèmes d'imposition et de transferts sociaux existant dans les pays Membres qui entraînent les effets négatifs en question, puis passe en revue les réformes possibles. Cela dit, on ne peut restructurer les systèmes d'imposition et de prestations en vue d'atténuer les dommages qu'ils causent au marché du travail que dans la mesure où c'est compatible avec leur objectif fondamental, qui est pour les impôts de dégager des recettes et pour les prestations sociales principalement de subvenir aux besoins de ceux dont les revenus sont insuffisants. Presque toutes les réformes qui rendent le travail financièrement rentable impliquent des arbitrages entre ces objectifs. Les réformes des systèmes d'imposition et de prestations sociales ne sauraient se fonder uniquement sur une analyse des faits, elles appellent des prises de position d'ordre politique.

Ce rapport voit dans les incitations financières immédiates un déterminant clef des comportements sur le marché du travail, mais il est évident que d'autres facteurs ont aussi leur influence sur la décision de travailler ou non. Il arrive que des personnes rationnelles travaillent même si cela semble à première vue irrationnel. En effet, même s'il n'y a pas d'avantage financier immédiat à travailler, un emploi à bas salaire peut néanmoins constituer la première marche de la montée vers une rémunération meilleure. Certains peuvent aussi vouloir travailler parce qu'ils *aiment* travailler. En outre, un emploi rémunéré structure, dans une large mesure, la vie sociale d'un individu en lui permettant de s'insérer dans des réseaux, et donne du sens à son existence. Par ailleurs, beaucoup d'incitations financières évoquées dans cette étude s'adressant non aux employeurs mais aux travailleurs et aux chômeurs, beaucoup de chômeurs de la zone de l'OCDE considèrent peut-être qu'on prend leurs problèmes à l'envers : ils cherchent activement du travail, mais il n'y en a pas, quel que soit le salaire.

Cependant, les incitations ont aussi leur importance, pour trois raisons. La première est que les incitations financières jouent un rôle à *la marge*. Certes, chacun envisage ses perspectives d'emploi à long terme et de toute évidence beaucoup de gens aiment leur emploi, mais les incitations financières ne sont pas négligeables. Nombreux sont ceux qui cherchent du travail même s'ils avaient financièrement avantage à continuer de percevoir des prestations, mais plus nombreux encore sont ceux qui cherchent du travail lorsqu'ils y sont clairement incités financièrement. Après tout, si le travail n'est pas rémunérateur, les intéressés échangent du temps libre contre une situation financière dégradée. La valeur négative implicite attribuée au temps libre va à l'encontre de l'expérience courante. Deuxièmement, travailler implique des dépenses de déplacement, de travail, d'habillement et d'équipement et éventuellement de garde des enfants. Si le travail n'est pas rémunérateur, ceux qui ont très peu de ressources risquent de ne pas pouvoir s'y lancer sans priver leurs enfants. C'est en partie pourquoi les employeurs n'offrent pas d'emplois dont ils savent que personne ne pourrait accepter les salaires sans être plus mal loti qu'au chômage. La troisième raison qui justifie d'examiner les incitations financières au travail est que les études empiriques montrent qu'elles ont de l'importance. On évoquera plus loin certaines des études en question.

Il n'est évidemment pas question de dire que la fiscalité et les transferts sociaux sont la source unique du chômage et que des réformes appropriées ramèneront le plein emploi dans les pays de l'OCDE. Comment cela pourrait-il être le cas alors que certains pays ont suivi certaines des recommandations faites ici et que cela n'a pas empêché le chômage d'augmenter ou de rester obstinément élevé ? *L'étude sur l'emploi* a montré que les causes du malaise du marché du travail sont multiples.

On examinera les incidences à moyen et à long terme des réformes de la fiscalité et des régimes de prestations -- celles qui ont des répercussions sur le chômage d'équilibre plutôt que sur ses variations conjoncturelles à court terme --. Dans un premier temps, l'accroissement du taux d'activité des "sans emploi" risque d'augmenter le chômage mais à moyen terme la production est déterminée par le volume de la main-d'oeuvre aussi bien que par sa productivité, de sorte qu'il est souhaitable d'augmenter l'offre de main-d'oeuvre.

Enfin, l'administration des prestations et les liens entre le système de transferts sociaux et les mesures actives du marché du travail ne sont pas examinés dans la présente étude. Pour un examen détaillé de l'expérience récente, voir OCDE 1996b.

Chapitre 2

FISCALITÉ, TRANSFERTS SOCIAUX ET MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Un document officiel australien constatait récemment, en proposant des réformes majeures, que

Les dispositifs de protection sociale des chômeurs correspondent encore pour l'essentiel au système de prestations adopté en faveur des chômeurs dans les années 40, vers l'époque de la publication du Livre blanc sur le plein emploi [en 1945]. (Australie, 1994, p. 143).

Cette observation s'applique tout autant à la plupart des pays Membres de l'OCDE. Les systèmes de prestations ont été conçus à une époque où le chômage était relativement rare et de durée limitée et où le chômage des jeunes et les familles monoparentales (autres que les veuves) ne constituaient pas des sujets de préoccupation pour les hommes politiques. D'autres domaines de la politique sociale -- logement, retraite anticipée et invalidité -- pouvaient être traités séparément du cas des chômeurs. Le système de protection sociale était conçu pour une population où les taux d'activité étaient élevés chez les hommes et faibles chez les femmes et où les individus pouvaient compter travailler toute leur vie sans interruption. Les variations conjoncturelles de l'emploi étaient dans une large mesure compensées par le retrait des femmes du marché du travail en période de récession.

Il était relativement facile dans ces conditions de concevoir des systèmes de prestations améliorant les conditions d'existence. Les personnes qui ne souhaitaient pas prendre de risques voulaient une assurance contre la perte de leur salaire et elles étaient prêtes à payer des primes pour pouvoir recourir éventuellement aux prestations. Celles-ci n'étaient nécessaires que pendant un temps limité, un nouvel emploi étant trouvé relativement vite.

Depuis lors, des changements majeurs sont intervenus sur les marchés du travail de l'OCDE. Pour en tenir compte, les systèmes de prestations sociales ont pris en compte une plus grande diversité de situations sur le plan familial et sur celui du marché du travail et les transferts sociaux ont été différenciés en conséquence. Mais le lien de cause à effet ne va pas que dans un sens : la structure des systèmes d'imposition et de prestations a aussi son incidence sur les salaires et l'emploi. Les principaux changements intervenus sur les marchés du travail sont les suivants :

- Le chômage se situe en général à un niveau beaucoup plus élevé que lorsque les régimes d'assurance-chômage ont été mis en place après 1945. Si entre 1950 et 1975 il touchait en moyenne environ 10 millions de personnes (3 pour cent de la population active) dans la zone de l'OCDE, il atteint aujourd'hui près de 35 millions de personnes, soit 8 pour cent de la population active (OCDE, 1994b).
- Dans la moitié environ des pays de l'OCDE, un tiers des chômeurs sont sans travail depuis plus d'un an. Beaucoup de ceux qui perdent leur emploi restent au chômage

au-delà de la durée maximum de versement des allocations de chômage de base (OCDE, 1995*d*).

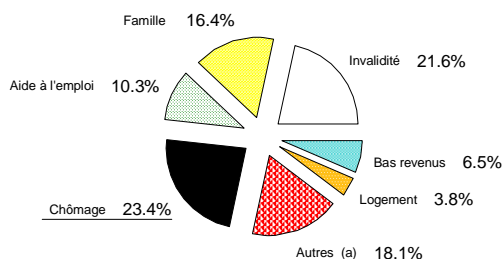
- L'augmentation moyenne du taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) entre 1973-1975 et 1993-1994 a été de 13 points de pourcentage (OCDE, 1995*d*). Les jeunes représentent aujourd'hui environ un tiers des sans emploi. Ils n'ont que peu ou pas d'antécédents professionnels et n'ont pas cotisé aux régimes d'assurance de sorte qu'ils n'ont souvent pas droit aux prestations correspondantes.
- Depuis 1966, le taux d'activité des hommes a baissé dans toutes les régions de l'OCDE ; de plus de 90 pour cent des hommes de 25 à 64 ans, il est descendu aux environs de 80 pour cent en 1994 (OCDE, 1994*b* et OCDE 1995*e*). Mais beaucoup de ceux qui se retirent de la population active bénéficient de prestations d'invalidité, de maladie ou de préretraite. Le taux d'activité des femmes a, en revanche, augmenté durant la même période dans la plupart des régions de l'OCDE, passant de 40 à 60 pour cent, avec des accroissements massifs dans la majorité des pays où ce taux était bas.
- De ce fait, les couples à deux salaires sont désormais plus courants. Aux États-Unis, les ménages à deux salaires sont passés de 9 à 40 pour cent de l'ensemble des ménages depuis 1940 (Hayghe, 1990). Depuis 1983, la proportion de ménages à deux adultes qui travaillent est passée de 40 à 49 pour cent dans douze pays de l'OCDE (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni). Le nombre de ménages où un adulte travaille et l'autre non est tombé de 51 à 42 pour cent (Gregg et Wadsworth, 1996).
- Le phénomène des familles monoparentales s'est répandu. Leur nombre a doublé dans presque tous les pays de l'OCDE depuis le début des années 70 (il a plus que doublé en Allemagne, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis) et, en 1990-1991, il représentait 15 pour cent des familles avec enfants (OCDE, 1993*b* ; Ermisch, 1990 ; Eurostat, 1995).
- L'augmentation du nombre de couples à deux salaires et des familles monoparentales a rendu de moins en moins courant le modèle traditionnel de l'homme qui travaille pour subvenir aux besoins de toute la famille, ce cas étant passé de 70 pour cent à 20 pour cent des ménages, aux États-Unis, depuis 1940 (Hayghe, 1990). L'assurance de chaque travailleur contre la perte de salaire ne suffit plus à garantir un revenu et un bien-être familial suffisant lorsqu'un nombre croissant de ménages d'âge actif est sans travail.
- Le travail à temps partiel s'est développé, en venant à représenter un cinquième de l'emploi total dans un tiers des pays Membres (OCDE, 1995*d*). La relation entre le système de transferts sociaux et le travail à temps partiel est complexe. Les travailleurs à temps partiel n'ont pas tous droit à des prestations d'assurance, ce qui veut dire qu'il y a une lacune dans la couverture de la population active par le système d'assurance. Parfois le travail à temps partiel permet de bénéficier de prestations, parfois il ne le permet pas.
- L'échelle des salaires s'est réduite au cours des années 60 et 70 dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans les années 80, l'écart des gains semble s'être notablement élargi dans un certain nombre de pays, en particulier au Royaume-Uni, aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Japon (OCDE, 1993*a*). Depuis 1990,

l'augmentation de l'inégalité des salaires n'a été nette qu'au Royaume-Uni (OCDE, 1996a). Au Canada et aux États-Unis, les salaires réels du bas de l'échelle ont diminué, tandis qu'ailleurs ils restaient stables ou continuaient à augmenter. La distribution des salaires n'a que peu ou pas changé dans les pays nordiques, la France et l'Allemagne. En l'absence d'allocations, certaines familles où une seule personne travaille à temps plein risquent de ne pas atteindre un niveau de vie socialement acceptable. La distribution des revenus de base s'est élargie (avant prélèvements obligatoires et transferts sociaux) depuis 1980 en Australie, au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis (voir OCDE, 1995g). Cela dit, dans certains pays, le système d'imposition et de prestations fait que les changements dans la distribution des revenus disponibles des ménages ont finalement été relativement limités.

Les situations de famille et d'emploi s'étant diversifiées, il en a été de même des types de prestations perçues. La figure 1 montre que même si les allocations de chômage représentent la fraction la plus importante des dépenses sociales en faveur des personnes n'ayant pas atteint l'âge de la retraite, elles atteignent en moyenne à peine plus de 20 pour cent du total dans la zone de l'OCDE. Les allocations familiales, les autres dispositifs de garantie de revenu et les pensions d'invalidité sont souvent, individuellement plus importantes que les allocations de chômage.

Figure 1: Répartition des dépenses sociales

en pourcentage des dépenses au profit de la population n'ayant pas atteint l'âge de la retraite (1993)



a) Autres: Maladie, Maternité, et Maladie professionnelle ou accident du travail
Source: Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales.

Les régimes de prélèvements obligatoires ont eux aussi considérablement changé. Les besoins de recettes des États ont beaucoup augmenté, passant pour les pays de l'OCDE d'une moyenne de 26 pour cent en 1965 à 35 pour cent en 1980 et 39 pour cent aujourd'hui (OCDE, 1996b). La structure des prélèvements s'est également modifiée. Le tableau 1 fait apparaître une réduction de la part des impôts sur le patrimoine et de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les taxes générales à la consommation telles que la TVA ont eu tendance à se substituer à d'autres taxes sur les biens et services, telles que les droits et accises. Malgré les différences dans les politiques économiques, sociales et budgétaires, ces tendances s'observent dans presque tous les pays de l'OCDE. Mais c'est la part des cotisations de sécurité sociale dans l'ensemble des prélèvements obligatoires qui a le plus fortement augmenté, atteignant 27 pour cent du total des recettes en 1993. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est passé entre 1965 et 1993 d'une moyenne de 7.1 pour cent à 11.3 pour cent du PIB sur l'ensemble de l'OCDE, les charges sociales passant quant à elles de 4.9 pour cent à 10.2 pour

cent du PIB. Il y a eu tendance à déplacer l'impôt sur le revenu des personnes physiques de la famille à l'individu et les seuils d'imposition ont souvent été abaissés par rapport aux gains, élargissant ainsi l'impôt à un plus grand nombre de salaires. Les plafonds de cotisation de sécurité sociale ont été relevés ou carrément supprimés. Ces changements ont modifié les interactions entre les prélèvements et les transferts sociaux et par conséquent l'effet des systèmes d'imposition et de prestations sur les décisions relatives au travail (voir OCDE, 1995a).

Le débat sur les liens entre la fiscalité et les transferts sociaux d'une part et le marché du travail de l'autre se ramène souvent à examiner si les allocations de chômage sont élevées par rapport aux salaires et si elles impliquent des effets nettement dissuasifs à l'égard du travail. Ces aspects sont certes importants, mais ils ne reflètent pas toute la complexité du monde réel. Les revenus disponibles selon que l'on travaille ou non dépendent des cotisations de sécurité sociale, des impôts versés sur les salaires et les allocations et du droit à d'autres prestations souvent soumises à condition de ressources (allocations logement, allocations familiales, allocations de parent isolé, etc.). Comme le montreront les sections qui suivent, cette simplification excessive risque de conduire à négliger les autres effets importants que peut avoir le système d'imposition et de prestations sur le marché du travail. Les réformes visant à inciter financièrement à l'exercice d'un emploi n'impliquent pas nécessairement d'arbitrages aussi radicaux entre les objectifs sociaux et ceux du marché du travail.

Tableau 1.
Structure des prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE, 1965-1995

Pourcentage des recettes totales	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Revenu des personnes physiques	26	28	30	31	30	29	27
Bénéfices des sociétés	9	9	8	8	8	8	8
Sécurité sociale	18	20	22	22	22	23	25
Taxes foncières et immobilières	8	7	6	5	5	6	5
Consommation générale	12	14	13	14	16	17	18
Autres biens et services	26	22	19	18	18	14	15

Note : Moyenne pour l'OCDE du pourcentage d'imposition correspondant à chacune des sources. Les prélèvements assis sur les salaires (3 000) sont pris en compte avec les cotisations de sécurité sociale (2 000). Sont exclues les taxes appartenant à la catégorie résiduelle (6 000). C'est pourquoi le total des chiffres n'est pas égal à 100.

Source : OCDE (1997).

LE PIÈGE DU CHÔMAGE

3.1 Taux de remplacement

Le système d'indemnisation du chômage constitue une assurance contre la perte d'emploi qu'il serait difficile sinon impossible de négocier auprès d'assureurs privés. Il atténue les conséquences financières de la perte d'emploi et permet aux chômeurs d'en rechercher un autre correspondant à leurs aptitudes sans être obligés, par nécessité financière, d'accepter le premier travail qui se présente. L'adéquation entre l'emploi occupé et la qualification détenue permettant d'augmenter la productivité et réduisant le risque de chômage ultérieur, l'indemnisation du chômage peut ainsi contribuer au bon fonctionnement du marché du travail.

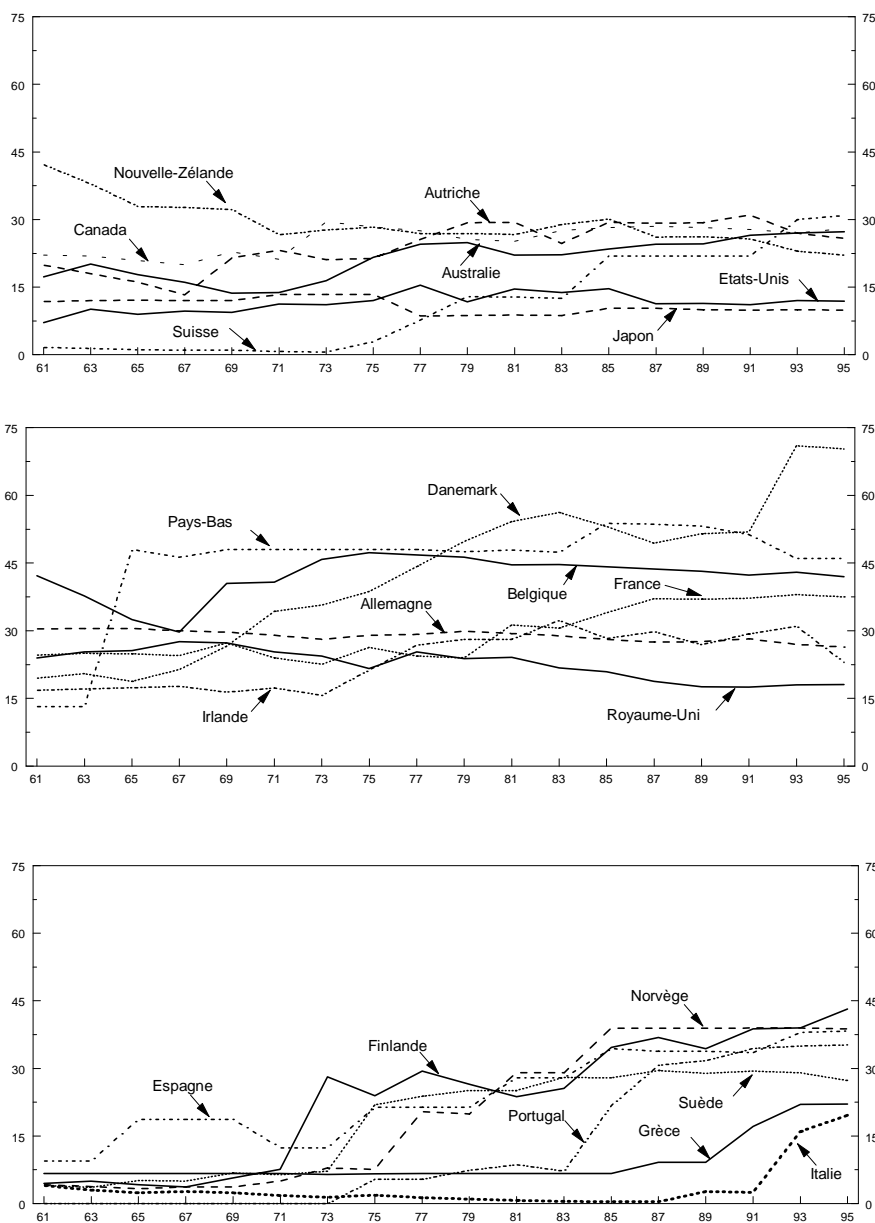
L'indemnisation du chômage peut toutefois aussi avoir des effets négatifs sur le marché du travail et sur la protection sociale. En libérant les chômeurs de l'obligation d'accepter des emplois qui ne leur conviennent pas, les allocations de chômage ont pour effet d'augmenter la durée de celui-ci. D'autre part, elles faussent aussi les incitations auxquelles sont soumises les parties aux négociations salariales. Si les conséquences du chômage sont dures, les travailleurs hésiteront avant de demander des hausses de rémunération et de risquer ainsi leur emploi. Les allocations subventionnent par ailleurs l'emploi de type saisonnier. En l'absence de mesures appropriées pour les contrebalancer, plus les allocations sont élevées par rapport à la rémunération du travail (c'est ce que l'on appelle le "taux de remplacement"), plus le chômage sera élevé.¹

3.1.1 Les systèmes d'indemnisation du chômage sont-ils devenus plus généreux ?

Dans le cadre de l'*Étude sur l'emploi*, on a élaboré pour presque tous les pays Membres de l'OCDE un indicateur qui synthétise les droits à allocations de chômage brutes (c'est-à-dire avant impôt) par rapport à la rémunération du travail (brute). Cet indicateur donne les taux de remplacement bruts moyens pour deux niveaux de salaire, trois situations familiales et trois durées de chômage. On a constaté que l'augmentation des droits à allocation de chômage, qui sont passés en moyenne, dans la zone de l'OCDE, de 16 pour cent des salaires en 1961 à 29 pour cent en 1991, a pu contribuer à faire croître le chômage. Mais, s'il y a un lien de cause à effet, l'effet en question ne se fait sentir pleinement qu'au bout d'un certain nombre d'années. La conclusion dégagée dans l'*Étude sur l'emploi* est que "de cette comparaison [entre les droits aux prestations de chômage et les taux globaux de chômage] il ressort que, même s'il n'existe pas de relation statistique directe entre les taux de chômage et les droits aux allocations de chômage sur le très court terme, l'hypothèse d'une relation sur le plus long terme est plausible."(OCDE, 1994b). Cependant, se fondant sur les mêmes données, Blondal et Pearson (1995) estiment que des prestations élevées vont de pair, statistiquement, avec un haut niveau d'activité et qu'il n'y a pas d'effet, statistiquement significatif, de l'indicateur sur le rapport emploi/population.

La figure 2 prolonge cette série jusqu'en 1995. L'indicateur ne montre pas que la plupart des gouvernements ont réagi à la persistance d'un chômage élevé en réduisant les droits à prestations (voir encadré 1). De fait, l'indicateur sommaire pour l'ensemble de la zone a légèrement augmenté, atteignant 31 pour cent en 1995.

Figure 2. Indicateur des droits à prestations¹, 1961-1995²
Pourcentages



1. Moyenne des taux de remplacement des prestations de chômage pour deux niveaux de rémunération, trois situations de famille et trois durées de chômage. Pour plus de détails, voir OCDE, *Etude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications*, chapitre 8. Les données concernant les rémunérations utilisées pour le calcul des taux de remplacement sont des estimations du Secrétariat.
2. En 1995, les données correspondent à 1994 pour les Etats-Unis.

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

Encadré 1. Modifications récentes des systèmes d'allocations chômage et effets sur l'indicateur des droits à prestations

L'indicateur représente la moyenne des taux de remplacement calculés par rapport aux salaires moyens et aux deux tiers des salaires moyens pour les personnes au chômage depuis un an, depuis deux à trois ans et depuis quatre à cinq ans et pour les célibataires, les personnes mariées dont le conjoint travaille et les personnes mariées dont le conjoint ne travaille pas. L'indicateur ne donne pas le niveau moyen des allocations chômage *effectivement* perçues. A titre d'exemple, une réduction des droits au bout de 4 et 5 ans de chômage ne toucherait que très peu de personnes effectivement au chômage mais aurait un effet relativement important sur l'indicateur. Celui-ci mesure en revanche bien la générosité du système d'allocations de chômage d'un pays. Par exemple, si un système offrait des allocations élevées pendant les premiers mois de chômage mais rien par la suite, la plupart des bénéficiaires réels et potentiels en concluraient que c'est un système moins généreux que celui qui verserait indéfiniment une allocation de niveau inférieur. Or, les prestations moyennes perçues seraient plus élevées dans le premier système que dans le second. Il est tout à fait possible que des modifications du système d'indemnisation se soient traduites par des économies budgétaires tout en relevant l'indicateur des droits à allocations chômage (voir au chapitre 8 de l'*Étude de l'OCDE sur l'emploi* un examen plus détaillé de la question).

On trouvera exposées ci-dessous quelques-unes des récentes modifications des systèmes d'indemnisation et leurs effets sur l'indicateur :

Allemagne : Les prestations d'assurance ont été réduites en 1993 de trois points, pour les célibataires et d'un point pour les couples.

Australie : En 1995, séparation des droits pour le mari et la femme et abaissement des taux de réduction des allocations. Ces deux modifications permettent à un membre du ménage de percevoir une certaine rémunération sans pour autant perdre la totalité des droits à allocations. Dans l'indicateur, la rémunération est supposée élevée dans le cas où le conjoint travaille, de sorte que les modifications en question n'ont pas eu d'effet sur l'indicateur.

Autriche : En 1993, réduction des niveaux maximum d'indemnisation. En 1995, allongement à 26 semaines de la durée minimum de cotisation.

Belgique : Les restrictions récentes d'accès aux prestations et le contrôle plus strict de la recherche d'emploi ne sont pas reflétés dans l'indicateur.

Canada : En 1993, réduction du montant des prestations pour les couples.

Danemark : En 1994, un allongement à sept ans de la durée légale des droits à indemnisation a eu pour effet de relever nettement l'indicateur. Cependant, il était relativement facile dans les années 80 d'avoir de nouveau droit aux allocations en passant par les programmes de formation et de travaux d'utilité publique. La modification a théoriquement accru la générosité du régime mais l'effet pratique a pu être de la réduire.

Espagne : En 1993, une réforme a modifié les durées de cotisation et le barème des taux. L'indicateur a baissé.

Finlande : L'indemnisation de base du chômage n'est plus soumise à des critères de ressources depuis 1994. Le Labour Market Support instauré en 1994 a augmenté les droits à indemnisation brute.

France : Le niveau des allocations diminue avec la durée du chômage. Les réductions sont aujourd'hui plus faibles mais plus fréquentes qu'auparavant. Le système est plus généreux qu'auparavant pour la deuxième année de chômage et moins généreux pour les quatrième et cinquième années. Mais l'effet net a été de relever légèrement l'indicateur.

Grèce : Les conditions d'accès ont changé en 1989, ce qui a permis de percevoir des allocations d'assurance-chômage pendant des durées plus longues, et le droit à une allocation d'assistance chômage a été étendu en 1991, ce qui a eu pour effet de relever l'indicateur.

Irlande : Jusqu'en 1993, les allocations ont augmenté plus rapidement que l'inflation ; en 1995, l'élément lié au salaire a été supprimé.

Italie : En 1991, on a introduit une allocation de mobilité pour certaines catégories de chômeurs. L'allocation de mobilité est prise en compte dans l'indicateur de l'OCDE, contrairement à l'allocation pour chômage partiel (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria), qui ne l'est pas car les bénéficiaires n'étaient pas officiellement comptés comme chômeurs. L'allocation chômage de base a été portée par paliers à 30 puis 40 pour cent de la rémunération moyenne au cours des trois années précédentes. Dans l'indicateur, on a utilisé une moyenne de l'indemnité de mobilité et de l'indemnité ordinaire pour l'ensemble des bénéficiaires.

Nouvelle-Zélande : Depuis 1991, les allocations sont réduites (par exemple de 25 pour cent pour les jeunes adultes célibataires). Les contrôles et sanctions sont plus sévères et les délais d'attente plus longs.

Pays-Bas : Les conditions d'accès aux prestations d'assurance liées aux salaires ont été resserrées en 1993. Pour l'aide sociale, le contrôle de la disponibilité pour un travail est plus strict depuis 1996.

Portugal : Augmentation des droits.

Suisse : En 1993, la durée a augmenté et le taux de remplacement a été légèrement abaissé. L'effet global de ces changements a été de relever l'indicateur.

L'indicateur ne rend pas compte de toutes les variations de la générosité des allocations chômage (on trouvera des commentaires détaillés sur ses limitations dans OCDE 1994b). Il est en particulier axé sur les variations de niveau et de durée des allocations mais non sur l'accès à ces allocations ou sur les contrôles administratifs du respect de l'obligation de recherche d'emploi. Ainsi, depuis 1979, la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni ont tous augmenté la durée d'emploi exigée pour avoir droit à l'assurance chômage. En Belgique, l'allocation peut désormais être suspendue si le bénéficiaire a perçu ses allocations pendant une durée représentant plus d'une fois et demie la moyenne régionale par sexe et par âge.

Le tableau 2 caractérise succinctement la situation en 1995 dans 18 pays² en indiquant les taux bruts de remplacement pour un célibataire et pour un couple marié sans enfants pour des niveaux de revenus d'activité moyens. Les taux de remplacement les plus faibles s'observent en Australie, en Irlande, en Italie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. (L'indicateur global de la figure 2 présente des chiffres plutôt inférieurs, reflétant en cela l'extinction ou la réduction des droits pour des durées plus longues de chômage.)

Le tableau 2 ne tient pas compte de la fiscalité, ni des allocations familiales, ni des aides sociales, ni des transferts subordonnés à l'exercice d'une activité, ni des allocations logement. Or, ces prestations ont, au total, une lourde incidence sur le rapport des revenus dans l'emploi et hors emploi, ainsi qu'on le verra plus loin.

Tableau 2. **Taux de remplacement bruts, 1994/1995**

Pourcentage	Célibataire	Couple
Allemagne	37	42
Australie	24	43
Belgique	38	38
Canada	55	55
Danemark	60	60
Espagne	70	70
États-Unis	50	50
Finlande	52	52
France	58	58
Irlande	24	38
Italie	30	30
Japon	52	52
Norvège	62	62
Nouvelle-Zélande	22	37
Pays-Bas	70	70
Royaume-Uni	16	26
Suède	77	77
Suisse	70	70

Note : Les taux de remplacement se réfèrent aux allocations de chômage principales. Lorsque les prestations d'aide sociale sont supérieures aux allocations de chômage on postule que la famille perçoit des allocations de chômage, en d'autres termes qu'elle n'a pas droit à l'aide sociale en raison des conditions de ressources. On postule que les travailleurs ont 40 ans et ont travaillé sans interruption depuis l'âge de 18 ans. Les taux de remplacement sont indiqués pour le premier mois de chômage, une fois passé le délai de carence.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

3.1.2 *Fiscalité et taux nets de remplacement typiques*

Lorsque les impôts et les cotisations de sécurité sociale frappent pleinement les prestations perçues hors emploi, la progressivité des barèmes d'imposition fait que le taux d'imposition moyen des revenus d'une personne qui a un emploi est supérieur à celui d'une personne qui n'a pas d'emploi. Dans certains pays, l'écart est plus important, car les cotisations de sécurité sociale et l'impôt sur le revenu ne sont pas perçus sur les prestations, ou le sont à un taux minoré. Le tableau 3 montre le traitement fiscal des indemnités de chômage et des aides accordées aux chômeurs dans 25 pays. Dans trois pays -- Japon, Portugal et République tchèque --, ces prestations sont non imposables. La Belgique et la Grèce accordent des allègements fiscaux aux revenus provenant de prestations par rapport aux revenus provenant d'une activité, ce qui vient s'ajouter à l'effet automatique des barèmes d'imposition. En Allemagne et en Autriche, les indemnités de chômage sont fixées en proportion des revenus antérieurs après impôt. Les prestations sont soumises à l'impôt en Australie, en Irlande et au Royaume-Uni, mais leur niveau ne permet pas d'atteindre le seuil d'imposition. Un beaucoup plus grand nombre de pays exonèrent les revenus provenant des prestations du paiement des cotisations de sécurité sociale. Il n'y a qu'au Canada, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, aux Pays-Bas, en Suède et en Suisse que les cotisations de sécurité sociale sont perçues à taux plein sur les prestations, encore que huit autres pays appliquent un taux minoré.

Tableau 3. **Traitement fiscal des prestations**

	Assurance chômage	Assistance chômage
Allemagne	*	*
Australie	néant	I(n)S(n) ¹
Autriche	*	*
Belgique	I(minoré)	néant
Canada	IS	néant
Danemark	IS(minoré)	néant
Espagne	IS(minoré)	I(n)
États-Unis	I	néant
Finlande	IS	IS
France	IS(minoré)	I(n)S(n)
Grèce	I(minoré)S	I(minoré)S
Hongrie	IS	néant
Irlande	I	-
Islande	IS(minoré)	néant
Italie	I	néant
Japon	-	néant
Luxembourg	IS(minoré)	néant
Norvège	IS(minoré)	néant
Nouvelle-Zélande	néant	I
Pays-Bas	IS	IS
Portugal	-	-
République tchèque	-	néant
Royaume-Uni	I(n)	néant
Suède	IS	IS
Suisse	IS	néant

Notes : "I" signifie imposable ; "S" que les cotisations de sécurité sociale sont perçues ; "-" qu'il n'est prélevé ni impôt ni cotisations de sécurité sociale ; "I(n)" que le système est structuré de telle façon qu'un bénéficiaire de longue durée ne paiera rien, car les crédits d'impôt, abattements fiscaux ou tranches à taux zéro excèdent le niveau des prestations ; "I(minoré)" signifie qu'il est appliqué un taux minoré aux bénéficiaires ; "néant" signifie qu'il n'y a pas de dispositif spécifique ; et "*" que les prestations d'assurance et d'assistance chômage sont fixées en proportion du revenu après impôt.

1. La cotisation de sécurité sociale prise en compte est la cotisation Medicare.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Le tableau 4 montre l'effet du traitement fiscal et l'incidence des crédits et allègements d'impôt, ainsi que de la progressivité des barèmes, sur les revenus liés à l'emploi et les revenus hors emploi. Il fait apparaître les impôts et cotisations de sécurité sociale payés par une personne percevant un revenu moyen. Est aussi calculé le taux de prélèvement moyen sur les prestations que cette personne percevrait si elle devenait chômeur. Dans presque tous les cas (l'exception étant la Suède), le taux de prélèvement moyen sur les revenus provenant des prestations est inférieur à celui qui frappe les revenus d'activité. En Allemagne, en Australie, en Autriche, en Irlande et au Portugal, et pour les célibataires au Japon et au Royaume-Uni, le taux de prélèvement moyen sur les prestations est nul. Dans certains cas -- par exemple en Allemagne et en Autriche -- cela tient à ce que les prestations sont exonérées d'impôt, tandis que dans d'autres -- Australie et Irlande -- cela tient à ce que les prestations ne permettent pas d'atteindre le seuil d'imposition. Il n'y a qu'en Suède que les prélèvements sur les prestations sont, en moyenne, comparables aux prélèvements sur les revenus d'activité (le taux de prélèvement, apparemment anormalement plus élevé, sur les prestations s'expliquant par un allègement d'impôt au titre des dépenses liées à l'exercice d'une activité).

Tableau 4. Taux moyen de prélèvement (impôt sur le revenu des personnes physiques et cotisations de sécurité sociale) sur les prestations et les salaires, 1994

Pourcentage du revenu brut	Situation de famille	Taux de prélèvement moyen	
		prestations	salaires
Allemagne	Célibataire	0	40
	Couple	0	29
Australie	Célibataire	0	23
	Couple	0	22
Autriche	Célibataire	0	26
	Couple	0	20
Canada	Célibataire	21	27
	Couple	13	17
Danemark	Célibataire	37	45
	Couple	27	37
États-Unis	Célibataire	14	26
	Couple	4	19
Finlande	Célibataire	25	38
	Couple	27	38
France	Célibataire	9	28
	Couple	6	21
Irlande	Célibataire	0	29
	Couple	0	22
Japon	Célibataire	0	14
	Couple	0	11
Luxembourg	Célibataire	22	25
	Couple	8	12
Nouvelle-Zélande	Célibataire	15	24
	Couple	15	22
Norvège	Célibataire	25	30
	Couple	16	25
Pays-Bas	Célibataire	37	40
	Couple	32	37
Portugal	Célibataire	0	18
	Couple	0	14
Royaume-Uni	Célibataire	0	27
	Couple	0	25
Suède	Célibataire	34	33
	Couple	34	33
Suisse	Célibataire	15	23
	Couple	9	17

Notes et sources : Voir tableau 2.

Le tableau 5 montre l'incidence des impôts et des cotisations de sécurité sociale sur l'incitation à travailler, mesurée par les taux de remplacement. Le tableau indique les taux de remplacement pour un célibataire et pour un couple marié avant et après impôt et cotisations. Les taux de remplacement après impôt sont, en moyenne, supérieurs d'environ 8 points de pourcentage aux taux de remplacement avant impôt. Il n'y a qu'aux Pays-Bas et en Suède que les taux nets de remplacement sont inférieurs aux taux bruts.

Tableau 5. Taux de remplacement, avant et après impôt, selon la situation familiale, 1994

Taux de remplacement (%)	Célibataire		Couple sans enfants	
	Brut	Net	Brut	Net
Allemagne	37	68	42	61
Australie	24	30	43	50
Belgique	38	65	38	57
Canada	55	58	55	64
Danemark	60	70	60	70
Espagne	70	72	70	73
États-Unis	50	58	50	60
Finlande	52	63	52	63
France	58	67	58	70
Irlande	24	34	38	49
Italie	30	36	30	42
Japon	52	63	52	61
Norvège	62	66	62	67
Nouvelle-Zélande	22	25	37	41
Pays-Bas	70	69	70	69
Royaume-Uni	16	23	26	36
Suède	77	75	77	75
Suisse	70	73	70	73

Notes : Les taux bruts sont identiques à ceux figurant sur le tableau 2. Le taux de remplacement net pour un célibataire, aux Pays-Bas, est inférieur au taux brut en raison de l'indemnité compensatrice, complément au salaire brut versé par l'employeur pour compenser le passage d'une cotisation de sécurité sociale employeur à une cotisation salarié. Voir aussi le tableau 2 pour les autres notes. En Allemagne, l'assurance chômage est calculée sur la base du revenu individuel net. Le taux de remplacement net inférieur pour un couple reflète le traitement fiscal favorable dont les couples en activité bénéficient en ayant la possibilité de faire une déclaration commune. Le taux de remplacement net est inférieur au taux de remplacement brut en Suède en raison de l'allègement d'impôt sur les revenus d'activité.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Cette situation varie d'un pays à l'autre en fonction à la fois du niveau et de la structure des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Dans les pays où aussi bien les prestations que les salaires sont soumis pleinement à l'impôt et aux cotisations de sécurité sociale, les taux nets de remplacement ne sont que légèrement inférieurs aux taux bruts (l'écart étant en moyenne de l'ordre de quatre points de pourcentage). Dans les pays où les prestations sont imposées mais non soumises aux cotisations de sécurité sociale, ou soumises à ces cotisations mais à un taux minoré, les taux nets de remplacement sont notablement plus élevés que les taux bruts. Les écarts les plus importants s'observent en Allemagne et au Japon (parce que les prestations ne sont soumises ni à l'impôt, ni aux

cotisations de sécurité sociale), en Belgique et en France (où les cotisations de sécurité sociale sont relativement lourdes et les avantages accordés aux bénéficiaires de prestations abaissent sensiblement le montant des cotisations dues).

3.1.3 Taux nets de remplacement typiques selon la situation de famille

Le tableau 6 montre la structure des aides au titre des conjoints et enfants à charge résultant des systèmes d'imposition et de prestations. Dans presque tous les pays, il a été mis en place, sous une forme ou sous une autre, des transferts monétaires au profit des familles avec enfants. Ces transferts

Tableau 6. Aides aux familles avec enfants résultant du système d'imposition et de prestations

	Prestations pour enfant à charge	Assurance chômage		Assistance chômage		Avantage fiscal	
		complément au titre		complément au titre		(Abattement fiscal/crédit d'impôts/divers)	
		du conjoint	des enfants	du conjoint	des enfants	du conjoint	des enfants
Allemagne	conditions de ressources	-	oui	-	oui	D	A
Australie	conditions de ressources		néant	oui	oui	C	-
Autriche	universel	oui	oui	oui	oui	C	C
Belgique	universel	oui ¹	oui ¹		néant	C	C
Canada	-	-	-		néant	C	C
Danemark	universel	-	-		néant	-	-
Espagne	lié au revenu	+	+	-	-	C	C
États-Unis	conditions de ressources	-	-		néant	A	-
Finlande	universel	-	oui	-	oui	-	-
France	universel	-	-	non	non	D	D
Grèce	lié à l'emploi	oui	oui	oui	oui	-	-
Hongrie	universel	-	-		néant	-	A
Irlande	universel	oui	oui	oui	oui	AD	A
Islande	universel/ conditions de ressources	-	oui		néant	C	-
Italie	conditions de ressources	-	-		néant	C	C
Japon	conditions de ressources	-	-		néant	A	A
Luxembourg	universel	-	oui		néant	D	D
Norvège	universel	-	oui		néant	D	C
Nelle-Zélande	conditions de ressources		néant	oui	oui	-	-
Pays-Bas	universel	-	-	-	-	A	-
Portugal	universel	-	-	oui	oui	AC	AC
République tchèque	universel/ conditions de ressources	-	-		néant	A	A
Royaume-Uni	universel	oui	-		néant	C	-
Suède	universel	-	-	-	-	-	-
Suisse	lié à l'activité	non	non		néant	AD	A

Notes : "Lié à l'emploi" signifie que la prestation est servie par l'employeur, "lié à l'activité" qu'elle est servie par l'employeur ou l'assurance chômage. "Néant" signifie qu'il n'y a pas de dispositif spécifique, "-" que le dispositif ne comporte aucun élément spécifique. "C" signifie crédit d'impôt, "A", abattement fiscal et "D" (divers) toute autre forme d'aide (par exemple, application d'un barème différent). Le signe "+" signifie que le minimum varie selon la situation familiale.

1. Complément pour personne à charge, avec des minimums et des maximums différents.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

sont parfois universels et bénéficient donc à toutes les familles avec enfants ; dans d'autres cas, ils sont accordés sous condition de ressources, de sorte que le bénéficiaire en est retiré aux plus hauts revenus ; et, parfois encore, les transferts conjuguent les deux aspects, l'universalité et la subordination à des conditions de ressources. Rares sont les systèmes d'assurance chômage qui accordent un complément au titre du conjoint à charge (cinq sur 22), mais la moitié environ ajustent les prestations pour tenir compte des enfants à charge. Ces compléments sont pratiquement plus courants dans les systèmes d'assistance chômage, six sur douze prenant en compte le conjoint à charge et huit les enfants à charge. Enfin, dans la plupart des pays, le système fiscal tient compte de la situation familiale. Sur les 25 pays considérés, 19 appliquent un abattement fiscal, un crédit d'impôt ou un barème distinct pour les couples mariés et 16 font, d'une manière ou d'une autre, bénéficier les familles avec enfants d'avantages fiscaux.

Les différentes formes d'aide ont des effets différents sur l'incitation à travailler. Les prestations universelles pour enfant à charge n'ont qu'un effet limité dans la mesure où elles sont versées, quelle que soit la situation au regard de l'emploi. Les revenus en situation d'emploi et hors emploi sont majorés du même montant, de sorte que les taux de remplacement sont marginalement plus élevés. Les prestations accordées sous condition de ressources sont un frein à l'activité. Des revenus d'activité entraînent une réduction des prestations accordées sous condition de ressources, dans une proportion qui dépend de la façon dont la condition de ressources s'applique. Les compléments aux prestations d'assurance et d'assistance chômage accroissent les revenus non liés à l'exercice d'un emploi et incitent donc à ne pas travailler. Les formules de crédit d'impôt et d'abattement fiscal sont davantage susceptibles d'avoir l'effet inverse, augmentant les revenus en situation d'activité plus que les revenus hors emploi. Pour tirer le bénéfice maximum d'un abattement fiscal ou d'un crédit d'impôt non récupérable, il faut que les revenus excèdent le montant du crédit d'impôt ou de l'abattement. Dans bien des cas, les revenus provenant des prestations sont inférieurs à ce seuil, de sorte que les personnes qui ne travaillent pas n'en retirent aucun avantage, tandis que celles qui travaillent en bénéficient pleinement.

Le tableau 7 montre l'effet sur les taux de remplacement des aides accordées aux familles avec enfants. Dans presque tous les cas, le taux de remplacement est plus élevé pour les familles avec enfants que pour les familles sans enfants, dans la proportion de huit points de pourcentage en moyenne. Il n'y a que très peu d'écart ou pas d'écart en Belgique, au Canada, au Danemark, en Espagne, aux États-Unis, en France, au Japon, aux Pays-Bas et en Suède. Les raisons à cela varient. En Belgique, en France, aux Pays-Bas et en Suède, les prestations pour enfant à charge sont universelles. La Belgique, l'Espagne, la France et le Japon accordent des avantages fiscaux aux familles avec enfants qui, ainsi qu'on l'a noté plus haut, ont toutes chances d'augmenter davantage, comparativement, les revenus des personnes qui occupent un emploi que ceux des personnes sans emploi. Aux États-Unis, il n'y a pas de prestation pour enfant à charge pour les familles qui travaillent, ni pour les bénéficiaires de l'assurance chômage. En Australie, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les taux de remplacement sont notablement plus élevés pour les familles avec enfants (dans la proportion d'environ 15 points de pourcentage). Cela reflète le fait que, dans ces pays, à l'exception de l'Irlande (où l'effet est compensé par les compléments pour enfant à charge versés par l'assurance chômage), les familles avec enfants ne bénéficient d'aucun avantage fiscal. En Australie et en Nouvelle-Zélande, les prestations pour enfant à charge sont soumises à condition de ressources. En l'absence de revenus d'activité, les revenus des familles avec enfants sont donc plus élevés que les revenus des familles sans enfants. Lorsque les personnes occupent un emploi, le montant des prestations est réduit, de sorte que l'écart de revenu entre les familles avec enfants et les familles sans enfants se trouve lui aussi réduit. Par conséquent, les taux de remplacement sont relativement élevés pour les familles avec enfants.

Tableau 7. Incitations à travailler selon la situation de famille et effet des aides accordées aux familles avec enfants

Taux de remplacement (%)	Couple sans enfants	Couple avec 2 enfants
Allemagne	61	71
Australie	50	64
Belgique	57	61
Canada	64	66
Danemark	70	73
Espagne	73	75
États-Unis	60	60
Finlande	63	75
France	70	73
Irlande	49	65
Italie	42	47
Japon	61	59
Norvège	67	73
Nouvelle Zélande	41	57
Pays-Bas	69	71
Royaume-Uni	36	41
Suède	75	78
Suisse	73	84

Notes et source : Voir le tableau 2.

3.1.4 Aides au titre du logement et taux nets de remplacement typiques

Les allocations logement peuvent accroître notablement les revenus hors emploi (ainsi que, parfois, les revenus liés à l'exercice d'une activité). Le tableau 8 recense les systèmes de prestations monétaires au titre du logement qui existent dans différents pays. Il n'est pas tenu compte de l'aide directe que représente le logement social subventionné, bien que ce soit un substitut important à des transferts monétaires dans de nombreux pays. Le tableau montre que la plupart des pays ou bien ont un système général d'allocations logement soumises à condition de ressources ou bien accordent des prestations complémentaires d'aide sociale (AS) au titre du logement. L'Espagne et la Grèce accordent des avantages fiscaux au titre du logement. Aux États-Unis, certains États accordent des aides au titre du logement, mais il n'y a pas de dispositif fédéral.

Ces divers dispositifs peuvent avoir une très lourde incidence du point de vue de l'incitation à travailler. Le tableau 9 postule que le coût du logement représente 20 pour cent du salaire brut. Il donne le taux de remplacement pour un couple avec deux enfants dans deux cas, avec et sans aide au titre du logement. Le fait d'inclure l'aide au titre du logement élève le taux de remplacement de cinq points de pourcentage en moyenne, bien que l'effet soit nul ou faible dans neuf pays. L'écart le plus marqué s'observe au Royaume-Uni, où s'enregistre le taux de remplacement mesuré le plus faible si l'on ne tient pas compte des allocations logement et un taux de remplacement supérieur à la moyenne si l'on tient compte de cette forme d'aide. Au Danemark, en Finlande et en France, également, les écarts sont relativement importants. En Espagne, le crédit d'impôt au titre du logement réduit

marginale­ment le taux de remplace­ment car il représente un avantage plus important pour les familles qui travaillent que pour celles qui ne travaillent pas (voir plus haut le développe­ment sur les avantages fiscaux consentis aux familles avec enfants).

Tableau 8. Aides au titre du logement

	Aides au titre du logement
Allemagne	Sous conditions de ressources
Australie	Sous condition de ressources
Autriche	-
Belgique	-
Canada	Dans le cadre de l'AS uniquement
Danemark	Sous condition de ressources et dans le cadre de l'AS
Espagne	Crédit d'impôt
États-Unis	-
Finlande	Sous condition de ressources
France	Sous condition de ressources
Grèce	Abattement fiscal
Hongrie	Sous condition de ressources
Irlande	Dans le cadre de l'AS uniquement
Islande	Sous condition de ressources
Italie	-
Japon	Dans le cadre de l'AS uniquement
Luxembourg	Dans le cadre de l'AS uniquement
Norvège	Dans le cadre de l'AS uniquement
Nouvelle-Zélande	Sous condition de ressources
Pays-Bas	Sous condition de ressources
Portugal	Dans le cadre de l'AS uniquement
République tchèque	Dans le cadre de l'AS uniquement
Royaume-Uni	Sous condition de ressources
Suède	Sous condition de ressources
Suisse	Dans le cadre de l'AS uniquement

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Indépendamment des aides au titre du logement, de nombreux autres dispositifs publics peuvent influencer sur le niveau des taux de remplacement pour les familles (voir section 3.2.2).

Tableau 9. **Effet des aides au titre du logement sur les taux de remplacement pour un couple ayant deux enfants**

Taux de remplacement (%)	Sans aide au titre du logement	Avec aide au titre du logement
Allemagne	71	79
Australie	64	71
Belgique	61	61
Canada	66	66
Danemark	73	80
Espagne	75	76
États-Unis	60	60
Finlande	75	81
France	73	75
Irlande	65	65
Italie	47	47
Japon	59	59
Norvège	73	73
Nouvelle-Zélande	57	64
Pays-Bas	71	82
Royaume-Uni	41	67
Suède	78	85
Suisse	84	84

Notes et source : Voir tableau 2. Les taux de remplacement sans aide au titre du logement sont identiques à ceux qui figurent à la dernière colonne du tableau 7.

3.1.5 *Prestations d'aide sociale et taux nets de remplacement typiques*

L'aide sociale complique la structure des incitations à l'emploi. Les tableaux présentés plus haut concernant les taux de remplacement prennent en compte la principale allocation de chômage, généralement servie par l'assurance chômage. Mais la structure des prestations d'aide sociale implique souvent des taux (nets) de remplacement plus élevés que l'assurance chômage. Le tableau 10 fait apparaître les taux de remplacement résultant des prestations d'aide sociale. Il apparaît, par exemple, que l'aide sociale est plus importante que les allocations de chômage pour les couples en Finlande, au Japon, en Norvège et en Suède.

L'accès à l'aide sociale est limité par l'application de conditions de revenu et de patrimoine qui, dans certains cas, sont très restrictives. En Suède, par exemple, le taux de l'aide sociale préconisé par l'administration (les prestations sont gérées par les autorités locales) pour une famille avec deux enfants excède le salaire de l'ouvrier moyen. Pour percevoir cette prestation pendant plus qu'une courte période, il faut vendre tout son patrimoine, y compris le logement que l'on occupe, si l'on est propriétaire, dès lors qu'une possibilité de location existe. Le montant total des prestations que peuvent percevoir les bénéficiaires de l'aide sociale est aujourd'hui plafonné à 90 pour cent de l'allocation maximale de chômage, au Danemark, après un an. Dans d'autres pays, l'aide sociale dépend de l'appréciation discrétionnaire des besoins, de sorte que les taux de remplacement indiqués reflètent les taux "typiques" de versement.

Tableau 10. **Taux nets de remplacement liés à l'aide sociale**

Pays	Célibataire	Couple sans enfants	Couple avec 2 enfants	Célibataire avec 2 enfants
Allemagne	51	59	59	50
Australie	38	50	71	69
Belgique	39	46	59	43
Canada	27	47	54	59
Danemark	65	68	95	90
Espagne	27	33	46	44
États-Unis	7	12	49	42
Finlande	61	72	100	70
France	49	57	65	57
Irlande	34	49	70	60
Italie	0	0	11	8
Japon	35	49	72	62
Norvège	46	62	83	64
Nouvelle-Zélande	41	57	64	55
Pays-Bas	62	74	80	72
Royaume-Uni	52	63	76	65
Suède	62	83	100	70
Suisse	49	61	66	57

Notes : Calculé sur la base des droits annualisés à prestations au 60ème mois de chômage, l'hypothèse étant qu'il est satisfait aux conditions de patrimoine, etc. Les taux de remplacement reflètent la stricte application des dispositions officielles et non la pratique courante si elle s'en écarte.

Source : Voir tableau 2.

3.1.6 *Taux de remplacement selon le niveau de salaire*

Les prestations d'assurance représentent souvent un certain pourcentage du salaire antérieur. Lorsque c'est le cas, le rapport des revenus liés à l'exercice d'une activité aux revenus hors emploi demeure inchangé, quel que soit le niveau de salaire. Si les taux de remplacement varient, c'est dû à l'effet du système fiscal (généralement progressif, de sorte que les taux de remplacement nets après impôt sont d'autant plus élevés que les revenus sont élevés). A l'inverse, les prestations d'aide sociale sont généralement forfaitaires. Par conséquent, plus les revenus sont élevés par rapport aux prestations d'aide, plus le taux de remplacement est faible.

Cette structure se reflète au tableau 11. Au cours du premier mois de chômage (autrement dit à un moment où les prestations d'assurance liées au salaire ont toutes chances de faire partie des prestations perçues), les écarts entre les taux de remplacement des personnes dont le niveau de salaire correspondait au salaire de l'ouvrier moyen et ceux dont le salaire correspondait aux deux tiers de ce salaire, sont généralement relativement faibles³. Font exception les pays où les paiements sont forfaitaires (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) ou certains pays où les prestations d'assurance sont soumises à des minimums ou à des maximums (Belgique, Danemark). En revanche, après 60 mois de chômage (autrement dit à un moment où les personnes ne perçoivent généralement que l'aide sociale), les écarts en ce qui concerne les taux de remplacement sont beaucoup plus marqués selon le niveau de salaire.

Les taux de remplacement aux différents niveaux de salaire peuvent aussi être affectés par les prestations liées au revenu versées à ceux qui travaillent. Des compléments de revenu sont versés

aux familles à bas salaire en Australie, au Canada, en Irlande, en Italie, en Nouvelle-Zélande (où l'on a récemment annoncé la mise en place d'un nouveau crédit d'impôt familial indépendant), au Royaume-Uni et aux États-Unis, pour renforcer les incitations à travailler. Ces compléments sont souvent versés aux familles qui, de toute façon, auraient des taux de remplacement élevés, en particulier les familles avec enfants. Le plus souvent, le plafond d'accès à ces prestations est fixé à un niveau qui fait que la plupart des salariés à plein temps ne peuvent en bénéficier. Cependant, elles peuvent modifier considérablement les taux de remplacement pour les travailleurs à temps partiel (et, en particulier, les parents isolés).⁴ Le chapitre 4 ci-après examine ces prestations plus en détail.

Tableau 11. Taux de remplacement à différents niveaux de salaire¹

	Premier mois de chômage		60ème mois de chômage	
	Salaire de l'ouvrier moyen	2/3 du salaire de l'ouvrier moyen	Salaire de l'ouvrier moyen	2/3 du salaire de l'ouvrier moyen
Allemagne	79	77	59	80
Australie ^{2,3,4}	71	78	71	78
Belgique	61	76	61	91
Canada	66	67	54	61
Danemark ⁵	80	95	95	95
Espagne	76	73	46	63
États-Uni ⁶	60	60	49	42
Finlande	81	89	100	100
France	75	88	65	83
Irlande ³	65	72	70	72
Italie	47	46	11	14
Japon ³	59	67	72	87
Norvège	73	75	83	100
Nouvelle- Zélande ^{3,4}	64	77	64	77
Pays-Bas	82	84	80	95
Royaume-Uni ³	67	80	76	91
Suède ^{2,5}	85	85	100 ²	122 ²
Suisse	84	86	66	91

Notes : Pour le premier mois de chômage, on suppose que les familles ont un patrimoine suffisant pour ne pas avoir droit à une aide sociale. Au 60ème mois de chômage, on suppose qu'elles n'en ont plus et que, par conséquent, une aide sociale est versée lorsque celle-ci est plus élevée que les autres prestations auxquelles ces familles peuvent encore avoir droit. Les chiffres en **caractères gras** indiquent les cas où les familles auraient droit à l'aide sociale, sur la base de leur revenu dans l'hypothèse où on ne les en supposerait pas exclues du fait du critère de patrimoine. Les taux de remplacement correspondent à une application stricte des dispositions légales et non à la pratique courante si elle s'en écarte. Les chiffres de la troisième colonne sont identiques à ceux de la troisième colonne du tableau 10, sauf pour la Belgique (pas de limite à la durée de versement de l'assurance chômage en ce cas).

1. On suppose que l'ouvrier est âgé de 40 ans, qu'il a un conjoint à charge et deux enfants, et qu'il a commencé de travailler à 18 ans. Les taux de remplacement concernent le premier mois de chômage, à l'issue du délai de carence. Ce droit est multiplié par 12 pour donner un équivalent annualisé sur lequel on calcule les prélèvements obligatoires. L'intéressé est au chômage total. L'aide sociale est calculée selon un "taux typique" pour le pays considéré. L'aide au titre du logement est calculée sur la base d'un loyer représentant 20 pour cent du salaire brut de l'ouvrier moyen.
2. Le montant des prestations pour les couples est calculé dans l'hypothèse d'une recherche active d'emploi de la part des deux conjoints.
3. Les chiffres pour l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se rapportent à 1995. Ceux concernant les allocations de chômage au Japon se rapportent à 1996.
4. Il n'y a pas d'assurance sociale en Australie ni en Nouvelle-Zélande. Tous les chiffres du tableau, y compris ceux des colonnes 1 à 5, se rapportent à la prestation d'assistance.
5. L'aide sociale ne peut être accordée que lorsque se produit un "événement", par exemple en cas de chômage. Les bas salaires ne constituent pas en eux-mêmes un événement.
6. Les impôts et prestations sont calculés selon les principes applicables à Détroit (Michigan). Tous les chiffres tiennent compte de l'AFDC-UP et des bons d'alimentation.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

3.1.7 *Durée des prestations*

La probabilité de sortie du chômage d'une personne sans emploi augmente très nettement dans la période qui précède la chute des droits aux allocations (Atkinson and Micklewright, 1991). Cependant, cette sortie du chômage peut se faire soit vers un emploi, soit vers l'inactivité (y compris vers un statut donnant droit à une autre prestation, comme l'invalidité ou la préretraite). Les systèmes de prestations ont souvent des durées limitées. La figure 3 ci-après résume les principales modifications qui s'appliquent aux droits à prestations d'une personne au chômage sur une période de huit ans (pour plus de détails sur ces transitions, voir l'étude Seven Country Study, 1996). La durée de l'assurance chômage varie souvent selon l'ancienneté professionnelle (Allemagne, Grèce, Japon, Pays-Bas, Espagne et Suisse) ou l'âge (Autriche, Allemagne⁵, Luxembourg, Portugal) ou encore le type de famille (Belgique). En outre, dans la pratique, les durées peuvent être plus complexes que l'on ne pourrait le penser en examinant rapidement les règles applicables aux prestations. En Suède, on peut retrouver des droits à l'indemnisation en participant à des programmes du marché du travail. Des complexités analogues se rencontrent dans d'autres pays (en particulier les pays nordiques). Les durées allant de trois mois (Japon) à des durées illimitées (familles belges⁶), le taux initial de remplacement au moment de l'entrée au chômage ne donne pas une idée juste de la générosité des prestations.

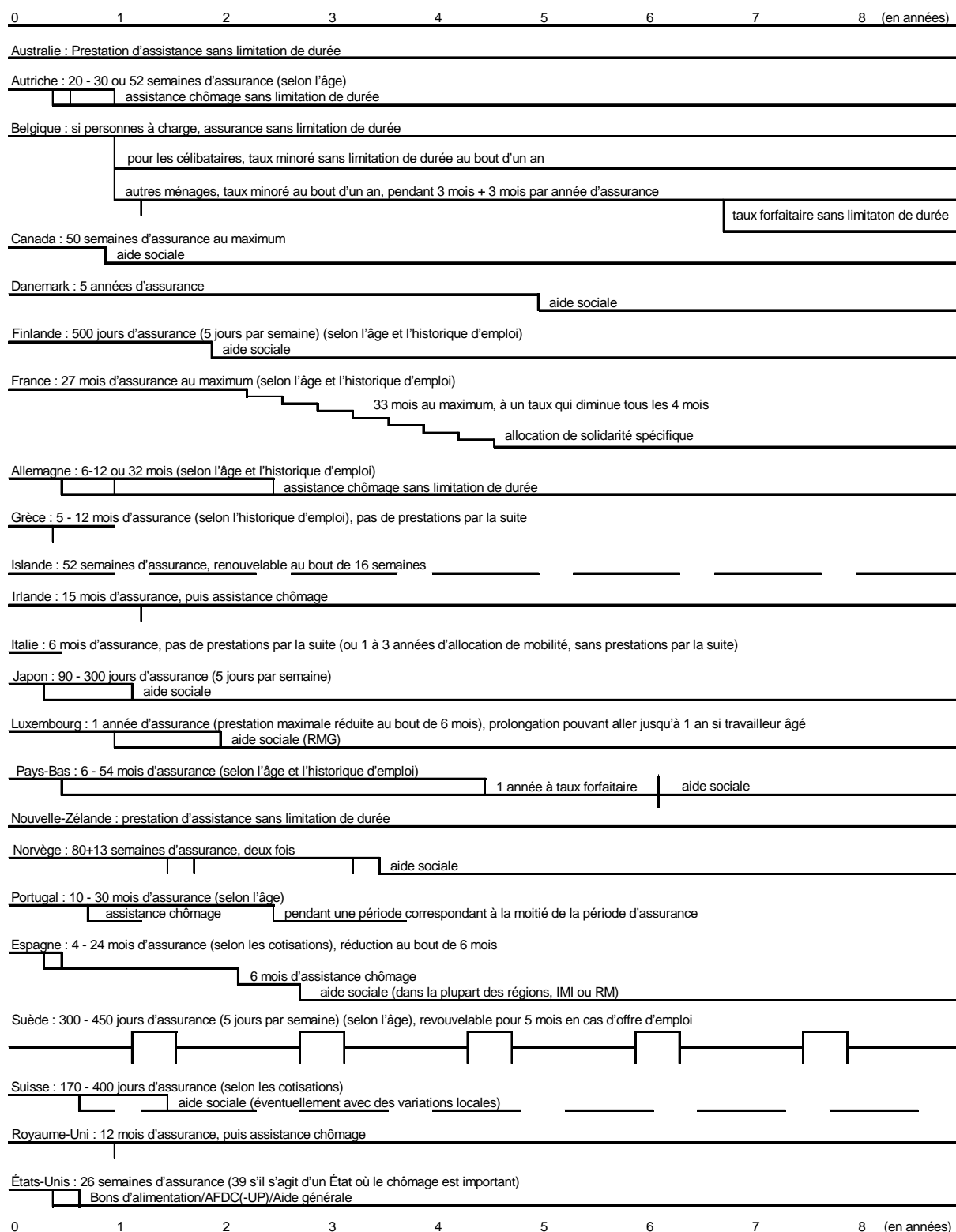
3.1.8 *Distribution des incitations au travail dans la population*

Les familles fondent leur décision de travailler sur une comparaison des revenus nets liés ou non à l'exercice d'un emploi en ne prenant pas seulement en compte les allocations de chômage mais aussi les différentes charges fiscales et prestations. Le système d'imposition/prestations doit être considéré dans sa globalité si l'on veut évaluer les différentes incitations au travail de la population active. D'autres facteurs financiers intervenant dans la décision, tels que les dépenses liées à l'exercice d'une activité, sont examinés ci-après.

L'utilisation de modèles de simulation micro-économique constitue un moyen de prendre en compte les diverses interactions prélèvements/prestations. Ces modèles indiquent le nombre de familles ayant droit à différentes combinaisons de prestations et leurs régimes d'imposition (voir annexe 3). Par exemple, au Royaume-Uni, presque tous les ménages titulaires d'une allocation chômage perçoivent aussi une allocation logement. La situation est plus complexe aux Pays-Bas où les deux tiers des ménages bénéficiant de l'aide sociale perçoivent l'allocation logement, mais où le chiffre correspondant pour les titulaires de l'allocation de chômage n'est que de 12.5 pour cent.

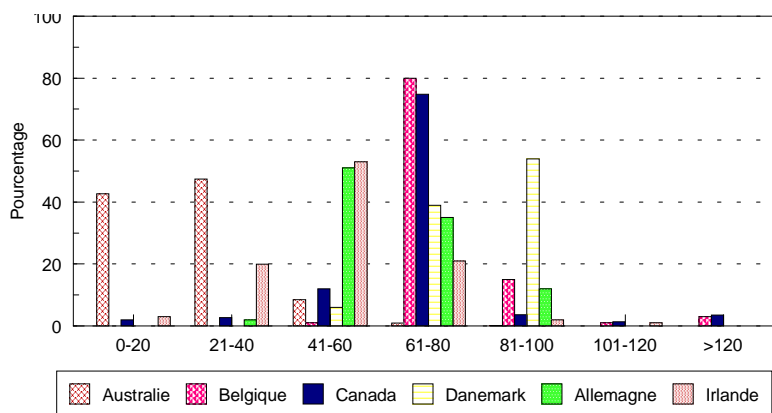
Les modèles de simulation micro-économique peuvent être utilisés pour calculer les incitations au travail en comparant les revenus des personnes occupant un emploi au revenu qu'elles pourraient escompter percevoir si elles étaient au chômage. Ces incitations sont fondées sur des hypothèses sur ce qui pourrait se passer si les personnes titulaires d'un emploi le perdaient ou si celles qui sont sans emploi en trouvaient un. Elles sont calculées pour la *population active potentielle* ; c'est-à-dire tous ceux d'âge actif qui ne sont pas invalides ou handicapés ou qui ne poursuivent pas des études à plein temps, y compris les conjoints qui ne travaillent pas et les parents isolés. Le système d'imposition et de prestations peut avoir des effets particulièrement dissuasifs sur certains de ces derniers groupes.

Figure 3. Durée des droits à prestations de chômage en 1996



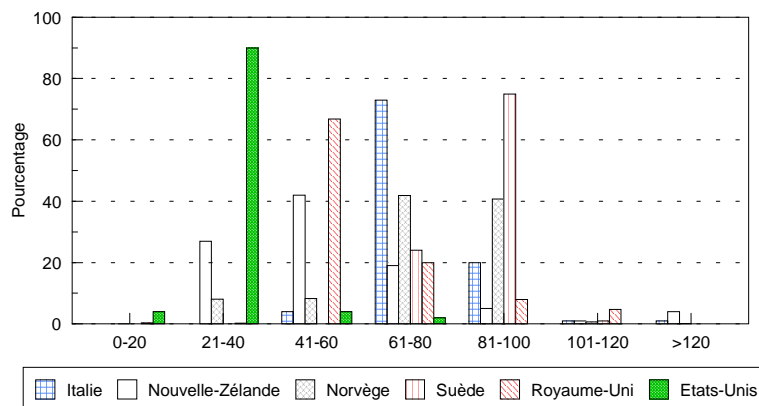
Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Figure 4.
Répartition des incitations au travail
 Taux de remplacement (pour les personnes pourvues d'un emploi)



Note: Les taux de remplacement sont individualisés.
Source: Simulations micro-économiques nationales, voir Annexe 3.

Figure 4 (suite)
Répartition des incitations au travail
 Taux de remplacement (pour les personnes pourvues d'un emploi)



Note: Les taux de remplacement sont individualisés.
Source: Simulations micro-économiques nationales, voir Annexe 3.

Incitations au travail pour les salariés

Le tableau des incitations établi à partir de modèles de simulation micro-économique, que l'on trouve à la figure 4, confirme en gros les conclusions des tableaux 2, 5, 7 et 9-11⁷ fondées sur des cas hypothétiques. En Australie et aux États-Unis, le taux de remplacement le plus courant (individualisé -- voir annexe 1) se situe dans la fourchette de 20 à 40 pour cent, ce qui signifie que les salaires après impôt sont supérieurs de 60 à 80 pour cent aux prestations nettes que les intéressés percevraient s'ils étaient sans emploi. Au Danemark et en Suède, les taux de remplacement se concentrent dans une fourchette de 80 à 100 pour cent. En Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les taux de remplacement les plus courants se situent entre 40 et 60 pour cent et en Belgique, au Canada, en Italie et en Norvège entre 60 et 80 pour cent. Quel que soit le pays, peu de travailleurs auraient un avantage financier à se mettre au chômage⁸.

D'une façon générale, les incitations au travail tendent à être faibles lorsque les gains liés à l'exercice d'un emploi sont eux-mêmes faibles. Les prestations peuvent facilement dépasser les gains d'un travail à temps partiel et même les gains d'un travail à plein temps pour les travailleurs à très bas salaire. Peu de personnes pourvues d'un emploi bénéficient de taux de remplacement supérieurs à 100 pour cent, comme le montre la figure 4, mais c'est normal puisqu'il n'y a pas de rendement financier immédiat du travail. En règle générale, les gens ne travaillent que lorsque les taux de remplacement excèdent 100 pour cent pour des raisons non financières, ou pour en retirer un avantage à long terme.

Incitations au travail pour les personnes sans emploi

Si une personne au chômage s'attend à une forte augmentation de son revenu net au cas où elle se mettrait à travailler, il y a plus de probabilités qu'elle cherche un emploi. L'incitation à travailler dépend évidemment du salaire attendu. Au salaire à plein temps médian, le taux de remplacement est inférieur à 40 pour cent pour la plupart des Australiens et des Américains sans emploi ; il est beaucoup plus élevé pour les Danois et les Suédois dans la même situation et quelque part entre les deux pour les autres pays. Si, seuls des emplois à bas salaire étaient disponibles (pour le décile inférieur des gains), un tiers au moins des personnes sans emploi pourraient bénéficier de taux de remplacement supérieurs à 100 pour cent au Canada et aux États-Unis. En Suède, la proportion des chômeurs pour lesquels les taux de remplacement sont inférieurs à 80 pour cent est beaucoup plus élevée dans le décile inférieur des revenus des ménages que pour les autres. Ceci est dû au fait que l'assurance chômage est volontaire. Les chômeurs qui ne sont pas couverts par une assurance perçoivent des allocations plus faibles et dans leur cas les taux de remplacement sont donc relativement bas.

Le groupe des personnes sans emploi comprend à la fois celles qui sont au chômage⁹ et les inactifs (à l'exclusion de ceux qui bénéficient de pensions d'invalidité et de préretraite). En général, pour les chômeurs, les taux de remplacement sont plus élevés (et par conséquent les incitations au travail plus faibles) que pour les autres personnes inoccupées. Ainsi, au Danemark, deux tiers des chômeurs peuvent bénéficier de taux de remplacement de 80 pour cent ou davantage. En Italie, les chômeurs ont des taux de remplacement de 60 à 80 pour cent, tandis que les autres personnes sans travail se trouvent surtout dans la gamme de 40 à 60 pour cent. En Nouvelle-Zélande, pour environ la moitié des chômeurs des taux de remplacement sont de 60 à 80 pour cent, tandis que pour les autres personnes inoccupées ces taux sont plus faibles.

Incitations au travail selon le type de famille

La figure 5 montre comment les taux de remplacement élevés sont concentrés sur certains types de familles. Si la barre se situe au-dessus du trait horizontal, cela veut dire qu'une part disproportionnée du type de familles considéré bénéficie de taux de remplacement de plus de 80 pour cent. Parmi les pays en question, au Danemark, en Allemagne, en Italie et en Nouvelle-Zélande, il y a moins de célibataires et de couples sans enfants que de familles monoparentales et de couples avec enfants qui bénéficient de taux élevés de remplacement. Les faibles incitations au travail sont concentrées parmi les familles avec enfants. La faiblesse des incitations au travail pour ces familles correspond à la volonté de la société de ne pas laisser les enfants grandir dans la pauvreté. En Belgique, au Canada, en Irlande, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni, le schéma est différent. Au Canada, en Irlande et au Royaume-Uni, bien que les prestations versées aux familles avec enfants soient plus élevées que pour les familles sans enfants, on octroie également des prestations et des allègements fiscaux ciblés sur les familles où l'on travaille, ce qui réduit pour ce groupe les taux de remplacement. En Belgique et en Norvège, les taux de remplacement élevés sont concentrés sur les célibataires, avec ou sans enfants. Les taux de remplacement pour les couples avec enfants sont relativement faibles parce que le système fiscal est relativement généreux pour les conjoints et les enfants à charge, en situation d'emploi et hors emploi.

Taux de remplacement effectifs

Les taux de remplacement fictifs doivent tenir compte de ce qui se produirait dans le cas contraire, par exemple tenir compte des revenus qu'une personne au chômage pourrait espérer percevoir. On a relativement peu de données sur ce qui se passe lorsque les gens passent d'une situation d'emploi à une autre. Les données dont on dispose, en tout cas, confirment le tableau présenté. Le tableau 12 a été établi sur la base d'une étude qui suit l'évolution des revenus des personnes passant du chômage à l'emploi au Royaume-Uni. La plupart des personnes nouvellement embauchées ont beaucoup gagné à accéder à l'emploi, mais beaucoup (en particulier les femmes) y ont relativement peu gagné. Si l'on considère le rapport des prestations aux revenus d'activité (qui correspond à peu près au taux de remplacement), on constate que les valeurs élevées s'observent essentiellement pour les familles avec enfants.

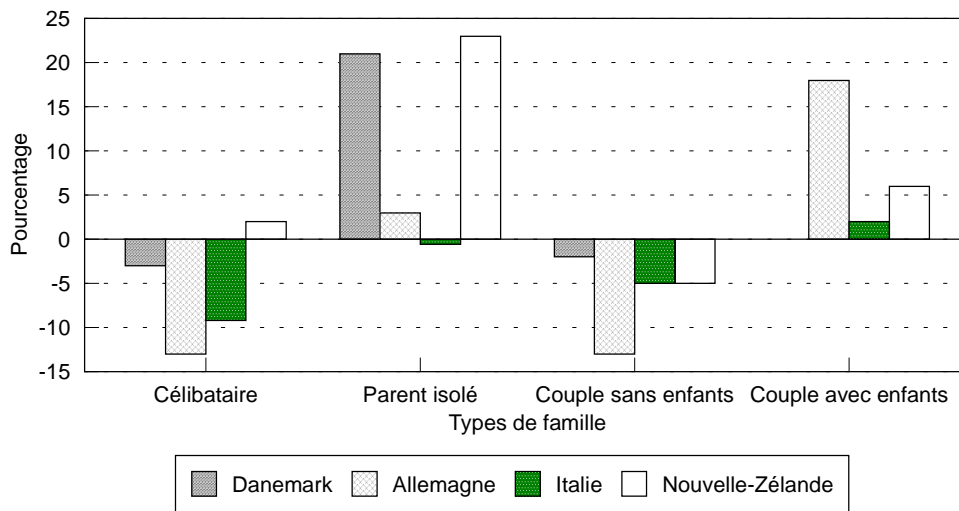
Tableau 12. **Écart entre les prestations de chômage et les revenus nets d'activité selon le sexe, Royaume-Uni**

Pourcentage	Hommes	Femmes	Ensemble
Revenus d'activité supérieurs de plus de 50£ aux prestations	67	28	56
Revenus d'activité supérieurs de 20-50£ aux prestations	23	37	27
Revenus d'activité supérieurs de moins de 20£ aux prestations	8	30	14
Prestations plus élevées que les revenus d'activité	3	4	3
Écart moyen	£80	£41	£69

Source: Garman, Redmond et Lonsdale (1992), tableau 5.4. Le salaire hebdomadaire moyen de l'échantillon était de 107£ pour les hommes et 84£ pour les femmes.

Figure 5 : Quels types de familles fortement dissuadés de travailler ?

Sur/sous - représentation par rapport à la moyenne du pays,
des types de familles pouvant bénéficier de taux de remplacement de plus de 80%

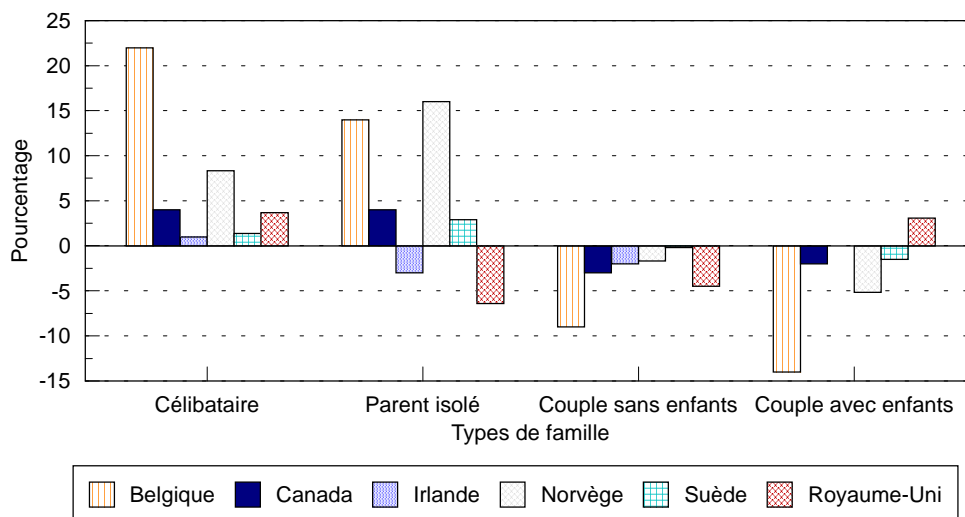


Note: Les taux de remplacement sont individualisés.

Source : Simulations micro-économiques nationales, voir Annexe 3.

Fig. 5 (suite) : Quels types de familles fortement dissuadés de travailler ?

Sur/sous - représentation par rapport à la moyenne du pays,
des types de familles pouvant bénéficier de taux de remplacement de plus de 80%



Note: Les taux de remplacement sont individualisés.

Source: Simulations micro-économiques nationales, voir Annexe 3.

3.1.9 Les taux de remplacement sont-ils "trop élevés" ?

La question de savoir si les prestations versées à ceux qui n'ont pas d'emploi sont "trop élevées" ou non amène à prendre en compte un grand nombre de considérations : il ne s'agit pas seulement d'un arbitrage entre l'efficacité économique et les choix collectifs. Des niveaux de prestations élevés répondent mieux aux objectifs de politique sociale mais peuvent nuire au fonctionnement du marché du travail. Le débat sur les prestations non liées à l'exercice d'un emploi doit prendre en compte bien d'autres facteurs.¹⁰

- **Peur du risque chez les travailleurs.** Lorsque les gens veulent s'assurer contre les pertes de gains découlant du chômage ou d'autres risques tels que l'invalidité, il faut des prestations élevées. Cette crainte du risque varie selon les individus et dans le temps. Elle peut aussi varier selon les pays : dans certaines sociétés, les gens peuvent être davantage prêts à prendre des paris sur leur revenu que dans d'autres.
- **Incidence des niveaux de prestations sur les salaires.** Si les prestations sont élevées, il se peut que les salaires soient aussi relevés, ce qui accroît le coût de la main-d'oeuvre et suscite du chômage. L'incidence sur les salaires des niveaux de prestations octroyés aux personnes sans emploi dépend de facteurs institutionnels et du degré de concurrence.
- **Financement des prestations.** Des niveaux élevés de prestations exigent pour leur financement des taxes ou des cotisations sociales elles aussi élevées. Si les charges salariales sont fortes, elles risquent d'élever les coûts de main-d'oeuvre, provoquant du chômage. Cet aspect est examiné plus en détail au chapitre 5.
- **Recherche d'emploi.** La plupart des gens souhaitent travailler non pas seulement pour des motifs financiers mais soit pour des raisons d'éthique soit à cause des liens sociaux qu'offre le travail. Lorsque c'est le cas, des taux de remplacement élevés ne réduisent pas l'effort consacré par les personnes sans emploi à la recherche d'un travail. Sinon, les systèmes de prestations s'accompagnent de contrôles administratifs visant à s'assurer que les chômeurs cherchent du travail. Si ces contrôles sont efficaces, les taux élevés de remplacement ne se traduisent pas par une prolongation induite de la période de chômage. Lorsqu'ils sont inefficaces, certaines personnes peuvent choisir de vivre de prestations ou se faire à ce type d'existence. et ne pas chercher de travail, ce qui accroît le chômage et sa persistance.
- **Service public de l'emploi.** Si les services publics de l'emploi ou leurs équivalents du secteur privé sont efficaces, ils sont rapidement informés des emplois convenant aux aptitudes des chômeurs. Les prestations devront simplement suffire à couvrir une courte période de chômage, car une recherche plus longue ne permettra pas de trouver de meilleurs emplois. Si les chômeurs sont obligés de compter sur leurs propres ressources pour chercher un emploi, il faut que les prestations soient suffisamment élevées pour qu'ils puissent bénéficier d'un délai raisonnable pour cette recherche. Sinon, les chômeurs risquent d'être obligés par des considérations financières d'accepter des emplois ne répondant pas à leurs qualifications et où ils ne sont par conséquent pas à leur place.
- **Politiques actives du marché du travail.** En améliorant la productivité et l'employabilité des chômeurs, les politiques actives du marché du travail peuvent réduire les effets dissuasifs du taux de remplacement. Inversement, "quand le régime des allocations de chômage est

généreux et mal géré, il est très difficile de mettre en oeuvre des politiques actives du marché du travail qui améliorent l'efficacité du marché du travail et réduisent le chômage structurel" (voir l'étude thématique sur le renforcement de l'efficacité des politiques actives du marché du travail.)

- **Taux marginaux effectifs d'imposition.** Les allocations de salaires peuvent n'aboutir qu'à une augmentation nette très faible des revenus des familles, ce qui réduit l'incitation à rechercher une telle amélioration. Plus la prestation versée aux "sans-emploi" est élevée, plus il faudra que le taux marginal d'imposition effectif soit lui-même élevé et/ou plus la tranche de revenu auquel s'appliquent des taux marginaux élevés devra être large (voir chapitre 4), ce qui se traduira par un renforcement ou un élargissement de l'effet dissuasif.

Même si diverses raisons, telles que contrôles administratifs, pression sociale et espoir de salaires futurs plus élevés peuvent conduire les gens à travailler malgré des taux de remplacement élevés, à plus longue échéance ces taux auront tendance à réduire les incitations au travail. Les systèmes de prestations de certains pays où les taux de remplacement étaient les plus élevés ont été réformés. Si la raison principale a souvent été le coût budgétaire trop lourd des dispositifs, la réforme a aussi eu pour effet d'accroître les incitations au travail :

- Les Pays-Bas ont accru les exigences concernant les antécédents professionnels pour l'octroi de l'allocation liée aux salaires et rendu plus stricts les critères d'admissibilité aux prestations soumises à condition de ressources ;
- La Suède a ramené le taux de remplacement de l'assurance-chômage de 80 des gains antérieurs à 75 pour cent ;
- En Finlande la valeur réelle de l'assurance-chômage a été réduite.

Certaines de ces réductions apparentes de générosité sont toutefois illusoire. La Suède, par exemple, a assoupli les conditions à remplir pour pouvoir à nouveau prétendre à l'assurance-chômage après une période non travaillée. En Finlande, comme dans la plupart des autres pays, l'allocation d'aide sociale peut servir à compléter les revenus inférieurs à cette aide, et si l'assurance-chômage a été réduite l'aide sociale ne l'a pas été. On a d'ailleurs constaté une forte augmentation des effectifs de bénéficiaires de cette aide (165 000 ménages en 1989, 333 000 en 1994). Si cette augmentation a été en partie due à la hausse du chômage parmi les personnes n'ayant pas droit aux prestations d'assurance et au recours accru à l'aide sociale du fait qu'on la connaissait mieux, la raison principale a été le versement d'une part d'aide sociale en complément de la prestation d'assurance. En 1989, 18 pour cent des bénéficiaires de l'aide sociale percevaient également des allocations de chômage. En 1994, la proportion avait atteint 52 pour cent. Par ailleurs la Finlande a créé une nouvelle prestation (Labour Market Support) à l'intention de ceux qui ne peuvent plus prétendre à la prestation principale. Les réformes des prestations doivent tenir compte de ce genre d'interdépendance au niveau de l'ensemble du système.

3.2 Autres obstacles au travail qui trouvent leur origine dans le système d'imposition et de prestations sociales

Les taux de remplacement ne donnent qu'une image partielle des incitations à l'emploi. Deux autres facteurs sont à prendre en compte pour compléter le tableau : premièrement, les prestations qui n'exigent pas une recherche active d'emploi, comme les prestations d'invalidité et de retraite anticipée, peuvent parfois se substituer à des indemnités de chômage. Deuxièmement, d'autres

aspects du système de prestations que la générosité peuvent également influencer sur le marché du travail par leurs effets sur le passage du chômage à l'emploi.

3.2.1 *Autres prestations de non-emploi et allocations de chômage*

Nombreux sont les pays de l'OCDE où les personnes d'âge actif qui bénéficient de prestations n'exigeant pas de recherche d'emploi sont plus nombreuses que celles qui bénéficient d'allocations de chômage ou qui sont couvertes par des programmes actifs du marché du travail. Les bénéficiaires de pensions d'invalidité étaient plus nombreux en 1990 que les chômeurs inscrits dans 12 des 23 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données (Autriche, Finlande, Grèce, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse). L'augmentation de leurs effectifs a été rapide : plus de 50 pour cent depuis 1980 en Grèce, en Irlande, au Luxembourg, en Espagne, en Suède et au Royaume-Uni (Blondal et Pearson, 1995). Les pensions d'invalidité ajoutées aux régimes de préretraite éliminent de la population active une proportion notable des personnes d'âge actif.

Si les prestations d'invalidité n'étaient effectivement versées qu'à ceux qui ne sont pas aptes au travail, il n'y aurait pas de problème. Mais il est clair que, dans certains pays, les prestations d'invalidité et autres prestations de non-emploi remplacent ou ont remplacé les allocations de chômage en tant que ressources pour des personnes qui devraient être comptées comme chômeurs. Ces autres prestations sont généralement non limitées dans le temps et elles n'impliquent pas l'obligation de prouver que l'on recherche un travail. Elles sont souvent aussi plus élevées que les allocations de chômage. Ainsi, Blondal et Pearson (1995) comparent les prestations brutes d'invalidité, de maladie et de préretraite à l'indice de générosité des prestations indiqué à la figure 2. Pour des hypothèses analogues quant aux salaires perçus antérieurement aux prestations, ils ont constaté que pour les personnes en incapacité partielle, les taux de remplacement étaient généralement beaucoup plus élevés que pour les chômeurs et que pour les personnes en incapacité totale, ils étaient en moyenne supérieurs de 25 points de pourcentage. Ils ont constaté en outre que toute une série de pensions de préretraite présentaient des taux de remplacement encore plus élevés surtout lorsque les bénéficiaires avaient travaillé longtemps avant de percevoir des prestations.

C'est pourquoi, du point de vue de l'individu, il vaut mieux percevoir l'une de ces prestations qu'une allocation de chômage. Les gouvernements tirent un gain politique d'un abaissement du taux de chômage officiel et quant aux employeurs, il peut être plus facile pour eux de réduire les effectifs si ceux qui perdent leur emploi perçoivent des allocations relativement généreuses pendant une durée illimitée. Les pensions d'invalidité peuvent être utilisées de la même façon si les critères médicaux ne sont pas strictement appliqués (soit par défaut, soit parce qu'ils ne sont pas expressément prévus par l'État), comme cela s'est apparemment passé en Autriche, en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni. Une tendance similaire est peut-être en train de se manifester en Finlande et en Nouvelle-Zélande.

Les régimes de retraite anticipée ont des buts divers. Certains permettent simplement aux travailleurs de prendre leur retraite avant l'âge moyennant une pension actuariellement réduite. Ce type de retraite anticipée peut être justifié par des raisons personnelles ou par un souci d'équité horizontale. En revanche, les régimes expressément conçus pour retirer de la population active des personnes qui, sinon, pourraient être au chômage sont plus discutables. Ils auront probablement pour effet de réduire d'une manière temporaire le chômage mesuré, mais ne réduiront en rien le nombre de familles dont la principale ou la seule source de revenu est constituée par des prestations sociales et,

en fin de compte, alourdiront le coût global du système de sécurité sociale. Souvent, même, les dépenses seront notablement plus élevées car les prestations de retraite anticipée tendent à être plus généreuses, parfois dans de larges proportions, que les prestations de chômage.

La garantie de revenu pour les parents isolés pose des problèmes analogues. Dans certains pays comme la Suède, les enfants peuvent être gardés à la demande et tous les parents isolés qui demandent une garantie de revenu sont tenus de rechercher du travail comme les autres sans emploi. Mais, dans beaucoup d'autres pays, les parents isolés ne sont pas obligés de le faire avant que leur dernier enfant atteigne un certain âge (16 ans en Australie et au Royaume-Uni).

Le recours à des prestations qui n'exigent pas une recherche active d'emploi peut avoir des effets complexes sur le marché du travail, même si la fiscalité déclarée de ces prestations est sans rapport avec le marché du travail. En particulier, en les utilisant de fait comme des indemnités de chômage, on risque de faire baisser artificiellement les taux de chômage, sans s'attaquer aux causes fondamentales du chômage. En outre, il faut tenir compte du fait qu'il est préjudiciable que des familles vivent de prestations, qu'il s'agisse d'allocations chômage ou d'autres. Payer des gens pour ne pas travailler alors qu'ils seraient en mesure de le faire constitue un gaspillage de ressources et déprécie le travail.

3.2.2 *Revenus et dépenses selon que l'on travaille ou non*

Les prestations monétaires ne représentent qu'une partie de l'aide accordée aux personnes qui se retrouvent sans emploi. Par exemple, les chômeurs peuvent percevoir une allocation logement au titre de leur loyer ou de leurs remboursements d'emprunt. Certaines de ces prestations sont universelles en ce sens qu'elles ne sont pas réduites (progressivement) à mesure que les revenus augmentent. Mais souvent les prestations sont réduites à mesure que les revenus de la famille augmentent. Si l'on peut tenir compte de ce type de prestation dans le calcul des taux de remplacement, en revanche il est difficile d'apprécier d'autres types d'aide comme la mise à disposition d'un logement social. Cela n'aura d'incidence que si les gens doivent libérer le logement qui leur a été attribué lorsqu'ils trouvent un emploi. A l'inverse, d'autres formes d'aide peuvent être limitées aux bénéficiaires de prestations (voir tableau 13). Bien que certaines de ces aides ne soient pas uniquement destinées aux bénéficiaires de prestations, les travailleurs à bas salaire peuvent ne pas savoir comment les demander ou penser ne pas y avoir droit.

La prestation la plus importante de ce type est probablement Medicaid aux États-Unis qui couvre les dépenses de santé de certains groupes à faibles revenus. Depuis 1991, les dépenses consacrées à Medicaid pour les 12.1 millions de bénéficiaires de l'Aid to Families with Dependent Children ou AFDC (21.9 milliards de dollars en 1991) sont supérieures aux dépenses consacrées aux allocations versées à ces familles, soit 20.9 milliards de dollars (House of Representatives, 1994a). Medicaid s'applique jusqu'à épuisement des droits à l'AFDC. Le taux marginal effectif d'imposition est nettement supérieur à 100 pour cent lorsque la couverture Medicaid est retirée. En étendant Medicaid à un plus large éventail de revenus, on inciterait un plus grand nombre de bénéficiaires de l'AFDC à travailler. Par exemple, Yelowitz (1995) estime que si l'on pouvait gagner 25 pour cent de plus qu'actuellement sans perdre le bénéfice de Medicaid, le taux d'activité augmenterait de 3.3 points de pourcentage. De plus, 14 pour cent des bénéficiaires de l'AFDC y renonceraient pour occuper un emploi. Pour affaiblir l'effet dissuasif de cette règle à l'égard du travail, le bénéfice de Medicaid a été porté de 9 à 15 mois après la perte de l'AFDC.

En Irlande, la valeur des prestations non monétaires -- carte médicale, fourniture de beurre, de chaussures et de combustible -- est estimée à près de 12£IR par semaine pour un couple avec deux enfants. Cela équivaut à 10 pour cent des transferts monétaires (Department of Enterprise and Employment, 1996). En Irlande, il existe un dispositif comparable à Medicaid aux États-Unis qui permet aux chômeurs de longue durée de continuer de bénéficier de l'aide médicale pendant trois ans après qu'ils ont repris un emploi. En Nouvelle-Zélande, les réformes introduites en 1996 relèveront de 7.7 pour cent le niveau de revenu ouvrant droit à la carte de services communautaires, ce qui en étendra le bénéfice à un plus grand nombre de familles d'actifs à faible revenu, facilitant ainsi le passage du chômage à l'activité.

Tableau 13. **Prestations en nature dont peuvent bénéficier les personnes qui perçoivent des allocations**

Pays	Quelques-unes des prestations pouvant être accordées à ceux qui perçoivent des allocations
Allemagne	Assurance médicale, médicaments sur ordonnance, distribution de lait à l'école, transports publics, activités de loisir.
Australie	Carte de santé (médicaments à prix réduit). Pour certains États : uniformes scolaires, livres scolaires, aide pour le paiement du gaz, de l'électricité, etc. (Les bénéficiaires d'allocations y ont systématiquement droit, les ménages à bas revenu peuvent les obtenir sur demande;)
Belgique	Aide supplémentaire pour les soins de santé.
Canada	Vêtements, primes d'assurance-maladie, médicaments sur ordonnance, frais dentaires, optique (variables selon la Province), d'études, de déménagement. Par exemple, l'Ontario verse une allocation de 104 dollars pour les vêtements d'hiver et une allocation de retour à l'école de 126 dollars. 6 des 10 Provinces accordent ces allocations également aux travailleurs à bas salaire.
Danemark	Dépenses médicales.
États-Unis	Assurance médicale (Medicaid).
Finlande	Divers paiements non récurrents. Les dépenses de santé sont parfois couvertes.
Irlande	Allocation de retour à l'école. Repas de cantines scolaires et transport gratuits. Allocation de carburant. Medicard
Japon	Exonération de la taxe d'habitation. Réduction des frais de voyage par train.
Luxembourg	Transports gratuits. Une déduction nominale de l'allocation couvre les soins de santé. Allocation de logement.
Norvège	Les services municipaux (crèches, garderies, etc.) sont souvent liés au revenu.
Nouvelle-Zélande	Dépenses de santé (y compris les médicaments sur ordonnance). Accordées à toutes les personnes à faible revenu et non pas seulement aux bénéficiaires d'allocations.
Pays-Bas	Large gamme d'avantages fournis par les municipalités (notamment transports, taxe d'habitation, loisirs).
Royaume-Uni	(Pour les bénéficiaires de garantie de revenu) : allocations d'intempéries ; cantines scolaires ; médicaments sur ordonnance ; dépenses optiques et dentaires. Les autres personnes à bas revenu doivent présenter une demande pour obtenir certaines de ces allocations.
Suède	Dépenses de médicaments sur ordonnance, de lunettes, frais dentaires..

Source: Eardley *et al.* (1996) ; calculs de l'OCDE.

Les travailleurs, en dehors du fait qu'ils perdent le droit aux allocations accordées à ceux qui sont sans emploi, ont à faire face à une augmentation de dépenses : par exemple les frais de transport, les frais d'habillement et d'outillages spéciaux, les cotisations syndicales et la garde des enfants. Selon Garman *et al.* (1992), au Royaume-Uni, les deux tiers des chômeurs ont indiqué dépenser pour leurs déplacements professionnels près de 7 pour cent de leur salaire. Pour les chômeurs prenant un emploi, 18 pour cent ont indiqué des dépenses supplémentaires, principalement non récurrentes, telles qu'outils ou vêtements de travail.

A l'inverse, les chômeurs peuvent avoir à supporter des dépenses -- par exemple des frais de recherche d'emploi -- qu'ils n'auraient pas à supporter s'ils occupaient un emploi. Au Royaume-Uni, quatre chômeurs sur cinq font état de dépenses régulières de recherche d'emploi s'élevant en moyenne à 5 livres (8 \$EU) par semaine (Garman *et al*, 1992). Ces dépenses sont chiffrées à 6.40 livres irlandaises (11 \$EU) par semaine en Irlande (Department of Enterprise and Employment, 1996).

Quatorze pays de l'OCDE font état de déductions fiscales pour frais professionnels au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (OCDE, 1995c) au niveau du salaire de l'ouvrier moyen (voir plus loin en ce qui concerne la garde des enfants), encore que le montant de la déduction soit extrêmement variable (voir tableau 14). Les chômeurs ne bénéficiant pas de cette déduction, le dispositif tend à abaisser les taux de remplacement et donc à renforcer l'incitation à travailler.

Tableau 14. Déduction pour frais professionnels au titre de l'impôt sur le revenu, au niveau du salaire de l'ouvrier moyen

Pays	Déduction annuelle pour frais professionnels	
	Monnaie nationale	Pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen
Allemagne	2 000	3.7
Australie	1 100	3.2
Autriche	1 800	0.6
Belgique	66 518	7.7
Danemark	3 553	1.6
Espagne	97 344	5.0
Finlande	2 100	1.7
France	8 422	7.3
Irlande	36	0.3
Luxembourg	36 600	3.7
Norvège	28 100	13.9
Pays-Bas	2 086	3.8
Royaume-Uni	11	0.1
Suisse	1 700	2.9

Source: OCDE (1995c)

Certains pays -- Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Pays-Bas, Suisse et États-Unis -- ont en outre adopté des règles spécifiques relatives à la déductibilité des frais de transport. Bien que le coût de ces déductions soit difficile à évaluer, la comptabilité des dépenses fiscales en donne une indication. En France, par exemple, le manque à gagner au titre des divers éléments identifiables est estimé comme suit pour 1992 (voir Ministère des Finances, 1993) :

- 190 millions FF (40 millions de \$EU) au titre des cotisations syndicales ;
- un milliard FF (200 millions de \$EU) au titre des frais de garde d'enfant (au titre des dépenses des familles, mais les prestataires de services bénéficient, en outre, d'allègements sur les charges sociales);
- 650 millions FF (130 millions de \$EU) au titre des chèques repas et restaurants d'entreprise ;

- 25 millions FF (5 millions de \$EU) au titre des chèques vacance ; et
- 255 millions FF (50 millions de \$EU) au titre des frais de transport.

Comme l'indiquent ces données relatives aux dépenses fiscales, le coût de la garde des enfants est souvent la dépense la plus importante pour les travailleurs. Il est couramment considéré comme un obstacle au travail, surtout pour les familles monoparentales ou lorsque l'un des membres du couple travaille déjà. Les mesures prises par les pouvoirs publics pour donner aux parents qui souhaitent travailler accès à des moyens raisonnables de garde d'enfants sont nombreuses mais diverses (voir la synthèse dans Ergas 1990). Les crèches et garderies publiques peuvent être subventionnées par les pouvoirs publics centraux ou locaux, les usagers n'ayant à payer qu'une charge insignifiante.

D'autres pays comme la Belgique, le Canada, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande et la Norvège autorisent la déduction de tout ou partie des dépenses consacrées à la garde des enfants de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.¹¹ Même si elles sont administrativement simples, ces déductions peuvent être intéressantes pour les personnes ou les ménages qui atteignent les tranches d'imposition supérieures et ne représentent aucun avantage pour ceux que leur salaire place en dessous du seuil d'imposition. Elles ont peu d'effet sur les taux de remplacement des personnes à bas salaires.

Le tableau 15 souligne le fait que le coût de la garde des enfants peut constituer un grave obstacle au travail. Les colonnes 2 et 5 font apparaître le gain de revenu net d'un couple à un seul salaire par rapport à un couple sans emploi (ceci correspond à l'hypothèse du premier mois de chômage figurant aux tableaux 5, 7, 9 et 10, y compris toutes les allocations). Aussi bien au niveau du salaire de l'ouvrier moyen qu'à un niveau correspondant aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen, pour tous les pays qui figurent dans ce tableau le travail procure un gain financier net. Les colonnes 3 et 6 font apparaître le gain de revenu net lorsqu'on prend en compte les dépenses de garde des enfants de la colonne 1 (on suppose que ces dépenses ne sont exposées que lorsqu'on travaille). Le travail n'a plus d'intérêt financier ; au contraire, dans la plupart des cas du tableau 4, la famille serait plus à son aise si elle vivait d'allocations que de salaires. Les colonnes 4 et 7 montrent que des dispositions particulières des systèmes d'imposition et de transferts sociaux peuvent réduire sensiblement les obstacles au travail que constituent les dépenses de garde des enfants.

Ces obstacles sont particulièrement importants lorsqu'il n'existe pas de dispositifs informels pour la garde des enfants, en particulier pour les familles monoparentales et les familles où les deux conjoints souhaitent travailler. Ces types de famille n'ont pas été inclus dans le tableau 15 afin de conserver la comparabilité avec les familles à un seul salaire étudiées plus en détail dans ce chapitre. Cela dit, l'importance des obstacles au travail que constituent les coûts de garde des enfants est analogue à ce qu'indique le tableau 15. Les parents isolés et les familles à deux salaires sont deux des groupes qui, d'après la plupart des estimations, sont particulièrement sensibles aux incitations financières au travail. Selon certaines estimations, les mesures en faveur de la garde des enfants ont des effets importants sur l'emploi de ces groupes. L'Australie a renforcé l'aide à la garde des enfants en subventionnant les crèches et garderies et en accordant des primes et des allocations. Au Royaume-Uni, pour déterminer le montant de la prestation, on peut aujourd'hui déduire les coûts de garde des enfants à concurrence de 40£ par semaine. On estime que du fait de ce changement des règles, 40 000 parents isolés supplémentaires vont travailler (Duncan, Giles et Webb, 1994). La Nouvelle-Zélande aussi autorise une déduction pour les parents isolés ayant des frais de garde d'enfants (sans compter une aide générale à la garde d'enfants versée sous condition de ressources).

**Tableau 15. Coûts et prestations de garde d'enfants : obstacle au travail ?
Gain en termes de revenu net d'activité compte tenu des coûts et prestations de
garde d'enfants (pourcentage)**

Gain en termes de revenu d'activité (%)	Garde d'enfants Hypothèse de coût	2/3 du salaire de l'ouvrier moyen			Salaire de l'ouvrier moyen			
		1	2	3	4	5	6	7
		(\$EU par semaine)	Compte non tenu des coûts et prestations de garde d'enfants	Après coûts de garde d'enfants pour les personnes occupant un emploi	Après coûts et prestations de garde d'enfants pour les personnes occupant un emploi	Compte non tenu des coûts et prestations de garde d'enfants	Après coûts de garde d'enfants pour les personnes occupant un emploi	Après coûts et prestations de garde d'enfants pour les personnes occupant un emploi
Australie	167 (max) 75	28 28	-27 -21	-1 3	41 41	-25 -19	-5 0	
Canada	140 (max) 75	50 50	5 3	20 18	50 50	18 15	45 43	
Finlande	(145) ¹	15	-43	15	116	-32	16	
Japon ²	(242) ¹	108	50	108	138	92	115	
Royaume-Uni ³	60 (max) 75	27 27	-2 -10	50 45	54 54	27 21	30 24	

Notes : Aux colonnes 2 et 5 on ne tient pas compte des coûts et prestations relatifs à la garde des enfants. Aux colonnes 3, 4, 6 et 7, on suppose que lorsqu'une personne travaille elle est obligée d'exposer les dépenses figurant à la colonne 1. Lorsqu'elle ne travaille pas, la famille est supposée ne pas avoir recours à la garde des enfants (pour ce qui concerne la garde des enfants pour les chômeurs, voir le texte). Dans chaque cas, le tableau donne le pourcentage d'augmentation du revenu net comparé à celui qui aurait été perçu pour le premier mois de chômage. En Australie, au Canada et au Royaume-Uni, le tableau présente deux cas. Le niveau maximum des coûts de garde d'enfants qui donneront lieu à une aide peut être supérieur aux coûts moyens de garde, c'est pourquoi on indique les effets de coûts correspondant à 75 dollars par semaine. Les gains en termes de revenu net sont calculés pour un couple monoactif avec deux enfants (sauf au Royaume-Uni où la prestation s'applique uniquement aux parents isolés). La structure des incitations pour les autres types de famille suit de près celle indiquée sur le tableau ; le cas d'un couple monoactif est pris en compte, ce type de famille étant examiné plus en détail aux tableaux 2, 5, 7, 9 et 10.

1. En Finlande et au Japon, le paiement de la garde des enfants est fonction du revenu. Il n'y a donc pas de coût de garde d'enfants sous-jacent. Le chiffre qui figure ici représente le maximum qui serait payé pour deux enfants. Dans chaque pays, ce montant ne serait payé que par une personne dont les gains sont nettement supérieurs à la moyenne. Les colonnes 3 et 6 indiquent le "gain" net de revenu si la famille devait payer le montant maximum au lieu du montant applicable pour quelqu'un qui aurait le même niveau de revenu.
2. Les chiffres qui figurent ici sont ceux des versements faits par la municipalité d'Osaka.
3. Famille monoparentale lorsqu'il est satisfait à la règle des heures de crédit familial.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à des prestations sociales.

Cependant, si les dépenses, allocations ou allègements fiscaux relatifs à la garde des enfants sont liés au revenu ou au statut à l'égard de l'emploi, le système d'imposition et de transferts sociaux comporte un élément supplémentaire qui réduit l'offre de main-d'oeuvre. La Finlande, par exemple, verse pour les enfants de moins de 3 ans une allocation de garde à domicile aux parents qui n'ont pas recours aux jardins d'enfants publics.¹² Si la garde des enfants en dehors du domicile est nécessaire lorsqu'on trouve du travail, les coûts financiers du travail comprennent la perte de cette allocation. Ailleurs, l'effet de la réduction des allocations et des dégrèvements fiscaux en fonction de l'augmentation du revenu a pour effet d'augmenter le taux marginal effectif d'imposition, ce qui amoindrit, pour ceux qui travaillent déjà, l'incitation à travailler davantage (voir chapitre 4).

Il n'est toutefois pas réaliste de traiter les coûts de garde des enfants uniquement comme un coût du travail. C'est ignorer les avantages privés et sociaux qu'offrent les structures de garde des enfants. Celles-ci sont souvent utilisées que les parents travaillent ou non et, dans certains pays, on peut avoir recours à ce type de services pour avoir le temps de rechercher un travail. En Suède, les personnes bénéficiant de l'aide sociale doivent, pour cette raison, continuer à recourir aux services de garde des enfants.

3.2.3 *Trésorerie et entrée dans l'emploi*

Même lorsque l'entrée dans l'emploi apporte un avantage financier apparent, les conséquences à court terme peuvent être inverses. Les ménages qui sont (presque par définition) à court d'argent peuvent considérer que c'est un obstacle quasi-insurmontable à la reprise d'un emploi. Les conséquences en matière de trésorerie de l'acceptation d'un emploi peuvent être négatives s'il y a un hiatus dans l'aide apportée par les pouvoirs publics. Dans plusieurs pays, par exemple, il existe un système d'aide aux chômeurs et un autre pour compléter le revenu de ceux qui perçoivent des bas salaires. Ils sont parfois gérés par des organismes différents, d'où des problèmes de coordination. Le passage d'un régime à l'autre peut se traduire par des délais de paiement, ce qui occasionne de graves difficultés aux familles en question et les décourage d'essayer de sortir du système de prestations dont elles bénéficient.

Les problèmes de transition risquent d'être importants surtout dans les pays où les niveaux de prestations sont faibles. Le Royaume-Uni a reconnu qu'il y avait là un problème et l'engagement a été pris de traiter toutes les demandes de crédit familial subordonné à l'exercice d'un emploi en deux jours au maximum. Aux États-Unis, l'Earned Income Tax Credit (crédit d'impôt sur les revenus professionnels) augmente nettement les revenus des travailleurs (voir ci-après). Mais il a peut-être eu dans la pratique une incidence limitée sur l'offre de main-d'oeuvre du fait qu'il est en général versé annuellement au moment de la déclaration de revenu, au lieu de l'être tout au long de l'année, ce qui lui donnerait l'impact maximum. En Nouvelle-Zélande, certaines prestations versées aux sans emploi continuent de l'être pendant un certain temps jusqu'à ce que les prestations liées à l'exercice d'un emploi soient accordées et un ajustement sera opéré en fin d'année. En Australie, les allocations de chômage sont payées avec 2 semaines de décalage, ce qui signifie qu'à la prise d'emploi, elles continuent d'être perçues pendant une courte période.

Les "primes de retour à l'emploi" ont un effet analogue. Non seulement elles aident la transition vers l'emploi, mais elles peuvent aussi être structurées de façon à encourager la recherche d'un travail. Ce genre de système existe au Japon, où plus le chômeur trouve un emploi rapidement, plus la prime est importante, à concurrence de 4 mois d'allocation. En Australie, certains chômeurs de longue durée perçoivent à leur retour à l'emploi une prime de 100\$A. La Nouvelle-Zélande verse aux chômeurs de plus d'un an, qui se trouvent un emploi, une allocation de 250\$NZ pour leurs frais de retour au travail. L'expérimentation de régimes analogues aux États-Unis a montré qu'ils encourageaient suffisamment de bénéficiaires d'allocations à trouver des emplois rapidement pour que le régime couvre largement ses coûts.

La fiscalité peut, elle aussi, réduire la rentabilité financière du travail. Dans plusieurs pays de l'OCDE, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est retenu à la source à un taux qui approchera à la fin de l'année le montant de l'impôt annuel dû. Si quelqu'un prend un emploi après une période de prestations, il peut y avoir un excédent de retenue à la source dans un système d'impôt

progressif. L'excédent d'impôt payé peut finalement être remboursé mais, entre-temps, l'intéressé aura en fait été obligé de prêter de l'argent à l'État.

3.2.4 Incertitudes et passage à l'emploi

Les calculs ci-dessus supposent que l'on est en mesure de déterminer les taux de remplacement pour chaque intéressé et que celui-ci réagit de façon prévisible aux incitations qui en résultent. Or, pour calculer les revenus nets de quelqu'un selon qu'il a ou non un travail en tenant compte des allocations familiales, des salaires d'appoint, des particularités de la fiscalité, de l'interaction des prestations, et du calendrier des paiements, exige de connaître à fond la réglementation. Il n'est donc guère étonnant que, d'après les enquêtes, les gens aient une très faible idée du revenu net qu'ils pourraient percevoir s'ils passaient de l'emploi au chômage ou vice et versa. C'est ainsi qu'en examinant les changements intervenus en Australie, les chercheurs ont conclu que "la majorité des personnes qui ont répondu ne connaissaient à peu près pas le mode de fonctionnement du critère de revenu, ni l'incidence d'un travail rémunéré sur leur allocation ou leur pension. L'impact des critères de revenu auxquels peuvent être soumis les transferts sociaux tend à être mal interprété en ce sens qu'on les considère généralement comme plus sévères qu'ils ne le sont réellement" (Puniard et Harrington, 1993). Au Royaume-Uni, le crédit familial accordé en cas d'emploi n'est pas compris par tous ; beaucoup de bénéficiaires sous-estiment le montant de la rémunération qu'ils pourraient atteindre sans épuiser leurs droits à cette prestation (Marsh et McKay, 1993).

Cette méconnaissance du système de prestations et des revenus que l'on peut escompter selon qu'on a ou non un travail a trois effets possibles. Premièrement, étant donné la charge administrative imposée aux demandeurs, ils risquent de ne pas recourir à certaines prestations essentielles. C'est un phénomène que l'on constate, en particulier, pour les prestations versées aux personnes dont le revenu au travail serait faible. De ce fait, les dispositions du régime de prestations qui, théoriquement, devraient avoir des effets positifs d'incitation au travail risquent-elles dans la pratique d'avoir moins d'impact. Deuxièmement, la méconnaissance des revenus nets du travail comparés aux revenus hors emploi risque de conduire à des comportements irrationnels. En théorie, les effets de cette méconnaissance sont incertains. Les intéressés peuvent sous-estimer ou au contraire surestimer les revenus nets de l'emploi ou du chômage. Cependant, la connaissance des prestations liées à l'exercice d'un emploi est souvent plus limitée que celle des prestations hors emploi, ce qui explique en partie leur peu de succès. On peut supposer que, de ce fait, les gens ont tendance à surestimer les taux de remplacement, ce qui peut avoir des effets négatifs sur le marché du travail. Troisièmement, cette méconnaissance accroît l'incertitude quant aux revenus du travail comparés aux revenus hors emploi. La prise d'un emploi implique d'évaluer une multitude de variables inconnues -- dépenses professionnelles, montant de l'impôt, droits à prestations¹³ -- que ceux qui n'ont pas d'emploi sont incapables de juger de façon précise. La complexité des procédures administratives renforce le sentiment que l'attribution de prestations tient de la loterie. L'obligation de refaire une demande de prestations lorsqu'on perd à nouveau son emploi implique pour les familles la nécessité de se remettre à la merci d'un système mal connu et apparemment arbitraire, ce qui les décourage d'accepter des emplois "à risque"¹⁴. Une étude australienne conclut, comme l'ont déjà fait d'autres études : "les décisions de retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations sont également influencées par la façon dont ces prestations sont administrées et par les pénalités que cela impose (parfois involontairement) à ceux qui envisagent le retour dans la population active. Lorsque les procédures administratives sont lourdes et longues ou lorsque les règles elles-mêmes dissuadent de faire de nouvelles demandes de prestations (par exemple en imposant des périodes d'attente), les

risques perçus de l'acceptation d'un emploi peuvent être plus importants que tout gain potentiel de revenu" (Saunders, 1995).

L'incertitude quant aux revenus du travail comparés aux revenus hors emploi est due à un manque de transparence des régimes d'imposition et de prestations. On pourrait y remédier en simplifiant ces régimes. Sinon, il existe plusieurs autres options qui ont été essayées dans différents pays de l'OCDE. Au Royaume-Uni, des campagnes d'information ont eu un effet spectaculaire sur les demandes de Crédit familial, qui est la principale prestation liée à l'exercice d'un emploi. Plusieurs pays ont constaté que les chômeurs de longue durée ignoraient les revenus nets du travail et ils s'efforcent de cibler les campagnes d'information sur ce groupe. Les employeurs peuvent, eux aussi, donner des avis aux éventuels candidats lorsqu'ils font des offres d'emploi, de sorte qu'il importe qu'eux aussi connaissent bien le système d'imposition et de prestations.¹⁵

3.3 Mesures prises en faveur de l'emploi

Même si les effets sur le chômage des taux de remplacement paraissent relativement incontestables, la question se pose souvent de savoir si le coût social en vaut la peine. Aussi les réformes générales tendant à réduire le taux de remplacement ont-elles été rares (voir encadré 1). Les réformes les plus récentes ont généralement été ciblées. Au Danemark, en 1994 et 1995, le montant maximum de l'aide sociale a été limité par rapport à la perte de salaire¹⁶, de même que la durée de perception de niveaux élevés d'aide sociale. Au Royaume-Uni, les taux maximaux de l'allocation logement vont être réduits¹⁷. En outre, certains pays ont indexé les prestations ou les minima et maxima des prestations d'assurance non plus sur les salaires, mais sur l'inflation, ce qui s'est traduit par un léger relèvement des taux de remplacement vers 1992-1993, du fait de la baisse des salaires réels, mais plus souvent par une baisse des taux de remplacement (par exemple au Royaume-Uni). Pour les jeunes, la tendance internationale a été plus générale avec, notamment au Canada et en Nouvelle-Zélande, la suppression des droits à prestations pour les jeunes de 16 à 17 ans ; aux Pays-Bas, des limitations du montant des prestations ; et, au Danemark, une restriction de leur durée pour les jeunes.¹⁸ Beaucoup de ces réformes ont été adoptées pour des raisons budgétaires en même temps que pour accroître l'incitation au travail.

Par delà l'abaissement du taux de remplacement, les réformes ont porté sur d'autres aspects mentionnés dans l'encadré 2 ou faisant l'objet de recommandations dans *L'étude sur l'emploi* (OCDE, 1994a et 1995b). Ce sont par exemple,

- *Le renforcement du principe d'assurance.* Cette action a pris diverses formes. Certains pays cherchent à réduire l'importance du recours individuel au système d'assurance-chômage. Le Canada envisage une réforme qui réduirait les droits des personnes qui ont des périodes de chômage répétées ; l'Autriche envisage de déterminer les cotisations des employeurs à la sécurité sociale en fonction de leurs antécédents en matière de licenciements. D'autres pays réduisent les droits aux allocations d'assurance-chômage (la Belgique et la Norvège ont réformé l'assurance-chômage pour le travail à temps partiel ; en Suède, les durées de cotisation nécessaires pour pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage ont été allongées). En Finlande, l'accès à l'assurance-chômage de base pour les personnes qui n'ont pas d'antécédents professionnels a été limité en 1994, une nouvelle prestation soumise à critères de ressources étant créée pour ceux qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage. Aux Pays-Bas, l'accès à une allocation liée au salaire a été rendu plus difficile en ce sens qu'il faut

avoir travaillé 26 semaines au cours des 39 dernières semaines et quatre années au cours des cinq dernières années. La durée de cotisation requise a été allongée en Espagne en 1992.

- *L'encouragement à la recherche d'emploi.* La Belgique a renforcé le contrôle de l'obligation de recherche d'emploi. De ce fait, 35 000 personnes ont perdu en 1993 leurs droits à l'assurance-chômage. La même mesure a récemment été prise au Danemark et au Royaume-Uni. Aux Pays-Bas, 90 000 bénéficiaires de l'assurance-chômage ont été "sanctionnés" en 1993, contre environ 40 000 trois ans auparavant. En 1996, on exigeait dans ce pays des preuves plus détaillées de la recherche d'emploi pour l'obtention de l'allocation soumise à conditions de ressources. Une autre méthode consiste à avoir recours à des mesures actives en faveur de l'emploi (voir OCDE, 1996c). En Espagne, l'obligation de recherche d'emploi est plus stricte depuis 1992.
- *L'amélioration de l'accès aux moyens de garde des enfants.* Certains pays où il existe relativement peu de moyens de garde d'enfants se sont récemment davantage penchés sur la question. En Australie, les coûts de la garde des enfants sont partiellement remboursés en fonction du revenu parental, les prestataires sont subventionnés et un tiers des dépenses restantes donnent lieu au versement d'une prime. Certaines familles ne paient que 19 dollars australiens pour une semaine complète de garde d'un enfant (c'est-à-dire 12 pour cent seulement du coût effectif de ce service) et les dépenses consacrées par les pouvoirs publics à cette prestation s'élèvent aujourd'hui à 1 milliard de dollars australiens (soit 12 pour cent des dépenses consacrées aux allocations de chômage). Le Royaume-Uni a relevé le montant de la rémunération dont il n'est pas tenu compte pour les dépenses consacrées à la garde des enfants et a lancé un programme dans le cadre duquel tous les parents de jeunes enfants se voient attribuer des bons leur permettant d'obtenir gratuitement des places à l'école maternelle.
- *L'augmentation des revenus du travail.* Des réductions d'impôt accordées aux personnes à bas revenu peuvent accroître le revenu net du travail, encore que l'effet sur les taux de remplacement dépende du traitement fiscal des prestations et du financement de la réduction d'impôt. Un domaine de la politique d'imposition et de transferts sociaux qui a fait l'objet d'une beaucoup plus grande attention est le versement d'allocations ou l'attribution de crédits d'impôt sur le revenu subordonnés à l'exercice d'un emploi. Mais cela soulève au niveau du marché du travail un autre problème, qui est celui du niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition, problème que nous allons examiner maintenant.

Chapitre 4

LE PIÈGE DE LA PAUVRETÉ ET LE NIVEAU ÉLEVÉ DES TAUX MARGINAUX EFFECTIFS D'IMPOSITION

4.1 Pourquoi les taux marginaux effectifs d'imposition sont-ils élevés ?

Si l'on supprime les allocations dès que les salaires sont supérieurs à zéro, cela décourage fortement les gens de travailler -- et le piège du chômage joue puissamment. Les pays réduisent les allocations à mesure que les salaires augmentent, parfois de façon symétrique, parfois plus graduellement. Dans de nombreux pays, beaucoup de personnes qui perçoivent une rémunération continuent de bénéficier également d'allocations alors même qu'elles paient des impôts et des cotisations sociales. Le taux de réduction des prestations et d'augmentation des impôts en fonction de l'élévation des salaires constitue le taux marginal d'imposition effectif. Les personnes pour lesquelles ce taux est très élevé gagnent financièrement peu, voire ne gagnent rien à travailler plus et perdent très peu si elles travaillent moins. On peut abaisser le taux marginal effectif d'imposition en limitant le taux de réduction des prestations, mais à condition seulement d'étendre le droit à prestations à des niveaux plus élevés de l'échelle des revenus.

On trouvera au tableau 16 ci-après des exemples de taux marginaux effectifs d'imposition élevés et des facteurs qui en sont la cause. Bon nombre de ces exemples découlent de la politique familiale (c'est le cas en Australie, en Allemagne, en Irlande, au Royaume-Uni et aux États-Unis). La plupart des pays de l'OCDE accordent des abattements pour enfant à charge et des allocations familiales universelles, mais étant donné le coût budgétaire de ces transferts, ceux-ci ne sont généralement pas très élevés. Dans les pays où les niveaux des allocations de chômage sont faibles, celles-ci sont insuffisantes pour empêcher la pauvreté chez les enfants, de sorte que les familles bénéficiaires de prestations perçoivent parfois des sommes supplémentaires pour leurs enfants. Afin d'éviter la perte soudaine de revenu évoquée plus haut lorsqu'il y a prise d'emploi, deux types de mesures ont été adoptés. Dans certains pays, notamment en Australie, en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, les allocations familiales sont progressivement réduites lorsque le revenu augmente (encore que la condition de ressources à laquelle étaient subordonnées les prestations familiales ait été supprimée en Allemagne, en 1996). En Irlande et au Royaume-Uni, une allocation distincte est versée aux familles qui travaillent, et elle aussi est réduite lorsque les revenus augmentent. Dans chaque cas, la réduction ou la suppression de la prestation se traduit par des taux marginaux d'imposition élevés. En outre, le traitement fiscal des frais de garde d'enfants peut porter les taux marginaux d'imposition à des niveaux plus élevés encore que ceux indiqués au tableau 16.

Les taux marginaux effectifs d'imposition élevés sont plus courants, dans ces pays comme dans d'autres, que ne l'indique le tableau 16. Les versements soumis au critère de ressources sur la base du revenu familial sont souvent réduits du montant de tous les autres revenus -- le taux marginal effectif d'imposition est alors de 100 pour cent. Dans ces conditions, on dit parfois que les bénéficiaires risquent d'être pris dans l'engrenage de la pauvreté -- c'est-à-dire que toute tentative pour augmenter leurs gains n'a aucun effet sur les revenus du ménage (voir ci-dessous). Le nombre de

personnes qui ne peuvent prétendre à des prestations d'assurance a augmenté, d'où un plus large recours aux prestations soumises à un critère de ressources. Ces personnes ou bien ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage ou bien n'ont jamais travaillé et n'ont donc jamais cotisé au système d'assurance chômage. Certaines des prestations dont le nombre de bénéficiaires s'est accru dans les proportions les plus spectaculaires sont mentionnées dans le tableau 17 ci-après. En outre, la plupart des allocations spéciales versées aux familles monoparentales sont également soumises à un critère de ressources.

Tableau 16. Fréquence et causes des niveaux élevés des taux marginaux effectifs d'imposition (couples disposant d'un seul salaire)

	Taux marginal effectif d'imposition	Région où s'applique le taux marginal effectif d'imposition (% du salaire de l'ouvrier moyen)	Cumul d'impôts et de prestations augmentant les taux marginaux effectifs d'imposition
Allemagne	89%	72-82%	Milderungszone (suppression progressive de la zone exonérée d'impôt sur le revenu) (celle-ci n'existe plus aujourd'hui) : impôt sur le revenu (51%), sécurité sociale (18.3%), allocation logement (20%)
Australie	90%	38-62%	Impôt sur le revenu (20%), allocation parentale (70%)
	38 %	62-78 %	Impôt sur le revenu (34%), réduction de l'abattement sur les faibles revenus (4%)
	104 %	78-84 %	Impôt sur le revenu (34%), prestations de l'assurance-maladie (20%), complément familial de revenu (50%)
États-Unis	85%	84-100%	Impôt sur le revenu (34%), complément familial de revenu (50%), cotisation à l'assurance-maladie (1.45%)
	72%	62-71%	Sécurité sociale (7.65%), impôt sur le revenu (15%), impôts locaux (5%), bons d'alimentation (24%), crédit d'impôt sur le revenu du travail (17.68% pour une famille avec deux enfants).
France	78%	57-91%	Non prise en compte du RMI (50%), sécurité sociale (18.7%), CSG (2.3%), allocation logement (16.5% en moyenne)
Irlande	105.5%	62-76%	Sécurité sociale (5.5%), impôt sur le revenu (40%), complément familial de revenu (60%)
Royaume-Uni	97%	46-65%	Impôt sur le revenu (20%), sécurité sociale(10%), Crédit familial (70%), allocation logement (65%), Council Tax Benefit (20%)
	80.5%	65-77%	Impôt sur le revenu (25%), sécurité sociale (10%), Crédit familial (70%)
Suède	72%	147-160%	Impôt sur le logement (20%), cotisation de sécurité sociale (2%), impôts locaux (31%), allocation logement (20%)

Notes : Systèmes applicables en 1994, sauf pour l'Australie et le Royaume-Uni (1995). Le Crédit familial n'est révisé que tous les six mois, de sorte que le taux marginal effectif d'imposition à long terme qui figure dans le tableau pour le Royaume-Uni peut être nettement plus élevé que celui applicable à court terme. En Irlande, moins de la moitié des bénéficiaires du complément familial de revenu perçoivent des gains soumis aux taux marginaux effectifs d'imposition indiqués. Le montant de la prestation, une fois fixé, reste inchangé pendant 12 mois, même si le revenu a augmenté dans l'intervalle. Le taux à long terme présenté dans ce tableau est sensiblement plus élevé que celui qui est appliqué à court terme. Les chiffres des différents impôts et prestations ne correspondent pas au taux marginal effectif d'imposition global au Royaume-Uni, car les allocations sont réduites en fonction du revenu net et non du revenu brut. Le taux de 38 % pour l'Australie a été ajouté pour donner une meilleure perception d'imposition dans ce pays.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

**Tableau 17. Croissance du nombre de bénéficiaires de prestations
soumises à un critère de ressources, 1980-1992**

	1980	1985	1990	1992	indice
Allemagne (Sozialhilfe)	1 322 000	2 063 000	2 890 000	3 649 000	276
Allemagne (assistance-chômage)	122 000	670 000	433 000		-
Autriche (assistance chômage)	6 000	74 000	64 000	58 000	967
Belgique (Minimex)	25 135 ¹	43 774 ²	48 895	63 232 ³	252
Canada (aide sociale)	734 300 ¹	1 058 000	1 056 000	1 675 900 ³	228
Espagne (allocation d'aide)	105 9971	595 884	616 159	728 342 ⁵	687
États-Unis (bons d'alimentation)	1 920 000	1 990 000	2 000 000	2 660 000 ⁴	139
Finlande (aide sociale) (nombre de personnes)	168 000	240 000	314 000	577 000 ³	343
France (RMI)	-	-	510 145	792 944 ⁴	-
Pays-Bas (RWW - Assistance chômage)	105 000	396 800	335 900	314 700	300
Royaume-Uni (garantie de revenu, à l'exclusion des handicapés ou des personnes de plus de 60 ans)	1 225 000	2 919 000 ²	2 175 000	3 020 000	247
Suède (aide sociale) (nombre de personnes)	343 329	535 557	515 285	715 212	208

Notes : Nombre de ménages, sauf indication contraire. Le RMI a été instauré en France en 1989. Les chiffres pour le Royaume-Uni se rapportent à l'allocation complémentaire en 1980 et 1986.

1. 1981

2. 1986

3. 1994

4. 1993

5. 1991

Source : Eardley *et al.* (1996)

4.2 Qui est soumis à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés ?

Les taux marginaux effectifs d'imposition élevés ne se limitent pas aux pays où le critère de ressources joue traditionnellement un rôle important dans le système de prestations. L'Allemagne, par exemple, est un pays qui possède un système d'assurance étendu, mais aussi diverses prestations soumises à conditions de ressources. Le tableau 18 montre la répartition des taux marginaux effectifs d'imposition en Allemagne par type de famille. Il donne la proportion de personnes qui, si elles gagnaient 100 DM de plus, seraient soumises à des taux correspondant aux fourchettes indiquées. On constate que 4 pour cent des intéressés ont un taux marginal de plus de 100 pour cent (ce qui veut dire qu'ils y perdent si leurs salaires augmentent d'une unité) et que 11 pour cent ont un taux marginal situé entre 60 et 100 pour cent. En Nouvelle-Zélande, 4 pour cent seulement, environ, de la population active potentielle supporteraient un taux marginal effectif supérieur à 60 pour cent. La proportion aux États-Unis serait de moins de 2 pour cent. Le tableau 19 montre la répartition des taux marginaux effectifs d'imposition dans la population active occupée, dans un certain nombre de pays (on notera que le tableau 18 couvre l'ensemble de la population active potentielle, y compris les chômeurs et les sans-emploi).

Tableau 18. Répartition des taux marginaux effectifs d'imposition par type de famille, en Allemagne, en 1993 (pourcentage de familles)

Taux marginal effectif d'imposition (pourcentage des gains bruts)	Célibataire	Famille monoparentale	Couple marié sans enfants	Couple marié avec enfants	Total
0-20	1	7	3	4	4
21-40	20	17	50	57	41
41-60	58	31	40	29	40
61-80	5	13	2	4	5
81-100	9	21	1	2	6
plus de 100	7	11	4	4	4
Total	100	100	100	100	100

Note : Les taux marginaux effectifs d'imposition sont calculés pour la population active potentielle, qui comprend la population active réelle (occupée ou au chômage) et la population d'âge actif n'occupant pas d'emploi qui n'est ni étudiante ni bénéficiaire de prestations excluant tout emploi, telles que les pensions de préretraite et d'invalidité. Les estimations du taux marginal effectif d'imposition sont extrêmement sensibles à l'hypothèse retenue quant à l'unité marginale de revenu en cause. La plupart des prestations soumises à critère de ressources ne tiennent pas compte du montant total des gains, de sorte que le taux marginal est nul.

Source : Voir annexe 3.

Tableau 19. Répartition des taux marginaux effectifs d'imposition dans la population active occupée

Pourcentage de travailleurs	1-20	21-40	41-60	61-80	81-100	100+
Australie	3.4	58.9	34.0	1.2	2.0	0.5
Finlande	1.8	12.4	77.7	6.9	1.0	0.2
Allemagne	4.0	41.0	40.0	5.0	6.0	4.0
Italie	4.8	3.9	69.4	21.8	0.0	0.0
Nouvelle-Zélande	15.6	72.5	8.3	1.1	2.0	2.0
Suède	0.0	4.0	80.0	12.0	2.0	2.0
Royaume-Uni	13.9	74.5	4.6	2.3	1.4	2.7

Notes : Taux marginaux effectifs d'imposition calculés uniquement pour les titulaires de revenus d'activité car les données sur les chômeurs et les sans-emploi ne sont pas comparables d'un pays à l'autre. L'annexe 3 donne la source des estimations. Voir aussi les notes du tableau 18.

Source : Voir annexe 3.

Il ne faut pas voir dans ces chiffres des indicateurs du degré d'impact de taux marginaux d'imposition élevés. Si ces taux sont élevés pour une certaine tranche de gains, cela signifie que l'incitation à percevoir de tels salaires sera très faible. Ainsi, une personne soumise à un taux de 100 pour cent pourrait réduire son temps de travail et ses gains sans que son revenu net en soit affecté. S'il arrive que des travailleurs réagissent favorablement à ce type d'incitation, rares sont ceux qui s'exposeront à des taux marginaux effectifs d'imposition élevés. L'effet de ces taux sur le marché du travail peut être sensible si de nombreux travailleurs diminuent leur offre de travail.

Bien que le nombre de personnes et de ménages supportant des taux marginaux d'imposition élevés varie d'un pays à l'autre, on peut discerner quelques grandes tendances. Les femmes sont plus touchées que les hommes. En Nouvelle-Zélande comme aux États-Unis, le nombre de femmes dont les taux marginaux effectifs d'imposition dépassent 60 pour cent est deux fois celui des hommes et l'on observe un schéma analogue aux Pays-Bas. En outre, plus les prestations pour enfant à charge sont généreuses, plus le critère de ressources s'applique à un niveau élevé de l'échelle des salaires, ce qui touche davantage de personnes. Il n'est donc pas étonnant que dans presque tous les pays de

l'OCDE pour lesquels on dispose d'informations, le groupe le plus touché par des taux marginaux élevés soit celui des parents isolés. Le tableau 18 montre qu'en Allemagne 45 pour cent des parents isolés ont des taux marginaux effectifs d'imposition supérieurs à 60 pour cent, contre 15 pour cent seulement du total de la population active potentielle. En Nouvelle-Zélande, 24 pour cent des mères isolées ont des taux marginaux supérieurs à 60 pour cent et, au Royaume-Uni, plus de 65 pour cent des parents isolés percevant un salaire ont des taux marginaux effectifs d'imposition aussi élevés.

4.3 Les niveaux élevés des taux marginaux effectifs d'imposition et le marché du travail

On dit parfois que l'importance attribuée à des taux élevés est excessive. La plupart des décisions en matière d'emploi ne sont pas "marginales", c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas seulement de travailler quelques heures de plus ou d'obtenir un salaire légèrement plus élevé ; il s'agit de changements complets de situation -- du passage, par exemple, de l'inactivité au travail à plein temps. Cette opinion est peut-être justifiée lorsque les taux marginaux effectifs d'imposition ne sont élevés que pour une étroite fourchette de salaires, car il est peu probable alors qu'ils introduiront une distorsion dans le comportement vis-à-vis du travail. Mais il y a des cas où des taux marginaux élevés ont leur importance : lorsqu'ils sont élevés pour une fourchette relativement large de salaires, ils rompent le lien entre l'effort consenti et sa rémunération, ce qui affaiblit l'incitation au travail¹⁹. L'un des nombreux exemples que l'on pourrait citer ici à propos de certains pays concerne les travailleurs âgés au Japon. Dès l'âge de 60 ans, les travailleurs peuvent cumuler pension et salaire. Si son salaire est relativement faible, le travailleur percevra 80 pour cent de sa pension complète. Au-delà d'un certain plafond de salaire, le montant de la pension servie ne représentera plus que 60 pour cent de la pension complète. Par conséquent, les gains des personnes ayant droit à une pension sont fortement concentrés à un niveau légèrement inférieur au plafond de gains au-delà duquel l'intéressé verrait sa pension considérablement amputée. Aucun schéma de ce genre n'a été observé chez les personnes qui ne sont pas titulaires d'une pension. Les travailleurs répondent apparemment aux incitations qui leur sont offertes (Seike, 1994, Seike et Shimada, 1995) et les autorités japonaises ont réagi en réformant ce système.

L'autre cas où un taux marginal élevé a une forte incidence sur le marché du travail est celui où les catégories les plus défavorisées sont touchées. Les problèmes spécifiques des parents isolés ont déjà été évoqués. Pour les bénéficiaires d'une aide sociale, les taux marginaux effectifs sont souvent de 100 pour cent. Par conséquent, il n'est pas possible dans ces conditions d'accroître le revenu disponible à moins de trouver un emploi à plein temps. Autrement dit, l'interaction entre le système d'imposition et le système de prestations peut empêcher le travail à temps partiel déclaré et ainsi encourager la fraude et une dépendance à long terme vis-à-vis des prestations. Face à ce problème, certains pays ont ramené les taux marginaux effectifs en dessous de 100 pour cent afin de permettre un nombre limité d'heures de temps partiel. Les taux marginaux sont particulièrement importants de trois points de vue : l'engrenage de la pauvreté, l'imposition et les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi (parfois appelées "prestations liées à l'exercice d'un emploi") et l'imposition de la famille.

4.4 L'engrenage de la pauvreté

L'application de critères de ressources aux familles bénéficiant d'une aide sociale soulève deux problèmes. Premièrement, une fois déduites les dépenses liées au travail, la famille risque de voir son revenu disponible *réduit* si l'un de ses membres prend un travail à bas salaire ou à temps partiel. C'est ce que l'on appelle "l'engrenage de la pauvreté" : le revenu de la famille est faible, mais

quelques heures de travail risquent de le réduire encore par rapport aux ressources que représenteraient de simples prestations. En l'absence de travail à temps plein, ces familles perdent tout contact avec le marché du travail. Cette absence de contact, lorsqu'elle dure, diminue l'efficacité avec laquelle ces personnes peuvent chercher un travail et les employeurs risquent de plus en plus de les considérer comme "inemployables". Une étude portant sur les bénéficiaires de l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC) aux États-Unis montre qu'une fois prises en compte les dépenses liées au travail, le taux marginal effectif d'imposition peut dépasser 100 pour cent, avec des effets "pernicieux" (Giannarelli et Steuerle, 1994).

Le deuxième problème est que l'incitation d'un membre d'un couple à prendre un emploi peut dépendre de la situation du conjoint sur le marché du travail. En effet, le salaire d'un conjoint réduit le droit à prestations de l'autre. C'est un problème qui a été constaté depuis longtemps dans les pays qui ont largement recours au critère de ressources, comme l'Australie et le Royaume-Uni (voir Scherer, 1977). En Australie, 65 pour cent des femmes mariées à des hommes qui ont un emploi travaillent elles-mêmes, contre 26 pour cent de celles qui sont mariées à des hommes au chômage ou inactifs (Bradbury, 1995). La situation est la même au Royaume-Uni, où 74 pour cent des femmes dont le mari occupe un emploi travaillent, contre 33 pour cent des femmes dont le mari n'a pas d'emploi (Office of Population Censuses and Surveys, 1995). Des études longitudinales, qui suivent la situation au regard de l'emploi du mari et de la femme durant une période de chômage, révèlent une situation analogue. Garman *et al.* (1992) ont constaté que 26 pour cent seulement des femmes dont le mari était depuis peu de temps au chômage, occupaient un emploi neuf mois plus tard si leur mari était resté constamment au chômage durant cette période, contre 47 pour cent si leur mari avait trouvé du travail dans l'intervalle. D'autres études longitudinales corroborent cette conclusion²⁰.

Les effets démobilisateurs du système de prestations n'expliquent pas à eux seuls la corrélation étroite qui existe entre la situation des deux conjoints au regard de l'emploi. Ceux-ci présentent généralement le même profil de qualifications et cherchent évidemment un emploi sur le même marché du travail local. Selon une étude australienne récente, "les variations observées dans les caractéristiques des femmes mariées selon la situation de leur mari au regard de l'emploi suffisent à expliquer pour l'essentiel les variations des taux d'emploi entre ces catégories de femmes" (Bradbury, King et McHugh, 1996).

En revanche, d'autres études économétriques, qui tiennent compte des caractéristiques susceptibles d'expliquer les taux d'activité des épouses, indiquent que ces facteurs ne suffisent pas toujours à expliquer le faible taux d'emploi des femmes dont le mari est chômeur. Au Royaume-Uni, Kell et Wright (1990) constatent un déficit d'emploi de 39 pour cent et Davies, Elias et Penn (1992), un déficit de 10 à 20 pour cent qui pourrait être directement imputable au chômage du mari.

Cette situation -- faible niveau d'activité des femmes dont le mari est au chômage -- s'observe de plus en plus dans d'autres pays à mesure que s'accroît le nombre de bénéficiaires de prestations soumises à un critère de ressources²¹. Aux Pays-Bas, Kersten *et al.* (1993) ont constaté que le système de prestations dissuadait fortement de travailler les femmes dont le mari bénéficiait d'une prestation soumise à un critère de ressources. En Allemagne, on constate une grande différence entre les femmes mariées à des chômeurs, selon les prestations dont la famille bénéficie : parmi les femmes dont le mari perçoit des prestations d'assistance chômage, 28 pour cent seulement travaillent contre 41 pour cent de celles dont les maris bénéficient de l'assurance chômage. Dans les cas où le mari est au chômage mais ne perçoit ni l'une ni l'autre de ces prestations, 71 pour cent des femmes travaillent. (Giannelli et Micklewright, 1995).

Tableau 20. **Crédit d'impôt et prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi**

	Canada	États-Unis	Irlande	Italie	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni
Nom	Réduction d'impôt pour enfant à charge	Crédit d'impôt à titre des revenus du travail	Supplément familial de revenu	Prestations familiales pour les salariés ⁽¹⁾	Crédit d'impôt familial indépendant (doit être introduit)	Crédit familial
Coût	[C\$250m = \$200m]	\$26.7md	IR£21.3m = \$33.9m	Lit 5 763md = \$3.76md	NZ\$210m	£1 1md = \$1.7md
Nombre de bénéficiaires	0,7m	19m	11 000	-	150 000	0.5m
Montant moyen	C\$357	\$1 450	IR£1 925 = \$3 075	-	NZ\$27	£2 400 = \$3 800
Administration responsable	Administration fiscale	Administration fiscale	Sécurité sociale	Sécurité sociale	Administration fiscale	Sécurité sociale
Montant maximum	C\$500pa	\$2 152/3 556/323pa	⁽²⁾	Lit 2.76 m pa	NZ\$15ps par enfant	£67.80ps ⁽³⁾
Salaire minimum	C\$3 750	néant	néant	⁽⁴⁾		néant
Taux d'augmentation progressive	8%	34/40/7.65%	néant	néant		néant
Salaire à partir duquel intervient une réduction progressive	C\$20 921	\$11 610/11 610/5 280 pa	immédiatement	Lit 15.984m		£73ps
Taux de réduction	10% du revenu brut	16.0/21.1/7.7% du revenu brut	60% du revenu brut	10% du revenu brut	18% entre NZ\$20 000 et NZ\$27 000, 30% au-dessus ⁵	70% du revenu net
Nombre minimum d'heures travaillées	pas de limite	pas de limite	20 heures (19 heures à compter de juillet 1996)	pas de limite ⁽⁶⁾		16 heures Supplément pour 30 heures ou plus
Type de famille	familles avec enfants	le 1er chiffre correspond aux familles avec 1 enfant, le 2ème aux familles de 2 enfants ou +, le 3ème aux familles sans enfant.	familles avec enfants ⁽⁷⁾	familles percevant une allocation-chômage ⁽⁸⁾		Familles avec enfants. Régime pilote pour les familles sans enfants

Notes : m = million md = milliard ps = par semaine pa = par an

Les données relatives aux règles régissant les droits sont celles de 1995, sauf pour la Nouvelle-Zélande (IFTC, 1997) et les États-Unis (1996). Les données relatives aux coûts, au nombre de bénéficiaires, etc. sont celles de 1993 pour le Canada et l'Irlande, de 1990 pour l'Italie et de 1994 pour le Royaume-Uni et les États-Unis. Les chiffres correspondant à l'IFTC pour la Nouvelle-Zélande sont des prévisions pour 1998/99, date à laquelle le système aura été complètement mis en place. Le revenu familial minimum garanti, prestation existante d'un plus faible montant subordonnée à l'exercice d'un emploi, continuera d'être versé. Il est octroyé aux parents isolés qui travaillent plus de 20 heures et aux couples qui travaillent plus de 30 heures. La prestation maximale est de l'ordre de 110 dollars néo-zélandais par semaine. Les familles perçoivent la différence entre le revenu familial et la somme de 320 dollars néo-zélandais. Étant donné que toutes les familles qui y ont droit perçoivent des prestations familiales et que le salaire horaire minimum est de l'ordre de 6.25 dollars néo-zélandais, la prestation maximale versée aux parents isolés est d'environ 110 dollars néo-zélandais et est sensiblement inférieure (environ 30 dollars néo-zélandais) pour les couples disposant d'un seul salaire. Environ 5 000 familles en bénéficient. Le revenu familial minimum garanti est géré par l'administration fiscale. Pour l'EITC, les chiffres correspondent aux coûts totaux du programme, y compris les dépenses de remboursement et la composante dépenses fiscales (abattements fiscaux).

1. En Italie, il existe aussi un crédit d'impôt lié au revenu pour les conjoints et les enfants à charge.
2. La somme versée représente 60 pour cent de la différence entre le revenu familial avant impôt et un seuil hebdomadaire de 165 livres irlandaises, plus 20 livres irlandaises par enfant, le minimum étant de 5 livres.
3. Les taux dépendent de l'âge et du nombre d'enfants. Le chiffre indiqué correspond à deux enfants de moins de 11 ans.
4. En Italie, l'allocation de chômage ordinaire n'est versée que pendant six mois, de sorte qu'en fait elle fonctionne comme une prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi.
5. L'IFTC et le complément familial sont soumis aux mêmes critères de ressources.
6. Au moins 70 pour cent du revenu familial doit provenir de salaires (ou de pensions).
7. Il existe en Irlande d'autres prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. Le système d'incitation au travail à temps partiel s'adresse aux chômeurs de longue durée (sans emploi depuis 15 mois ou plus), qui effectuent moins de 24 heures de travail par semaine. Une somme forfaitaire de 40 livres irlandaises par semaine pour un célibataire et de 66 livres irlandaises par semaine pour un couple disposant d'un seul salaire est versé lorsqu'elle est supérieure au montant de la prestation d'assistance-chômage soumise à un critère de ressources. L'allocation de retour au travail est versée aux chômeurs de longue durée (sans emploi depuis au moins un an) qui ont au moins 23 ans et aux parents isolés (sans condition d'âge) lorsque l'intéressé s'engage dans une activité indépendante ou un nouvel emploi (s'ajoutant aux emplois existants) 75 pour cent de la prestation de chômage type, soumise à un critère de ressources ou de l'allocation aux parents isolés est versé la première année, 50 pour cent la deuxième et 25 pour cent la troisième année.

Source : Royaume-Uni, Department of Social Security (1994), United States Department of The Treasury, United States House of Representatives (1994b) et informations fournies par les autorités nationales.

Si le potentiel de gains est faible, il faudra sans doute plusieurs salaires pour qu'une famille ne soit plus tributaire de prestations. Mais la structure du système de prestations peut signifier que si un membre du ménage est au chômage, l'autre ne sera guère incité à travailler. Pour sortir de cet engrenage, il faut que les deux membres d'un couple trouvent un emploi en même temps. Autrement dit, les prestations soumises à critère de ressources, si elles sont mal conçues, risquent de scinder la population entre ménages pourvus d'un emploi et ménages dépourvus d'emploi. Dans le premier cas, au moins un membre du ménage travaille tandis que le conjoint est fortement incité à travailler également ; dans le second, l'incitation au travail est faible pour les deux conjoints.

En Australie, des réformes ont été récemment adoptées pour remédier à ce problème en donnant à chaque partenaire d'un ménage où aucun des partenaires ne perçoit un salaire élevé, un droit individuel à prestations et en ramenant le taux marginal effectif d'imposition en dessous de 100 pour cent²². Le résultat est que chaque conjoint conserve une certaine incitation au travail, quelle que soit la situation de son partenaire à l'égard de l'emploi. La question de l'équilibre entre responsabilités de l'État et responsabilités de la famille à l'égard des chômeurs adultes est politiquement controversée. Individualiser le droit à prestation c'est rendre la garantie de revenu à laquelle ont droit certaines personnes, indépendante de l'aide que celles-ci reçoivent d'autres membres de leur famille. Or, les priorités du marché du travail ont conduit certains gouvernements à accepter cette conséquence. Le Livre blanc de l'Australie (1994, p. 187) résumait la situation en ces termes : "La principale raison du passage à un droit individuel est que celui-ci est de nature à encourager une recherche d'emploi plus active et plus efficace de la part des deux conjoints. Cela tiendrait compte du fait que les femmes ont beaucoup plus de possibilités d'emploi que les hommes en raison du développement du travail à temps partiel et de la croissance plus forte des débouchés dans des domaines d'emploi traditionnellement féminins". En Nouvelle-Zélande, une Commission royale a suggéré en 1988 de prendre l'individu comme base d'imposition²³. Des effets analogues peuvent être obtenus par des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi pour les personnes à faible revenu. De plus en plus souvent, les bénéficiaires du Crédit familial au Royaume-Uni, ne sont pas les chômeurs qui trouvent des emplois à bas salaire, mais les conjoints dans des couples disposant de deux salaires lorsque le partenaire perd son emploi (Marsh et McKay, 1993).

4.5 Prestations et crédit d'impôt subordonnés à l'exercice d'un emploi

L'originalité du crédit d'impôt et des prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi est qu'ils sont soumis à un critère de ressources, mais ne sont attribués qu'aux personnes qui travaillent. Ces avantages sont conçus pour déplacer le point d'équilibre entre les revenus du travail et les prestations hors emploi de façon à encourager l'activité. En réduisant progressivement les prestations à mesure qu'augmente le salaire, on concentre entièrement les ressources sur les travailleurs faiblement rémunérés, ce qui est difficile à obtenir par d'autres moyens tels que la restructuration de l'impôt sur le revenu ou des cotisations de sécurité sociale. Cette réduction progressive signifie cependant que les taux marginaux effectifs d'imposition sont plus élevés à tous les niveaux de l'échelle des salaires, ce qui diminue l'incitation au travail pour ceux qui ont déjà un emploi.

4.5.1 Structure des dispositifs dans les pays de l'OCDE

Le tableau 20 décrit brièvement les principaux avantages de ce type accordés dans les pays Membres de l'OCDE. Aux États-Unis, le crédit d'impôt au titre des revenus du travail (EITC) augmente avec la rémunération brute, atteint un plateau correspondant au niveau maximum, puis décroît progressivement à mesure que les salaires augmentent. Environ 3.5 millions de familles seront

concernées lorsque les extensions de cette disposition envisagées dans l'Omnibus Budget Reconciliation Act de 1993 seront totalement appliquées. Le taux marginal moyen au titre de l'impôt fédéral sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale sera de l'ordre de moins 21.3 pour cent (c'est-à-dire qu'il s'agira d'un crédit). Pour les 2.5 millions de familles situées sur le plateau, le taux marginal ne change pas (17 pour cent en moyenne), mais pour les 9.8 millions de familles qui se situent dans la fourchette de réduction progressive, les taux marginaux seront portés à environ 44 pour cent (Holtzblatt *et al.*, 1994). Avec le crédit d'impôt au titre des revenus du travail, les taux marginaux seront plus élevés pour un plus grand nombre de familles. Cela incite les travailleurs à réduire leurs heures de travail. En revanche, l'augmentation du revenu net du travail à tous les niveaux de rémunération, jusqu'à un niveau à partir duquel le crédit d'impôt n'est plus attribué, a un effet indéniablement positif sur l'incitation à travailler. Le Canada a institué un système plus limité de crédit d'impôt pour les familles avec enfants qui travaillent, dans le cadre d'une réforme plus générale de l'aide aux familles pour les enfants, en 1993. En outre, la province de Québec octroie une prestation plus généreuse, subordonnée à l'exercice d'un emploi : *Aide aux parents pour leurs revenus de travail*, APPORT²⁴.

En Irlande, une prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi, qui est le complément familial de revenu (Family Income Supplement -- FIS), est en général perçue par les personnes se trouvant au milieu de l'échelle des revenus à la différence du crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis. En tant que mesure de prévention de la pauvreté, elle est moins bien ciblée. De ce fait, le FIS augmente sensiblement les taux marginaux effectifs d'imposition. Son interaction avec l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale fait que ces taux marginaux peuvent dépasser 100 pour cent. En revanche, elle renforce l'incitation à prendre un emploi. Les taux de remplacement sont nettement réduits (de plus de 10 points) pour 8 200 familles ; 6 400 subissent une réduction de 5 à 10 points et 11 900 une réduction plus faible par rapport à un système qui ne comporterait pas cette prestation (voir l'annexe 3 pour connaître la source de ces chiffres).

Au Royaume-Uni, la prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi exige des bénéficiaires qu'ils travaillent 16 heures au minimum, tandis que l'aide sociale est limitée à ceux qui travaillent moins de 16 heures. Le coût net du Crédit familial, compte tenu de la réduction des autres prestations représente les deux tiers des dépenses brutes indiquées au tableau 20. L'effet de ce Crédit familial sur l'incitation au travail est du même ordre que celui observé en Irlande et aux États-Unis. Les taux marginaux effectifs d'imposition sont portés à 70 pour cent au moins, pour 80 pour cent du demi-million de bénéficiaires. Les taux de remplacement sont réduits pour presque tous les bénéficiaires. Cependant, environ 0.25 million de couples à deux salaires, qui gagnent ensemble juste trop pour pouvoir prétendre au Crédit familial, sont moins incités à travailler. Si l'un des conjoints venait à quitter son travail, la famille aurait droit au Crédit familial et le revenu familial n'en serait guère diminué. En revanche, l'incitation pour ceux qui ne travaillent pas à prendre un emploi faiblement rémunéré s'en trouve accrue.

4.5.2 Effets incitatifs vis-à-vis du marché du travail

Le crédit d'impôt et les prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi (et du reste toutes les prestations servies aux actifs occupés) supposent un compromis entre le fait d'accroître l'incitation au travail et celui d'encourager les personnes pourvues d'un emploi à réduire leur temps de travail. L'évaluation de ce compromis ne peut être qu'empirique. Des simulations effectuées par Scholz (1996) sur l'EITC en 1996 donnent à penser que la proportion de parents isolés qui travaillent va augmenter de 6.6 points de pourcentage (voir aussi Dickert *et al.*, 1995). Elles laissent prévoir une

plus faible augmentation - de 0.4 - point pour les couples mariés, car dans la plupart des cas l'un des conjoints travaille. Pour le deuxième apporteur de revenu, on note une faible réduction d'activité car les gains supplémentaires font souvent entrer la famille dans la tranche de réduction progressive du crédit d'impôt. Scholz a également estimé la réduction du temps de travail chez les personnes pourvues d'un emploi qui veulent éviter d'être assujetties à des taux marginaux plus élevés. En partant d'une hypothèse quant au temps de travail des personnes encouragées à travailler, il a estimé que l'effet négatif sur les travailleurs occupés annule environ un tiers de l'effet de l'accroissement d'activité, de sorte qu'au total le crédit d'impôt augmente le nombre total d'heures travaillées. Eissa et Liebman (1995) ont abouti aux mêmes résultats dans leur analyse de l'extension, en 1987, de l'EITC²⁵.

Au Royaume-Uni, le nombre d'heures de travail donnant droit au Crédit familial a été ramené de 24 à 16 heures en 1992. Dilnot et Duncan (1992) ont étudié l'effet de la nouvelle incitation à travailler entre 16 et 24 heures. Ils ont constaté que plus de 4 pour cent des parents isolés augmenteraient leur offre de travail, et que parmi eux beaucoup ne travaillaient pas auparavant. Trois pour cent des familles monoparentales réduiraient leur temps de travail, principalement des bénéficiaires de Crédit familial passant d'un nombre supérieur à l'ancien plafond à un nombre situé entre 16 et 24 heures.

Les réformes opérées sont souvent analysées à la lumière de leurs effets globaux. Si le temps de travail des personnes qui prennent un emploi à la suite d'une réforme dépasse le nombre d'heures supprimées par les personnes déjà occupées, la réforme est jugée satisfaisante, et vice et versa. L'analyse qui précède donne à penser que les systèmes de prestations et crédit d'impôt subordonnés à l'exercice d'un emploi actuellement en vigueur seraient probablement, jugés satisfaisants selon ce critère, mais tout juste. Cependant, l'utilisation du nombre *global* d'heures pour déterminer l'opportunité d'une réforme signifie implicitement que la *répartition* des heures travaillées n'aurait aucune importance. Pour des raisons aussi bien sociales que liées au monde du travail, il peut être souhaitable d'introduire des réformes qui favorisent l'emploi de ceux qui, sans cela, seraient exclus du marché du travail, même si l'effet net de ces réformes est de réduire l'offre total de travail. Si l'on se fonde sur ce critère, on voit mieux l'opportunité de telles mesures.

Cela étant, la prudence s'impose à cet égard pour deux autres raisons. Premièrement, les prestations réduisent l'écart entre les revenus nets des travailleurs peu qualifiés et ceux des travailleurs hautement qualifiés, ce qui réduit l'incitation à investir dans des études ou une formation. Deuxièmement, le versement d'une prestation à tous les travailleurs peu rémunérés risque d'entraîner une baisse des salaires, sous l'effet de l'accroissement de l'offre de main-d'oeuvre à bas salaire. Il y a deux façons de considérer les choses. D'un côté, cette baisse constituera un frein au travail, mais elle diminuera indirectement le coût d'embauche des travailleurs à bas salaire, ce qui est de nature à stimuler l'emploi (voir plus loin, chapitre 5). D'un autre côté, les salaires pourraient baisser en deçà de la valeur du travail fourni, ce qui accroîtrait artificiellement les profits des employeurs de travailleurs à bas salaire. C'est ce genre de préoccupation qui a conduit à suggérer que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi soient associées à un salaire minimum afin d'éviter une réduction excessive des taux de salaire²⁶.

Il y a lieu de penser que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi ont eu des effets positifs dans les pays où elles existent déjà. Il est toutefois beaucoup moins évident qu'elles puissent être instaurées ailleurs avec le même succès. On trouvera au chapitre 6 quelques exemples des effets incitatifs d'un dispositif comme l'EITC vis-à-vis de l'emploi. Pour être intéressante, la prestation doit augmenter les revenus du travail pour les familles à bas salaire de façon qu'ils soient nettement supérieurs aux revenus dont elles disposeraient si elles ne travaillaient pas. Toutefois,

compte tenu de son coût et des effets de taux marginaux effectifs d'imposition élevés sur l'incitation au travail, la prestation doit être totalement soustraite des gains perçus par la masse de la population au travail. Étant donné ces contraintes, il est probable que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi auront plus d'effet dans les pays où elles sont faibles par rapport aux salaires moyens et/ou dans les pays où l'éventail des salaires est large.

4.5.3 Conception des dispositifs

L'effet réel des crédits d'impôt et prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi sur le marché du travail dépendra de la façon dont le dispositif est conçu précisément. Cette section examine un certain nombre de caractéristiques susceptibles d'influer sur l'efficacité des dispositifs.

Les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi auront ou non une incidence selon que les travailleurs se rendent bien compte ou non de la variation du revenu net correspondant à un niveau de rémunération donné. Aux États-Unis, moins d'un pour cent des bénéficiaires ont recours à l'option de l'avance qui permet à leurs employeurs de verser le crédit sur toute l'année. Ce crédit est donc surtout perçu sous forme de remboursement d'impôts après la fin de l'année. Bien que cela tienne en partie à l'ignorance de cette option, il arrive fréquemment que des travailleurs n'osent pas demander à leur employeur un paiement régulier ou craignent d'avoir à rembourser le crédit à la fin de l'année si leur situation change (General Accounting Office, 1992). Étant donné la structure du taux marginal résultant du crédit, de la fluctuation du revenu et de la retenue non cumulative de l'impôt sur le revenu, la crainte d'un trop-perçu de paiement est justifiée (Alstott, 1994 et 1995 ; Holt, 1992). Par ailleurs, les bénéficiaires de l'EITC ont recours à l'aide d'un professionnel pour établir leur déclaration de revenus (Olson et Davis, 1994). En Nouvelle-Zélande, le nouveau crédit d'impôt familial indépendant sera perçu tous les quinze jours en même temps que le complément familial ou à la fin de l'année sous la forme d'une somme forfaitaire. Le lien entre le crédit de fin d'année et la situation professionnelle au cours de l'année risque de ne pas être clair. Au contraire, les paiements effectués par le biais du système de prestations ont des chances d'être plus transparents même si le taux d'utilisation risque d'être plus faible (Whitehouse, 1996).

Si les individus ne font pas valoir leurs droits aux avantages subordonnés à l'exercice d'un emploi, soit parce qu'ils craignent que ce soit mal vu, soit parce que cela leur coûte, soit encore parce qu'ils les ignorent, ces avantages n'ont plus d'effet incitatif. Le calcul de l'impôt est automatique et privé, contrairement à la demande de prestations soumises à un critère de ressources. Aux États-Unis, le contribuable est avisé par l'Internal Revenue Service lorsqu'il a déposé une déclaration de revenus qui semble lui donner droit au crédit d'impôt, mais qu'il ne l'a pas demandé. Les études empiriques tendent à montrer que le taux d'utilisation du crédit d'impôt est supérieur à 80 pour cent (Scholz, 1990 et 1994). Pour les prestations soumises à critères de ressources, les chiffres sont beaucoup plus faibles : pour les bons d'alimentation, le taux est de 59 pour cent (House of Representatives, 1993). De même, le Crédit familial et le supplément familial de revenu ne sont pas toujours demandés. Le taux d'utilisation est d'environ 25 pour cent en Irlande (Callan *et al.*, 1995). Au Royaume-Uni, il est passé d'un peu plus de 50 pour cent au moment de l'instauration du Crédit familial en 1988 à environ 80 pour cent aujourd'hui (Department of Social Security, 1994).

Le taux d'utilisation de l'EITC est supérieur au nombre de familles qui y ont droit. L'IRS a effectué une étude sur 1 000 personnes ayant présenté leur déclaration de revenus par voie électronique, au cours d'une période de deux semaines en janvier et ayant demandé à bénéficier de l'EITC. (Ces contribuables ne sont sans doute pas typiques car la plupart présentent leur déclaration

de revenus sur papier et la période de déclaration se prolonge jusqu'en avril). L'IRS a constaté que le montant total versé au titre du crédit d'impôt était supérieur de 26 pour cent aux sommes autorisées. Cette étude ne tenait pas compte des dispositions prises par l'IRS pour faire respecter la réglementation ni des modifications apportées récemment à l'EITC. Si ces changements sont pris en compte, la proportion de personnes bénéficiant indûment d'un crédit d'impôt tombe à 19 pour cent. On a dit que la fraude à l'EITC était facile (Steuerle, 1993, et Yin et Forman, 1993). Le processus de vérification sur la base du critère de ressources est souvent plus rigoureux qu'un contrôle fiscal. L'un des inconvénients du Crédit familial est qu'une fois que la demande a été traitée, le droit qui en résulte donne lieu à paiement pendant six mois, quelles que soient les variations du revenu. Le calcul initial porte sur six semaines de gains. Le système se prête aussi à des manipulations délibérées des gains de la part des personnes qui veulent avoir droit à la prestation car il n'y a plus de révision du calcul pendant six mois. On ne connaît pas le degré de manipulation, mais selon les estimations, environ la moitié des bénéficiaires n'auraient pas droit à cette prestation, compte tenu de leur revenu *du moment* (Fry et Stark, 1993).

Les systèmes d'imposition et de prestations appliquent des règles tout à fait différentes quant à l'unité de calcul (individu ou famille), la période considérée (semaine, mois, année), la définition du revenu et le traitement du patrimoine. Si l'on prend la famille comme unité de calcul, on cible l'aide sur ceux qui ont des taux de remplacement élevés. Si la base de calcul est l'individu, les femmes dont le mari est relativement aisé, par exemple, auraient droit aux prestations alors que les systèmes d'imposition et de prestations ne les dissuadent guère de travailler. C'est pourquoi la plupart des régimes sont axés sur les familles avec enfants. Dans la majorité des pays de l'OCDE, le calcul individuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le fait que les autorités fiscales ne recueillent pas d'informations sur le nombre et l'âge des enfants empêcheraient d'utiliser le système d'imposition pour servir des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. La définition du revenu retenue pour l'imposition est souvent moins complète que celle utilisée pour le calcul des prestations. L'EITC est calculé sur la base du salaire brut et du "revenu brut ajusté" (revenu imposable), ce qui exclut certaines sources de revenu exonérées de l'impôt sur le revenu (comme une partie des prestations de sécurité sociale et des intérêts d'obligations des collectivités locales). Selon le General Accounting Office des États-Unis (1995), la prise en compte de toutes les prestations de sécurité sociale, des intérêts exonérés d'impôt et des pensions non imposables dans le calcul du revenu servant à déterminer le droit à l'EITC représenterait une économie de près de 6 pour cent des dépenses totales, mais alourdirait considérablement l'administration de l'impôt sur le revenu (voir également O'Neil et Nelsetuen, 1994). À compter de 1996, les contribuables n'auront pas droit à l'EITC si les intérêts, dividendes, loyers et redevances qu'ils perçoivent excèdent 2 350 dollars, ce qui exclura environ 3 pour cent des bénéficiaires de l'EITC du champ d'application du dispositif. Le General Accounting Office des États-Unis (1995) a conclu qu'il serait "impraticable" de procéder à une vérification du patrimoine avant d'accorder le crédit d'impôt. En revanche, les systèmes de prestations soumis à des critères de ressources, notamment le Crédit familial au Royaume-Uni et l'AFDC aux États-Unis, peuvent procéder efficacement à des vérifications du patrimoine.

Si les salaires bruts sont relativement sensibles aux variations de l'impôt, les salaires baisseront en fonction des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. Autrement dit, les prestations seront assimilables à une subvention salariale. Si les salaires sont totalement ajustés, les revenus nets du travail resteront inchangés et il ne faudra s'attendre à aucune réaction de l'offre de main-d'oeuvre. Étant donné l'évolution des coûts de main-d'oeuvre, une réaction pourrait cependant se produire du côté de la demande. Aucune donnée empirique ne permet de déterminer si c'est effectivement le cas. Les données recueillies aux États-Unis sur l'attitude des employeurs montrent que ceux-ci ne connaissent pas suffisamment bien la structure du Crédit familial pour que

celui-ci ait un effet direct sur la détermination des salaires ou du temps de travail (Callender *et al.*, 1994), mais il peut y avoir une réaction inconsciente à l'augmentation de l'offre de main-d'oeuvre à bas salaire.

4.6 Fiscalité et taux marginaux élevés

Si le système de prestations peut dissuader un conjoint de prendre un emploi à bas salaire lorsque l'autre conjoint est au chômage, la structure des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu peut aboutir à des taux marginaux élevés d'imposition sur les salaires des personnes dont le conjoint a un emploi. C'est le cas, en particulier, dans les pays où l'impôt s'applique au couple et non à l'individu. Dans un système d'imposition conjointe, le deuxième apporteur de revenu est soumis au taux marginal applicable au premier à partir de la première unité de salaire. Dans un système progressif, ce taux sera plus élevé que si le couple était imposé séparément. A la différence de l'imposition individuelle, l'imposition conjointe a un effet dissuasif sur les actifs secondaires vis-à-vis du travail. Le tableau 21 présente, de façon simple, le traitement fiscal appliqué, dans les différents pays, aux couples mariés au regard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Bien que la majorité des pays prennent l'individu comme unité d'imposition, dans bien des cas la transférabilité des droits de base à dégrèvement signifie que l'impôt payé par l'un des éléments du couple dépend du revenu du conjoint.

Quant à savoir si ces contre-incitations, pour le conjoint, à l'égard du travail influent effectivement sur le marché du travail, c'est difficile à mettre en évidence. Cependant, on constate une progression de l'emploi à temps partiel et du nombre d'actifs secondaires dans certains pays, mais pas dans d'autres. L'effet démobilisateur vis-à-vis du travail peut être une explication dans les pays où ce sont les ménages qui sont imposés. Ce type de raisonnement explique en partie l'abandon de l'imposition conjointe pour l'imposition individuelle. Des pays comme l'Espagne et le Royaume-Uni, par exemple, sont passés dans les années 80 à des systèmes d'imposition individuelle.

L'expérience récente du Japon peut illustrer les difficultés pouvant résulter de l'imposition des ménages. Jusqu'à une date récente, les ménages dans lesquels le deuxième apporteur de revenu gagnait moins d'une certaine somme bénéficiaient d'une "exonération du conjoint". Les salaires supérieurs à cette somme entraînaient la perte intégrale de l'exonération du conjoint et l'application de taux marginaux effectifs supérieurs à 100 pour cent. Ce système décourageait donc le travail à temps partiel au-delà d'un nombre d'heures minimum. Les autorités japonaises ont supprimé cet effet dissuasif en accordant un allègement fiscal aux travailleurs à temps partiel et en réduisant progressivement l'exonération du conjoint à mesure que le niveau de revenu s'élève.

4.7 Systèmes d'imposition et de prestations et travail à temps partiel

Les systèmes d'allocations de chômage ont été mis en place à une époque où la pratique du travail à temps partiel n'était pas courante. La politique d'encouragement du travail à temps partiel fait l'objet d'appréciations contradictoires. Selon certains, il est souhaitable d'encourager ce type de travail afin que les bénéficiaires de prestations puissent rester en contact avec le marché du travail. Beaucoup de personnes, les femmes surtout, ne souhaitent exercer un emploi qu'à temps partiel sur le marché du travail ordinaire. Il pourrait donc être opportun de verser des prestations pour compléter les salaires à temps partiel. D'un autre côté, le système de prestations est destiné à aider ceux qui ne peuvent pas subvenir à leurs propres besoins. La mise en place d'une solution viable face à l'alternative travail à plein temps/chômage, risque de réduire l'offre de main-d'oeuvre.

Tableau 21. **Système d'imposition des couples mariés**¹

	Imposition	Description
Allemagne	conjointe	système de partage
Australie	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Autriche	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Belgique	individuelle	système mixte ²
Canada	individuelle	transfert intégral des droits de base à dégrèvement ³
Danemark	individuelle	transfert intégral des droits de base à dégrèvement
Espagne	conjointe	barème d'imposition des couples mariés ¹
États-Unis	conjointe	barème d'imposition des couples mariés ¹
Finlande	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
France	conjointe	système de quotient
Grèce	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Hongrie	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Irlande	conjointe	barème d'imposition des couples mariés ¹
Islande	individuelle	transfert partiel des droits de base à dégrèvement
Italie	individuelle	transfert intégral des droits de base à dégrèvement
Japon	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Luxembourg	conjointe	barème d'imposition des couples mariés
Mexique	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Norvège	conjointe	barème d'imposition des couples mariés ¹
Nouvelle-Zélande	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Pays-Bas	individuelle	transfert intégral des droits de base à dégrèvement
Portugal	conjointe	système de quotient
République tchèque	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Royaume-Uni	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement ⁵
Suède	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement
Suisse	conjointe	barème d'imposition des couples mariés
Turquie	individuelle	pas de transfert des droits de base à dégrèvement ⁴

Notes : Par droits de base à dégrèvement, on entend les abattements, crédits d'impôt ou tranches à taux zéro dont bénéficient tous les contribuables.

1. Les couples peuvent opter pour l'imposition individuelle mais une déclaration conjointe est généralement avantageuse.
2. Les couples mariés sont imposés séparément mais, si les revenus sont faibles, on calcule le revenu imposable conjoint. Un montant pouvant aller jusqu'à 30 pour cent du revenu conjoint est considéré comme constituant le revenu de celui des deux conjoints qui a le revenu le plus bas. Si l'impôt dû de ce fait est plus faible, c'est ce montant inférieur qui est payé.
3. Si l'un des conjoints gagne moins qu'un certain montant, le revenu est déclaré conjointement et celui des deux conjoints qui remplit la déclaration bénéficie du crédit d'impôt.
4. Si chaque conjoint gagne plus qu'un certain montant et que les deux travaillent pour des employeurs différents, ils sont imposés conjointement.
5. Les abattements accordés à titre personnel sont calculés séparément mais l'abattement supplémentaire accordé aux couples mariés peut être transféré.

Source : OCDE (à paraître), *The Tax/Benefit Position of Employees*, Paris.

De plus en plus, les politiques adoptées visent à atténuer les effets démobilisateurs. Ainsi, les personnes qui perçoivent actuellement le Revenu minimum d'insertion en France sont soumises à un taux de réduction équivalent à 50 pour cent de leur salaire. Les cotisations sociales des employeurs sont elles aussi diminuées de 30 pour cent pour certaines catégories de travailleurs à temps partiel. En Allemagne, les chômeurs (occupant auparavant un emploi à plein temps) sont autorisés à travailler jusqu'à 18 heures par semaine, la moitié de leur salaire étant déduite des prestations qui leur sont versées. Le Danemark autorise les bénéficiaires de l'aide sociale à gagner jusqu'à 2 000 couronnes

danoises par mois pendant six mois au bout de trois mois de versement de l'aide sociale. Dans certaines limites, la moitié des gains des chômeurs au Royaume-Uni est payée sous la forme d'une prime de réemploi dès l'obtention d'un emploi à plein temps. L'Irlande a mis en place un système d'incitation à l'emploi à temps partiel en faveur des personnes percevant l'assistance chômage à long terme et qui travaillent moins de 24 heures par semaine. Au Canada, les provinces ne tiennent pas compte, en appliquant le critère de ressources pour l'aide sociale, d'une partie de certains des revenus (en général de 50 à 200 dollars canadiens par mois selon la taille de la famille). Aux États-Unis, 90 dollars par mois ne sont pas pris en compte pour l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC), 175 dollars par mois supplémentaires étant versés au titre de la garde des enfants.

Dans bon nombre de ces cas, les règles particulières autorisant le cumul d'un emploi à temps partiel et des prestations sociales ne s'appliquent qu'aux anciens chômeurs. L'Australie est allée plus loin en autorisant les personnes qui travaillaient à plein temps et dont le temps de travail a suffisamment été réduit à percevoir des prestations sous condition de ressources (encore que le droit à prestations reste subordonné à la disponibilité pour tout emploi à plein temps qui serait offert). Environ 15 pour cent des bénéficiaires de l'allocation-chômage, en Australie, travaillent à temps partiel.

Le tableau 22 illustre les effets des diverses déductions et des régimes spéciaux qui s'appliquent au travail à temps partiel. On suppose qu'une personne au chômage, ayant un conjoint à charge et deux enfants, travaille deux jours par semaine et gagne les deux cinquièmes du salaire de l'ouvrier moyen (les hypothèses diffèrent donc de celles sur lesquelles sont fondés les calculs présentés au chapitre 3).

La première année de chômage en Irlande, lorsque l'aide sociale est perçue en Norvège, le fait que le nombre d'heures de travail soit inférieur à 16 au Royaume-Uni sont les conditions du modèle "classique" de l'aide sociale. En dehors de faibles déductions de salaire, il n'y a aucune incitation financière immédiate à travailler à temps partiel²⁷. Dans d'autres cas, les caractéristiques du système de prestations mentionnées plus loin ont une incidence. Ainsi, l'incitation à travailler à temps partiel est parfois importante, notamment en Australie. En tout état de cause, il est évident que plus il y a d'incitations à travailler à temps partiel, moins il paraît intéressant de travailler à plein temps.

Un contrôle véritable des tentatives de recherche d'emploi est nécessaire lorsqu'on incite les gens à travailler à temps partiel. L'expérience de la Belgique et de la Norvège illustre les problèmes rencontrés lorsqu'on accroît l'attrait du travail à temps partiel par rapport au travail à plein temps. Les employeurs comme les travailleurs ont changé d'attitude pour profiter des possibilités de travail à temps partiel, les travailleurs continuant à bénéficier de prestations, il en est résulté un accroissement coûteux de la fréquence du travail à temps partiel chez des personnes qui, normalement, auraient travaillé à plein temps" (OCDE, 1994b). Depuis, ces deux pays ont cherché à limiter le recours imprévu au système de prestation. La Nouvelle-Zélande a enregistré, récemment, une progression rapide de l'emploi à temps partiel et de l'emploi saisonnier. Les autorités ont pris des mesures administratives et allongé le délai de carence au terme duquel les travailleurs peuvent avoir droit de nouveau à des prestations pour éviter que les personnes travaillant selon ces modalités ne perçoivent indûment des prestations. Au Royaume-Uni, le Crédit familial s'adresse aux personnes qui effectuent au moins 16 heures de travail. Un supplément a récemment été instauré en faveur des personnes qui travaillent 30 heures afin de les inciter à dépasser le temps partiel.

Tableau 22. **Incitation à travailler à temps partiel pour un chômeur ayant deux enfants**

Prestation		Pourcentage du revenu net d'un travail à plein temps	
		Chômage complet	Travail à temps partiel rémunéré à 40 % du salaire hebdomadaire d'un emploi à plein temps
Allemagne	Arbeitslosengeld (assurance chômage)	79	92
Australie	Allocation de recherche d'emploi	71	86
Danemark	Assurance chômage	80	88
Espagne	Assurance chômage	76	85
Irlande	Assurance/assistance-chômage	65	64
	Assistance-chômage/incitation au travail à temps partiel	70	84
Norvège	Assurance chômage	73	84
	Aide sociale	83	84
Pays-Bas	Assurance chômage	82	91
	Aide sociale avec exemption	80	91
	Aide sociale sans exemption	80	82

Note : Les revenus sont exprimés en pourcentage des revenus nets du travail à plein temps au salaire de l'ouvrier moyen. Les chiffres concernent un couple avec deux enfants. Les chiffres de la première colonne sont identiques à ceux de la première colonne du tableau 11. Aux Pays-Bas, le salaire n'est pas pris en compte à hauteur de 15 pour cent de la prestation pendant un maximum de deux ans. Passé ce délai, le salaire est entièrement pris en compte.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Une solution partielle au dilemme qui consiste à encourager le travail à temps partiel sans nécessairement décourager le travail à plein temps serait de reconnaître que pour certains groupes, tels que les parents isolés, le travail à temps partiel peut être une option plus réaliste que le travail à plein temps. Les systèmes de prestations pourraient être adaptés de façon à diminuer les taux de réduction des prestations pour ces groupes et à accroître ainsi l'incitation à travailler à temps partiel, même si cela doit rendre le travail à plein temps moins attrayant. On pourrait de même réduire les taux marginaux applicables aux chômeurs de longue durée pour la première tranche de gains afin de les encourager à rester en contact avec le marché du travail, même lorsqu'il n'est pas possible de supprimer totalement les allocations.

4.8 Système d'imposition et de prestations et travail occasionnel

La question de l'emploi occasionnel ou temporaire est étroitement liée à celle du travail à temps partiel, et aux problèmes de trésorerie et d'incertitude examinés au chapitre 3. Dans de nombreux pays, il est admis qu'un montant limité de gains occasionnels est sans incidence sur les droits à prestations. Le tableau 23 montre le système qui est appliqué dans différents pays. On convertit en heures la valeur de la non-prise en compte d'une partie du revenu en divisant le montant correspondant par le taux de salaire horaire qui donnerait le salaire de l'ouvrier moyen en cas de travail à plein temps. Dans certains pays, les montants non pris en compte peuvent être accumulés (Australie, Canada et Islande). Les montants non pris en compte peuvent être reportés dans le temps (de sorte que 30 dollars australiens par semaine équivalent à 60 dollars au bout de deux semaines de prestations, et ainsi de suite, dans les limites d'un plafond), être payés au moment où l'intéressé trouve un emploi (Islande) ou peuvent alimenter des droits à prestations pour l'avenir (Canada). De façon générale, on verra que la non-prise en compte d'une partie du revenu n'autorise un volume important de travail à temps partiel que dans quelques cas.

Tableau 23. Emploi occasionnel et droit aux prestations

Pays	Dispositif	Critère de revenu	Montant non pris en compte ¹	Montant non pris en compte en équivalent heures/semaine ²	Observations
Australie	AST-CH	individu	\$30/s du SB	1h45	report possible en cas de non-utilisation
Autriche	ASR-CH	individu	Sch 3 500/m du RN	6h30	la prestation cesse au-delà du montant non pris en compte
Autriche	AST-CH	ménage	Sch 5 500/m du RN	10h10	la prestation cesse au-delà du montant non pris en compte
Belgique	ASR-CH	individu	-	-	le fait d'accepter un emploi, quel qu'il soit, supprime immédiatement tous les droits à prestations
Belgique	AS	ménage	Bfr 12 500/m du RN ³	7h10	pas d'accumulation possible
Canada	ASR-CH	individu	droit réduit en proportion des heures travaillées ⁴	0h	accumulation de "crédits travail"
Canada	AS	ménage	C\$ 143-518/m selon le type de famille + 25 % du reste du RN	6 h 10	pas d'accumulation possible en cas de non-utilisation
Allemagne	ASR-CH	individu	DM30/s + 50 % du reste du RN	2h15	pas d'accumulation possible, le fait de travailler plus de 18 h/s supprime les droits pour cette semaine
Allemagne	AS	ménage	DM250/m du RN	2h50	pas d'accumulation possible
Hongrie	ASR-CH	individu	salaire minimum (HF 12 200/m)	15h30	la prestation cesse au-delà du montant non pris en compte
Hongrie	AS	ménage	HF1 000/m du SB	1h15	non
Islande	ASR-CH	individu	taux en rapport avec les heures travaillées	0h	possibilité d'accumulation ; cesse après deux jours/s
Irlande	ASR-CH	individu	Ir£10/s du revenu net du SB puis réduction progressive en fonction des revenus d'activité	1h50	pas d'accumulation possible
Irlande	AST-CH	ménage	Ir£15/jour	2h	pas d'accumulation possible ; le fait de travailler plus de 3 jours par semaine supprime les droits pour cette semaine
Luxembourg	AS	ménage	20 % du SB type maximum	5h15	pas d'accumulation possible
Nouvelle-Zélande	AST-CH	individu	NZ\$50-60/s par personne selon le type de famille + 30-70 % du reste du revenu net	7h40	pas d'accumulation possible
Pays-Bas	ASR/AST-CH	individu	70 % du SB pour les 5 premières h/s	0h	l'ASR-CH cesse si la personne travaille pendant 4 jours ou plus
Pays-Bas	AS	ménage	fixé localement		
Portugal	AS	ménage	80 % de Esc. 52 000/m du SB	16h25	non
Royaume-Uni	ASR-CH	individu	réduit en proportion des jours travaillés	0h	non
Royaume-Uni	AS	ménage	5-15/s du RN, selon la famille	2h40	non
Royaume-Uni	CTB	ménage	£5-15/s du RN, selon le type de famille	2h40	non
États-Unis	FS	ménage	\$131-\$737/m du RN, selon le type de famille	2h50	non

Notes : s = semaine ; m = mois ; h = heure.

1. Le montant non pris en compte peut être un pourcentage du salaire brut (SB) ou du revenu net (RN).
2. Équivalent heures durant lequel l'intéressé peut travailler avant que le droit à non prise en compte des gains soit épuisé si le bénéficiaire perçoit une rémunération correspondant au salaire d'un ouvrier moyen travaillant à plein temps, dans l'hypothèse d'une semaine de 40 heures de travail. Si le montant non pris en compte est net d'impôt, la conversion en heures par semaine a été faite sur la base de la situation de revenu d'un couple avec deux enfants.
3. Belgique : Bfr10 000/mois du salaire brut pour une personne sans enfants.
4. Canada : les prestations sont proportionnelles aux heures travaillées.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

L'emploi occasionnel peut ne pas permettre d'accéder directement à un emploi permanent et de sortir de la dépendance à l'égard des prestations, mais il présente l'avantage de préserver le lien avec le marché du travail et apporte un complément modeste par rapport aux revenus de transfert. Certains pays ont pris des initiatives, récemment, dans ce domaine. L'Australie a institué un système de "crédit revenus d'activité" en vertu duquel les montants de revenus non pris en compte durant chaque période de droit à prestations peuvent être accumulés (jusqu'à une certaine limite), le total accumulé permettant de contrebalancer l'incidence d'un emploi temporaire sur les droits à prestations. En Nouvelle-Zélande, l'emploi à court terme a été facilité par une modification des délais de carence. Mais l'avantage potentiel que représente, par exemple, une augmentation de la tranche de revenu non soumise à critères de ressources, doit s'apprécier au regard du coût que cela représente de déplacer l'application de taux de réduction élevés plus haut dans l'échelle des revenus. Les prestations, complétées, occasionnellement, par l'apport résultant d'un travail intermittent peuvent faire apparaître un travail à plein temps et à bas salaire encore moins attrayant. On est confronté au même type de dilemme que lorsqu'il s'agit de décider quelle attitude il faut adopter à l'égard de l'emploi à temps partiel.

L'une des façons d'encourager l'emploi occasionnel tout en évitant d'être confronté à ce type de dilemme consiste à instituer des systèmes d'échanges fondés sur une unité monétaire locale. Les participants à ces systèmes échangent des biens et services en contrepartie d'une rémunération dans une unité monétaire qui n'a cours que dans une zone donnée. Un système centralisé gère les comptes et fait connaître les biens et services que les participants sont en mesure de proposer. Ces systèmes se sont développés dans plusieurs pays. On compte environ 300 réseaux de ce type en France et autant au Royaume-Uni, 200 en Australie, 50 en Nouvelle-Zélande et entre 25 et 30 au Canada²⁸. Dans la plupart des cas, ces réseaux se sont développés à partir d'initiatives locales, encore qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, ils ont bénéficié de l'appui des autorités. En règle générale, ils se sont développés dans des zones lourdement frappées par le chômage où l'argent pour payer les services est rare. La garde d'enfants est l'un des types de services le plus couramment fourni, ce qui élargit les possibilités d'emploi, tant intermittent que permanent, pour les personnes qui, auparavant, ne pouvaient avoir accès à ce type de services à un coût abordable.

Ces systèmes présentent assurément le risque d'être utilisés pour éviter l'impôt et percevoir indûment des prestations si, au lieu de travailler dans le cadre de l'économie fondée sur la monnaie primaire, les individus travaillent à plein temps dans un système fondé sur une autre unité monétaire. Au Royaume-Uni, le Department of Social Security a annoncé que "les crédits obtenus dans le cadre de systèmes locaux d'échanges ne seraient pas considérés comme revenus aux fins de l'application du critère de ressources pour les prestations de sécurité sociale. Les systèmes locaux d'échanges sont une initiative intéressante qui ne doit pas être artificiellement découragée par les mécanismes de la sécurité sociale. ... En particulier, ils représentent une forme d'activité qui aide nos clients à garder le contact avec les compétences et les comportements du marché du travail et, en vérité, avec le marché du travail proprement dit". En France, les transactions excédant 20 000 francs français (4 000 dollars EU) et les échanges portant sur des services correspondant à la profession habituelle de la personne (par exemple, échange de services de plomberie de la part d'un plombier) sont soumis à l'impôt. D'autres pays ont ce même type de règle.

4.9 Mesures prises pour réduire les taux marginaux élevés d'imposition et s'attaquer au piège de la pauvreté

La question des taux marginaux d'imposition élevés a pris davantage d'importance sur le plan de l'action gouvernementale. D'abord, un nombre croissant de personnes reçoivent des prestations soumises à un critère de ressources, notamment parce que les conditions ouvrant droit à l'assurance chômage sont devenues plus strictes. Deuxièmement, pour répondre aux préoccupations sociales les prestations de chômage sont complétées par des allocations pour enfant à charge ou familiales. L'extension de ces allocations aux travailleurs à bas salaire, afin d'éviter à ceux-ci une forte baisse de revenu lorsqu'ils prennent un emploi, a élargi l'éventail des taux marginaux élevés. Troisièmement, la volonté d'offrir une incitation financière au travail s'est traduite par le recours à des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi.

Au total, ces changements ont eu pour effet de décourager le travail à temps partiel et de dissuader les conjoints des chômeurs d'accepter de travailler. Des réformes ont été adoptées récemment pour tenter d'atténuer ces effets démobilisateurs.

- *Cumul d'un salaire et de prestations.* Certains pays ont relevé le plafond du salaire au-delà duquel il y a réduction des prestations soumises à critère de ressources ou ont modifié le système de prestations pour autoriser un nombre limité d'heures de travail à temps partiel. Ces mesures incitent les bénéficiaires de l'aide sociale à garder un lien avec le marché du travail. Ce genre de réforme a été introduit en Australie, au Canada, au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. En Irlande, des prestations destinées expressément aux travailleurs à temps partiel ont été instaurées. L'Italie accorde aux employeurs des aides directes et des réductions de cotisations patronales de sécurité sociale, tandis que la France a récemment étendu aux travailleurs à temps partiel ses exonérations de cotisations. L'Espagne a diminué les cotisations patronales pour certains types de travail à temps partiel.
- *Réduction du nombre de personnes touchées par les taux marginaux élevés.* Les impôts sur les bas salaires ont été diminués dans plusieurs pays (Danemark, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) mais les contraintes budgétaires permettent difficilement de développer, entre autres, ce type de mesure. Au Japon, les taux de réduction des prestations ont été fortement abaissés pour les travailleurs. La réforme en cours en Nouvelle-Zélande ramènera le taux de réduction de 70 à 30 pour cent sur une tranche de salaire de 100 dollars néo-zélandais par mois pour les familles monoparentales et les bénéficiaires de prestations d'invalidité.
- *Incitation au travail des femmes mariées à des chômeurs.* L'Australie a réduit ses taux marginaux extrêmement élevés en individualisant le système de prestations. Les épouses de chômeurs conservent une certaine incitation à travailler même lorsqu'elles perçoivent des prestations soumises à un critère de ressources. Les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi ont un effet analogue ; c'est le cas en Irlande et au Royaume-Uni où l'un et l'autre des conjoints sont moins incités à se retirer de l'emploi lorsque l'un ou l'autre, ou les deux, sont frappés par le chômage.

FISCALITÉ, TRANSFERTS SOCIAUX ET COÛT DE LA MAIN-D'OEUVRE

5.1 Le problème

L'influence de la fiscalité et des transferts sociaux sur la demande du marché du travail est tout aussi importante pour l'emploi et le chômage que les effets incitatifs sur l'offre que nous venons de décrire. Les coûts de main-d'oeuvre non salariaux dissuadent les employeurs d'embaucher. Dans de nombreux pays, les cotisations patronales à la sécurité sociale sont l'élément principal de ces coûts.

Si l'on augmente les cotisations patronales, le coût de la main-d'oeuvre commence par monter. Cependant, si du fait de l'augmentation des cotisations, les salaires baissent, à long terme, les coûts de la main-d'oeuvre peuvent rester relativement inchangés : c'est la main-d'oeuvre qui subit l'incidence des cotisations patronales sous forme de réduction de son salaire. Les données empiriques font penser que ce résultat se maintient à long terme dans les pays où les salaires et les prix sont relativement souples. Cela dit, les salaires minimums, les taux élevés de remplacement par les prestations ou les processus de négociations salariales qui favorisent les travailleurs en place par rapport aux candidats à l'embauche se traduisent tous par un salaire-plancher. Les salaires ne peuvent tomber en-dessous de ce seuil, de sorte que l'augmentation des cotisations fera augmenter les coûts de main-d'oeuvre et que les travailleurs à bas salaire -- dont la rémunération est proche du salaire minimum légal ou du niveau des prestations -- seront davantage victimes du chômage. Étant donné que les salaires minimums et/ou les taux élevés de remplacement par les prestations sont très courants dans les pays de l'OCDE, les hausses de cotisations de sécurité sociale peuvent être l'une des sources du chômage, surtout pour la main-d'oeuvre à bas salaire non qualifiée.

Les cotisations de sécurité sociale sont souvent structurées de façon proportionnelle ou régressive, ce qui signifie qu'une grande partie de la charge pèse sur la main-d'oeuvre à bas salaire. En France, par exemple, le taux de cotisation est de 46 pour cent de la rémunération juste au-dessus du salaire minimum. Le tableau 24 montre que neuf pays Membres de l'OCDE plafonnent les cotisations, ce qui signifie que le taux de cotisation payé par l'employeur est inférieur lorsqu'il emploie des travailleurs à plus haut salaire. En Espagne, les cotisations représentent plus de 31 pour cent des coûts bruts de main-d'oeuvre jusqu'à un niveau qui correspond à environ deux fois le salaire de l'ouvrier moyen, les sommes supérieures à ce niveau ne donnant lieu à aucune cotisation supplémentaire.

Les taux de cotisation ont augmenté dans huit pays au cours des années 80, souvent de façon importante. Dans cinq pays seulement -- Belgique, Finlande, Pays-Bas, Norvège et Turquie -- les cotisations patronales ont été nettement réduites. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne demandent aucune cotisation aux employeurs (encore que l'Australie impose une cotisation aux employeurs au titre des plans de retraite individuels et de l'indemnisation des travailleurs), et au Danemark, le taux de cotisation n'a jamais été important.

Les cotisations patronales à la sécurité sociale ne sont que l'une des charges qui influent sur la demande de main-d'oeuvre. Toutes les charges introduisent un coïncidence entre le coût de la main-d'oeuvre pour l'entreprise et ce qu'en retire le salarié pour sa consommation. Le tableau 25 indique les coïncidences fiscales globales au niveau du salaire de l'ouvrier moyen entre 1979 et 1994. Ce coïncidence fiscal comprend l'impôt sur le revenu, les cotisations de sécurité sociale et les taxes à la consommation (TVA et autres taxes et accises affectant la consommation). Le coïncidence fiscal global a augmenté dans la majorité des pays ; il n'y a qu'en Norvège et aux États-Unis qu'il s'est réduit entre 1978 et 1994. Le coïncidence fiscal moyen est passé de 45 pour cent en 1978 à 49 pour cent en 1985 et 50 pour cent en 1990, enregistrant un alourdissement particulièrement marqué au Canada, en France, en Irlande et au Portugal.

Tableau 24. **Structure des cotisations patronales de sécurité sociale**

	Plafond de cotisation (en % du salaire de l'ouvrier moyen)	Cotisation patronale (en % des salaires bruts)		
		1979	1985	1994
Allemagne	169	15.6	17.0	19.4
Autriche	146	20.5	22.8	23.6
Belgique	-	50.0	40.4	34.8
Canada	105	3.0	4.9	6.6
Danemark	-	0.8	2.9	-
Espagne	219	32.6	31.2	31.6
États-Unis	229	7.6	7.1	7.7
Finlande	-	7.0	6.1	3.8
France	131	28.9	39.3	46.0
Grèce	212	18.7	21.7	..
Irlande	164	8.8	12.2	12.2
Islande	..	-	2.1	2.8
Italie	-	46.1	45.9	46.1
Japon	-	5.1	7.3	7.5
Luxembourg	245	15.0	15.4	15.0
Mexique	-	19.4
Norvège	-	16.0	15.6	12.8
Pays-Bas	-	24.0	23.8	7.9
Portugal	-	19.0	20.1	24.5
Royaume-Uni	-	10.0	10.4	10.2
Suède	-	28.8	31.0	30.1
Suisse	-	10.3	10.3	10.3
Turquie	-	10.5	9.0	7.1

Note : .. indique que les données ne sont pas disponibles ;
- indique que la référence est sans objet.

En Italie, il existe un certain nombre de réductions de charges applicables aux entreprises de secteurs et de régions donnés, ce qui signifie que les taux présentés ici à titre d'exemple ne sont pas la règle. D'après les comptes nationaux, les cotisations patronales s'établissaient en moyenne à 29.7 pour cent de la masse salariale en 1980, 31.9 pour cent en 1985 et 36.5 pour cent en 1994. Les chiffres concernant la Finlande sont hors cotisation obligatoire au régime de retraite du secteur privé (en moyenne 15.6 pour cent des salaires en 1994).

Source : OCDE, *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux*, diverses années.

Une analyse récente de la Commission européenne (Eurostat, 1996) a tenté d'estimer le taux d'imposition implicite frappant l'emploi. L'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre des revenus d'activité et les cotisations de sécurité sociale ont été exprimés en pourcentage du total des revenus liés à l'emploi tiré des comptes nationaux. Les chiffres du tableau 25 indiquent les prélèvements obligatoires supportés par un travailleur fictif, tandis que les taux d'imposition implicites présentés au tableau 26 sont une moyenne pour l'ensemble des contribuables (y compris les bénéficiaires de prestations), à différents niveaux de revenu, et intègrent l'effet des déductions d'impôt extraordinaires. Les résultats font apparaître un alourdissement de la charge fiscale frappant l'emploi dans presque tous les États membres de l'UE depuis 1980. La moyenne pour l'Union européenne est passée de 35 à 41 pour cent durant cette période. Ces résultats confirment ceux auxquels on était parvenus en prenant l'exemple d'un travail fictif.

Tableau 25. Coin fiscal global 1978-1994 (En pourcentage du revenu de l'OM)

	1978	1985	1994
Allemagne	50	53	59
Australie	28	30	29
Belgique	57	61	61
Canada	31	37	40
Danemark	59	66	63
Espagne	39	43	47
États-Unis	36	37	35
Finlande	52	54	55
France	49	56	59
Irlande	46	55	55
Islande	-	32	36
Italie	51	56	57
Japon	21	26	26
Luxembourg	48	51	52
Mexique	-	-	27
Norvège	63	66	58
Nouvelle-Zélande	33	33	39
Pays-Bas	55	58	55
Portugal	36	40	47
Royaume-Uni	44	48	44
Suède	58	63	60

Note : Le taux moyen des taxes à la consommation ne peut être calculé pour l'Autriche, la Grèce, la Suisse et la Turquie en raison de données incomplètes. Les données concernant l'Islande et le Mexique manquent pour certaines années. Le "coin" fiscal correspond à la différence entre le coût pour l'employeur d'un salaire et la consommation que permet ce même salaire. Il tient compte des cotisations sociales employeur et salarié, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des taxes à la consommation, voir OCDE (1995a). Le taux moyen des taxes à la consommation est calculé à partir des comptes nationaux. Les déductions d'impôt sur le revenu extraordinaires (au titre des remboursements d'emprunts immobiliers, par exemple), ne sont pas prises en compte. Les coûts de main-d'oeuvre non salariaux, autres que les cotisations de sécurité sociale, sont négligés. Les chiffres concernant la Norvège sont hors effet de la taxe sur les produits pétroliers. On désigne ici par "prélèvements obligatoires", les impôts tels que définis dans l'ouvrage *Statistiques des recettes publiques des pays Membres de l'OCDE* (OCDE, 1996b). Il n'est pas tenu compte des prestations de sécurité sociale perçues sous conditions de cotisation.

Source : OCDE, *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux : Edition 1995 et Comptes nationaux des pays de l'OCDE*.

De nombreux pays (Allemagne, Belgique, France, Irlande, Italie et Pays-Bas) savent pertinemment que l'ampleur croissante du coût fiscal est un problème, mais ne réussissent pas à y remédier. Une baisse générale des taux de cotisations sociales revient extrêmement cher. Aussi, de nombreux pays ont tenté de réduire ces taux de manière à privilégier les catégories qui rencontrent de gros problèmes d'emploi, tels que les chômeurs de longue durée, les personnes en contrat d'apprentissage, celles qui résident dans des régions défavorisées ou encore les jeunes. Il est vrai qu'un certain nombre des bénéficiaires de ces réductions auraient de toute manière trouvé un emploi (en vertu de l'effet d'inertie) et que, dans certains cas, les nouveaux embauchés ont pris la place de personnes qui avaient un travail. Des études réalisées dans des pays de l'OCDE ont fait apparaître que les dispositifs de subventions salariales et les baisses de cotisations sociales ne se sont donc pas "autofinancés" (voir Gautié *et al.*, 1994 - constatation récemment confirmée par le Bureau fédéral du Plan de Belgique, 1995). Les économies réalisées grâce à la réduction des prestations et l'augmentation des rentrées fiscales liée à l'accroissement de la demande de main-d'oeuvre ne compensent pas le coût de la baisse des cotisations. De nombreux pays ont, à un moment ou à un autre, eu recours à ce type de dispositif (voir OCDE 1993c). Il n'en reste pas moins que des baisses des cotisations employeurs concernant des catégories particulières de salariés (bas salaires, jeunes, chômeurs de longue durée) peuvent se justifier si les gains à long terme que représente l'embauche de personnes appartenant aux catégories visées sont supérieurs au coût à court terme de la baisse des cotisations. Dans certains cas, la baisse des cotisations sociales est assimilable aux subventions salariales temporaires versées aux employeurs pour qu'ils embauchent.

Tableau 26. **Taux d'imposition implicite frappant l'emploi, 1980-1993**

Pourcentage	1980	1985	1993
Allemagne	36.4	39.5	41.2
Autriche	37.9	40.9	42.3
Belgique	38.4	44.8	44.9
Danemark	38.1	39.5	41.2
Espagne	28.8	32.0	36.9
Finlande	-	-	54.7
France	37.1	40.4	43.9
Grèce	-	-	40.4
Irlande	23.4	30.2	31.2
Italie	31.9	36.6	43.2
Luxembourg	33.6	33.3	31.2
Pays-Bas	45.6	50.9	52.5
Portugal	-	25.2	34.7
Royaume-Uni	24.8	26.1	24.9
Suède	50.9	52.7	52.1

Note: Les données pour l'Espagne se rapportent à 1992 au lieu de 1993. Les données pour le Portugal se rapportent à 1986 et 1991.

Le signe "-" signifie que les données ne sont pas disponibles.

Source : Eurostat 1996.

Lorsqu'on augmente d'autres prélèvements pour compenser le manque à percevoir dû à la réduction des cotisations sociales, il faut également songer aux conséquences néfastes de ces hausses sur le marché du travail. Réduire une partie du "coï" fiscal en augmentant une autre partie (cotisations salariales ou impôts sur la consommation) ne diminue pas la charge globale qui pèse sur la main-d'oeuvre. Pareille réforme *pourrait* avoir des effets bénéfiques sur l'emploi, mais dans certaines conditions seulement : *si* une réduction des charges employeur n'aboutit pas à un relèvement des salaires et *si* une hausse des autres prélèvements obligatoires ne conduit pas les salariés à revendiquer une augmentation des salaires. L'essentiel est qu'il faut, non pas *déplacer* la charge des prélèvements d'une catégorie de prélèvements sur la main-d'oeuvre sur une autre, mais réduire le poids des prélèvements sur la main-d'oeuvre (voir OCDE, 1995a).

Une des façons de réduire la charge des prélèvements obligatoires sur la main-d'oeuvre est d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale. En effet, l'assujettissement d'autres sources de revenu que les salaires aux prélèvements sociaux réduirait potentiellement la charge des prélèvements sur la main-d'oeuvre. Cependant, ainsi qu'on le montre dans l'*Étude sur l'emploi*, près de 60 pour cent, en moyenne, du revenu des ménages provient des salaires, (un peu moins en Belgique et en Italie et un peu plus aux États-Unis et au Canada), ce qui limite les possibilités de déplacement de la charge vers des sources de revenu non salariales, telles que le capital et les transferts. Même dans ce cas, la baisse implicite du taux de remplacement des prestations (y compris les retraites) peut être difficile à préserver sans relèvement compensateur du niveau des prestations.

Si l'assiette des cotisations sociales est jugée adéquate mais que le taux de cotisation est élevé au point d'avoir un effet néfaste sur le marché du travail, la seule façon de baisser le taux de cotisation est de réduire les prestations qu'elles financent, solution qui peut, elle aussi, être inacceptable. La générosité des prestations peut tenir à un consensus social sur le fait qu'il importe de réduire les inégalités ou être destinée à éviter que les gens ne soient acculés à occuper un emploi mal payé et sans issue.

La structure même des cotisations sociales dans de nombreux pays complique encore les choses. Le taux des cotisations employeur est souvent beaucoup plus élevé que celui des cotisations salariales, ce qui peut laisser croire que c'est l'employeur qui supporte l'essentiel du poids du financement des prestations sociales. En réalité, quand bien même l'employeur est chargé de prélever les cotisations, à long terme, ce sont finalement les travailleurs qui paient pour les prestations qu'ils percevront, à travers soit une réduction des salaires réels, soit un rétrécissement de l'emploi. Transférer le poids de la sécurité sociale des employeurs sur les salariés peut n'avoir qu'un faible effet économique direct à long terme, mais le procédé porte à prendre des décisions plus rationnelles en matière de dépenses sociales, dans la mesure où il accroît la transparence du système. Déplacer la charge des cotisations de l'employeur sur les salariés tout en relevant les salaires avant impôt de manière à ce que les coûts de main-d'oeuvre et les salaires nets restent inchangés peut avoir des avantages sur le long terme si, de ce fait, le débat sur le système de prestations est plus éclairé. Tel a été, semble-t-il, le résultat d'une réforme de ce type appliquée aux Pays-Bas en 1990.

5.2 Action des pouvoirs publics en matière de réduction du coût des bas salaires

Les États membres de l'Union européenne se sont engagés à réduire les coûts de main-d'oeuvre non salariaux d'un à deux points de pourcentage du PIB en moyenne, ainsi que l'a préconisé la Commission européenne (1993). Ces pays, ainsi que d'autres, ont récemment engagé des réformes en ce sens. En voici quelques exemples :

- *Réduction des charges patronales.* L'Espagne, la Finlande et le Portugal ont réduit les cotisations sociales employeur de 1, 1.5 et 0.75 point de pourcentage respectivement. La réduction des cotisations employeur au Luxembourg représente environ 0.5 pour cent du PIB. Dans d'autres pays, ces réductions ont touché prioritairement les bas salaires. Le Royaume-Uni a réduit les cotisations employeur d'un point de pourcentage pour les 20 pour cent les moins bien payés de la population active et réduit le taux principal de 0.2 point de pourcentage. En Irlande, la cotisation employeur sur les bas salaires a été ramenée de 12.2 à 9 pour cent. En Belgique, une importante réduction des cotisations employeur (0.7 pour cent du PIB) s'applique aux bas salaires. La France exonère jusqu'en 1998 des cotisations relatives aux allocations familiales et à la maladie tous les salaires inférieurs à 160 pour cent du salaire minimum. Les Pays-Bas ont assez sensiblement réduit l'impôt sur les salaires payés par les employeurs en ce qui concerne les bas salaires en 1996, en remplacement d'autres mesures ciblées introduites en 1995.
- *Élargissement de l'assiette des cotisations.* La France a élargi l'assiette de la *Contribution sociale généralisée*, qui est prélevée non seulement sur le revenu du travail mais aussi sur toute une série d'autres sources de revenus. Le Portugal a fait passer la charge du financement de certains éléments de la protection sociale des cotisations patronales sur la TVA.
- *Réduction des prélèvements sociaux concernant certaines catégories.* Les réductions de cotisations de sécurité sociale concernant certaines catégories de personnes sont très courantes. Des mesures ont été récemment prises en faveur des jeunes et des primo-entrants sur le marché du travail en Belgique, en Espagne, en Irlande et au Portugal, en faveur des chômeurs de longue durée au Portugal et au Royaume-Uni, en faveur de certaines régions en Espagne et en Grèce, en faveur des petites et moyennes entreprises en France et en faveur du travail à temps partiel en Italie.

ARBITRAGE ENTRE RÉFORME DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET RÉFORME DU RÉGIME DES PRESTATIONS

La plupart des réformes des prélèvements obligatoires et des prestations sociales supposent généralement des arbitrages, entre coût financier et coût social, entre taux de remplacement et taux marginaux d'imposition effectifs, et entre une baisse des taux marginaux effectifs d'imposition pour certains et des taux plus élevés pour d'autres. Les modèles de simulation micro-économique les mettent en évidence ; ils font apparaître le coût ou le rendement budgétaire d'une réforme, montrent qui y gagne et qui y perd, ainsi que le nombre de personnes pour lesquelles l'incitation à travailler s'accroît et le nombre de celles pour qui elle s'affaiblit. On sait qu'une évolution des incitations à travailler peut induire des changements de comportement. Si, par exemple, le résultat d'une réforme a été très positif, en ce sens qu'un nombre important de chômeurs ont trouvé un emploi, il s'ensuivra, dans un deuxième temps, une baisse des dépenses publiques afférentes aux allocations de chômage et une augmentation du produit de l'impôt sur le revenu. Le coût pour le budget apparaîtra moindre qu'il n'apparaîtrait si l'on ne tenait pas compte des changements de comportement (l'effet "premier temps"). Il serait extrêmement utile d'avoir en main des estimations fiables de ces effets "deuxième temps". Malheureusement, la complexité et le flou des estimations empêchent pratiquement de simuler les effets sur les comportements de la réforme des prélèvements obligatoires et des prestations. Il est en particulier très difficile d'estimer avec justesse ce qui élève le niveau d'activité. En outre, les modèles de simulation micro-économique rendent assez mal compte des difficultés que pose la perception des allocations, encore que l'on puisse penser que les taux actuels d'utilisation sont indicatifs des changements de comportement prévisibles. Les prévisions fondées sur les droits à prestations font assurément abstraction des problèmes rencontrés au quotidien - manque d'information et coût des démarches.

Les modèles de simulation micro-économique ne peuvent, par conséquent, donner qu'une vision partielle des effets et du potentiel de tel ou tel choix de réforme. Ils sont cependant révélateurs à d'autres égards. Par exemple, si le nombre de personnes qui voient leurs incitations à travailler s'accroître (réduction des taux de remplacement ou des taux marginaux d'imposition effectifs) est beaucoup plus important que le nombre de personnes pour qui la situation est inverse, on peut, sans grand risque de se tromper, s'attendre à ce que la réforme ait des effets positifs sur le marché du travail. La mesure dans laquelle le renforcement des incitations se traduit par une augmentation de l'emploi dépend, naturellement, de la situation de la demande de travail, ainsi que de l'évolution de l'offre de travail. Quant aux effets sociaux de ce changement de politique, on s'en rendra compte en analysant les effets distributifs du changement, le manque à percevoir occasionné dans un premier temps par ce changement donnant une idée de son rapport coût-efficacité.

Une réforme qui réussit à faire qu'il soit financièrement intéressant de travailler dans un pays peut ne pas convenir dans un autre pays, parce que la façon dont les incitations à travailler changent sont différentes d'un pays à l'autre. Nous allons voir dans ce chapitre cinq grandes possibilités de réforme analysées à l'aide des modèles de simulation micro-économique décrits dans

l'Annexe 3, de manière à juger si les différences entre les pays ont effectivement une incidence sur l'efficacité relative de ces différentes politiques. On tiendra compte, pour l'interprétation des résultats, des limites de la technique de simulation micro-économique - précisons en outre que les réformes en question ne sont pas sans incidence sur les recettes ; les effets globaux d'une réforme, quelle qu'elle soit, sont fonction de l'effet potentiel, positif ou négatif, sur l'incitation à travailler et sur les objectifs sociaux recherchés, du mode de financement de cette réforme ou de l'emploi qui est fait des ressources budgétaires économisées grâce à elle.

6.1 Simulation 1 : Réduction d'un cinquième des allocations de chômage

6.1.1 Effets sur les incitations à travailler

En Allemagne, l'adoption d'une telle politique ferait baisser les taux de remplacement pour la moitié de la population ayant un emploi de cinq à dix points de pourcentage, et d'un à cinq points de pourcentage pour la quasi-totalité de l'autre moitié. Il en irait de même en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Dans ces pays, la baisse la plus importante intéresserait les personnes qui perçoivent au début de leur période de chômage des indemnités correspondant à un fort pourcentage de leur salaire antérieur. Dans ce cas, la réforme parvient à desserrer nettement le piège du chômage. Les taux marginaux d'imposition effectifs baissent également pour une part de la population, ce qui augmente l'incitation à travailler car l'abaissement du plafond de ressources autorisé pour le versement de certaines prestations fait que seuls sont touchés les bas salaires.

6.1.2 Effets distributifs et sur les recettes fiscales

La baisse des taux de remplacement nets et les économies budgétaires qui résultent d'une réduction de 20 pour cent des allocations de chômage sont souvent plus faibles qu'on l'escomptait du fait des prélèvements obligatoires et de l'effet des autres prestations liées au revenu net. Au Canada par exemple, le coût des allocations de chômage baisserait de 2.8 milliards de dollars canadiens (soit 2.2 milliards de dollars EU à parité de pouvoir d'achat, OCDE, 1995*h*), mais l'augmentation des allocations pour enfant à charge et la perte de recettes fiscales ramèneraient le gain net pour le budget de l'État à 1.8 milliard de dollars canadiens (1.4 milliard de dollars EU).

Le coût financier d'une telle politique pèse plus particulièrement sur les personnes qui ont au départ le revenu le plus faible : 2.7 millions des 4.3 millions de ménages allemands les plus pauvres perdraient en moyenne plus de 2 pour cent du revenu du ménage, la perte moyenne des ménages faisant partie du quintile inférieur se situant autour de 170 DM par mois (81 dollars EU). Le nombre de ménages du décile supérieur (environ 650 000 ménages) qui seraient touchés, serait très inférieur, mais la perte mensuelle de revenu serait en moyenne plus élevée -- 220 DM (105 dollars EU) -- car, en Allemagne, le régime des prestations est lié au salaire. Dans les pays où, comme au Canada, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les prestations sont plutôt versées sous condition de ressources, les pertes frappent plus exclusivement encore les ménages des quintiles inférieurs de revenu.

6.1.3 Évaluation

Comme on pouvait s'y attendre, une forte baisse des prestations a un effet notable sur les incitations à travailler et entraînerait des économies budgétaires. Les effets distributifs sont la raison

principale qui milite contre ce type de réforme. Plus les prestations sont forfaitaires, plus une baisse des prestations incite à travailler les personnes à qui le travail rapporte le moins, mais plus les effets sur la répartition des revenus sont lourds.²⁹

6.2 Simulation 2 : Baisse de 20 points de pourcentage des taux de réduction des prestations

6.2.1 Effets sur les incitations à travailler

On peut abaisser des taux marginaux d'imposition effectifs élevés en abaissant le taux de réduction des prestations, mais cela implique une extension du système de prestations à des catégories de revenus plus élevés. On verra au tableau 27 le changement qu'apporte à ces taux marginaux une baisse importante du taux de réduction des prestations. Il y a trois fois plus de contribuables soumis à des taux marginaux plus élevés que l'inverse à la suite de la réforme (comparer les colonnes 5 à 7 aux colonnes 1 à 3). Toutefois, ceux dont les taux marginaux sont plus bas étaient en majorité précédemment assujettis à des taux marginaux élevés. Presque tous les individus figurant dans la colonne 1, colonne où les baisses de taux marginaux d'imposition effectifs sont les plus importantes, étaient auparavant soumis à des taux marginaux de 80 à 100 pour cent. En revanche, ce sont les individus dont les taux marginaux étaient bas auparavant (40 à 80 pour cent) qui voient leurs taux marginaux s'accroître fortement (colonne 7).

Tableau 27. **Évolution des taux marginaux d'imposition effectifs en Allemagne à la suite d'une réduction de 20 points de pourcentage des taux de réduction des prestations d'assistance sociale et d'aide au logement**
(en milliers d'individus touchés, dans un premier temps)

Taux avant réforme	Évolution des taux marginaux d'imposition effectifs (points de pourcentage)							
	1	2	3	4	5	6	7	8
	-10 ou moins	-10 à -5	-5 à -1	-1 à 1	1 à 5	5 à 10	10 ou plus	total
moins de 20	0	0	0	4 133	0	0	6	4 139
20-40	0	0	3	2 918	10	5	140	3 076
40-60	0	9	2	6 693	15	43	1 511	8 273
60-80	2	2	57	3 867	51	74	866	4 919
80-100	774	31	19	193	19	3	56	1 095
Total	776	42	81	17 804	95	125	2 579	21 50

Source: Voir Annexe 3.

Au Royaume-Uni, il se produirait aussi un remplacement : la réduction du taux marginal dont bénéficieraient 850 000 ménages serait compensée par une hausse du taux pour 650 000 ménages qui rempliraient ainsi les conditions requises pour bénéficier de prestations auxquelles ils n'avaient pas droit précédemment.

Les simulations de réforme effectuées pour les États-Unis donnent des résultats analogues. Une baisse du taux de réduction des prestations appliqué à l'Aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC) réduirait le taux marginal d'imposition effectif d'au moins 10 pour cent pour 80 000 ménages, 50 000 autres ménages bénéficiant également d'une certaine baisse (les familles monoparentales, en particulier, seraient soumises à un taux marginal moindre). Par contre, près de

200 000 ménages verraient leur taux marginal d'imposition effectif s'accroître de 10 pour cent ou plus. Comme en Allemagne, les baisses de taux marginal profiteraient essentiellement aux personnes précédemment soumises à des taux marginaux élevés alors que celles qui avaient un taux marginal faible (c'est-à-dire les personnes qui ne remplissaient pas auparavant les conditions requises pour bénéficier de la prestation mais qui, du coup, les rempliraient) verraient leur taux marginal accru.

Il est pourtant parfois possible de mieux savoir s'il est opportun de modifier les taux marginaux d'imposition effectifs. En Irlande, le complément de revenu familial est à l'heure actuelle réduit en fonction du revenu brut. Il coûterait 38 millions de livres irlandaises (58 millions de dollars EU) de calculer les droits sur la base du revenu *net*. Dans ce cas, 22 200 personnes verraient leur taux marginal reculer fortement (l'ensemble des 19 800 travailleurs irlandais dont le taux marginal d'imposition effectif se situe actuellement à plus de 100 pour cent le verraient baisser très sensiblement). Dans ce cas aussi, 33 000 travailleurs de plus auraient droit à cette prestation et seraient en conséquence soumis à un taux marginal accru ; il s'agit des personnes assujetties avant la réforme à un taux marginal qui se situait entre 20 et 60 pour cent. Le taux d'imposition effectif moyen reculerait aussi de manière générale en raison de l'augmentation des revenus liés au travail. La prudence est cependant de mise, en l'occurrence, les chiffres donnés ci-dessus sont calculés dans l'hypothèse où le complément de revenu familial serait perçu par la totalité des personnes qui y auraient droit. Or, comme on l'a dit précédemment, on sait qu'en Irlande, c'est loin d'être le cas.

6.2.2 Effets distributifs et sur les recettes fiscales

Un abaissement de 20 points de pourcentage du taux de réduction des prestations d'assistance sociale et d'aide au logement coûterait, en Allemagne, 12 milliards de DM (5.7 milliards de dollars EU). Une réforme de même ampleur pour toutes les prestations soumises à un critère de ressources (y compris le Crédit familial) coûterait, au Royaume-Uni, 860 millions de livres (1.35 milliard de dollars EU). Toutefois, ces calculs négligent l'effet de la réforme sur les comportements. L'effort accru que feraient, pour travailler, les personnes dont le taux marginal d'imposition effectif est faible, pourrait réduire le coût budgétaire de celle-ci ; en revanche, les personnes ayant un taux marginal élevé pourraient limiter leur offre de main-d'oeuvre et choisir de percevoir davantage de prestations. Les gains financiers se situeraient préférentiellement dans les trois quintiles de revenu inférieurs (les personnes ayant des revenus très faibles ont tendance à ne pas travailler dans la période actuelle, aussi n'y gagneraient-elles immédiatement que si elles trouvaient un emploi). Un tiers des familles monoparentales gagnerait à la réforme, de même qu'un cinquième des couples sans enfant. De la même façon, aux États-Unis et au Royaume-Uni, les personnes qui auraient vraisemblablement le plus à gagner à une telle réforme seraient les familles disposant d'un revenu moyen, et non les familles les plus pauvres qui ne perçoivent aucun salaire (du moins avant que l'incitation à travailler ne soit renforcée).

6.2.3 Évaluation

Les avantages qui résulteraient d'une réforme des taux de réduction des prestations seraient plus nets en Irlande qu'en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis car le rapport entre la baisse des taux marginaux d'imposition effectifs et leur relèvement est beaucoup plus favorable. Cela est dû à la répartition des salaires dans la portion supérieure au seuil de changement du taux marginal. En Allemagne, le relèvement du plafond de l'aide sociale fait que les prestations deviennent accessibles aux personnes qui se situent dans une partie dense de la distribution des revenus. Il en irait de même aux États-Unis. L'hypothèse qu'un tel changement ait des effets positifs sur le marché du travail est

encore envisageable si l'on considère que des taux marginaux très élevés ont des effets dissuasifs importants. Cela dit, les effets sur le marché du travail d'une baisse du taux de réduction des prestations peuvent encore être considérés comme positifs si des taux marginaux très élevés ont des effets dissuasifs importants pour un groupe social particulièrement défavorisé (comme c'est le cas de la plupart des bénéficiaires de l'AFDC aux États-Unis et des bénéficiaires du Sozialhilfe en Allemagne). Faire en sorte que les personnes de ces catégories occupent un emploi à temps partiel est désormais une priorité pour les pouvoirs publics dans de nombreux pays et l'avantage qui en résulterait pourrait bel et bien compenser le coût pour l'économie d'une réduction potentielle du temps de travail de quelques groupes à moyen revenu.

6.3 Simulation 3 : Effets des crédits d'impôt et prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi

6.3.1 Effets sur les incitations à travailler

On a vu précédemment que les crédits d'impôt et prestations assujettis à l'exercice d'un emploi avaient, dans l'ensemble, un effet global positif sur l'offre de main-d'oeuvre. Pour voir si ce dispositif pourrait être adopté dans d'autres pays, on a modélisé un système assez semblable à l'EITC des États-Unis, consistant à accorder un crédit d'impôt de 25 pour cent du salaire brut, plafonné à un tiers des gains médians. Un plateau se situant entre un tiers et un demi de l'OM est suivi d'un arrêt progressif à 20 pour cent des gains bruts. En Allemagne, 29 pour cent du total des personnes ayant actuellement un emploi se situeraient dans la phase d'accès progressif (baisse du taux marginal d'imposition effectif), 21 pour cent dans la phase de plateau (taux marginal inchangé) et 50 pour cent dans la phase de sortie progressive (taux marginal accru). L'effet sur les incitations réduirait vraisemblablement l'offre globale de main-d'oeuvre de la part des personnes ayant un emploi avant la réforme. En supposant que les personnes sans travail puissent trouver un emploi à un salaire plus faible (gains du décile inférieur), le taux de remplacement chuterait pour 234 000 travailleurs. Ces personnes sans emploi seraient nettement incitées à trouver du travail. Mais plus de 200 000 personnes sans emploi se trouveraient en vérité encore moins poussées au travail, leur conjoint ayant droit aux prestations si elles ne travaillent pas mais n'y ayant pas droit si elles travaillent. Plus on envisage un salaire élevé pour les personnes qui prennent un emploi, plus l'effet dissuasif prend le pas sur l'effet incitatif.

A l'heure actuelle, les allocations qui sont versées uniquement aux personnes qui travaillent sont exclusivement ou presque destinées aux familles avec enfants. Si le Crédit familial était également accessible aux célibataires au Royaume-Uni, le taux marginal d'imposition effectif de ces nouveaux bénéficiaires grimperait mais, dans l'ensemble, le taux de remplacement baisserait, ce qui rendrait le travail à temps partiel plus avantageux. De la sorte, il y aurait presque certainement un développement de l'emploi mais pour un coût budgétaire élevé. Aux États-Unis, l'EITC est versé à un taux faible aux célibataires. S'il l'était au même taux qu'aux familles avec enfants, le taux marginal d'imposition baisserait pour 1.7 million de ménages et serait relevé pour 5.5 millions (mais une fois encore les relèvements seraient bien moindres que les baisses). Le taux de remplacement concernant les personnes ayant à ce moment un emploi baisserait de cinq à dix points de pourcentage pour 800 000 ménages et d'un à cinq points de pourcentage pour 2.8 millions de ménages. Il augmenterait pour 2.3 millions de ménages. Si les salaires que pourraient toucher les personnes alors au chômage sont faibles, l'effet sur l'incitation à travailler serait largement positif.

6.3.2 Effets distributifs et sur les recettes fiscales

Le coût du dispositif supposé de crédit d'impôt serait, en Allemagne, de 12 milliards de DM (5.7 milliards de dollars EU). Étant donné que la distribution des gains est plus resserrée en Allemagne, il y aurait proportionnellement beaucoup plus de familles qui pourraient bénéficier du dispositif. Le coût serait donc plus élevé qu'aux États-Unis si la structure du crédit était, en gros, similaire par rapport aux gains médians.

Au Royaume-Uni, ouvrir aux personnes sans enfants la possibilité de bénéficier du Crédit familial aurait un coût brut de 2 milliards de livres (3.1 milliards de dollars EU), soit plus du double des dépenses actuelles, 1.7 million de personnes de plus pouvant en bénéficier. Les dépenses afférentes à d'autres prestations baisseraient de 0.25 milliard de livres (0.4 milliard de dollars EU). Les principaux gagnants en la matière seraient les personnes du quintile de revenu inférieur.

6.3.3 Évaluation

Les effets des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi sur le marché du travail supposent un arbitrage. On peut penser que les dispositifs en place aux États-Unis, en Irlande et au Royaume-Uni ont des effets positifs sur l'offre *globale* de main-d'oeuvre, le nombre d'heures travaillées en plus par les personnes poussées à travailler étant supérieur au nombre d'heures travaillées en moins par celles dont le taux marginal d'imposition effectif a augmenté. Cependant, ouvrir ces dispositifs aux ménages sans enfants serait très coûteux et n'aurait probablement pas d'effets importants.

Il ne serait pas raisonnable d'introduire sur le marché du travail allemand un dispositif très semblable à l'EITC des États-Unis. Du fait de la répartition des gains plus resserrée en Allemagne, beaucoup plus de personnes pourraient accéder à ce crédit (ce qui le rendrait très cher), et la plupart se situent dans une zone de sortie progressive, avec des taux marginaux élevés. Une analyse de l'effet potentiel de ce type de dispositif au Danemark a abouti à la même conclusion (ministère des Finances, 1995). Les chômeurs seraient davantage incités à travailler, mais l'effet négatif sur les personnes ayant un emploi serait plus important qu'aux États-Unis. Il faudrait, pour que l'équilibre soit meilleur, soit relever le seuil de sortie progressive, soit abaisser le plafond du crédit. Le recours aux prestations subordonnées à l'emploi peut être envisageable dans d'autres pays que ceux où elles existent déjà, mais il ne faudrait pas considérer cette solution comme une panacée.

6.4 Simulation 4 : Imposition des familles ou des personnes ?

6.4.1 Effets sur les incitations à travailler

Le régime du foyer fiscal, encore en vigueur dans quelques pays de l'OCDE, décourage les apporteurs de revenus secondaires de prendre un emploi, en particulier lorsque celui-ci est peu rémunéré, ce qui n'est pas le cas des régimes où c'est l'individu qui est imposé. L'imposition de la personne peut s'opérer de bien des façons, dont chacune a des effets sensiblement différents sur le marché du travail. Dans cette simulation, on applique à tous les membres d'un ménage le régime d'imposition de la personne. Pour obtenir un résultat sans incidence sur les recettes, on a introduit un nouvel abattement, qui s'élève à 4 000 dollars contre 2 050 dollars dans le régime fiscal des États-Unis de 1990. La réforme réussirait à faire nettement baisser les taux marginaux les plus élevés : 86 pour cent du million et demi de personnes dont le taux marginal d'imposition effectif dépasse

40 pour cent verraient ce taux baisser et il n'augmenterait pour aucune personne de cette catégorie. Par contre, environ un tiers des personnes soumises au taux marginal le plus bas (moins de 20 pour cent) le verraient monter de plus de 5 points de pourcentage.

L'Allemagne est aussi un pays où actuellement l'impôt est prélevé sur le revenu total des couples. Une réforme, qui serait sans incidence sur les recettes par l'effet d'un relèvement des allocations familiales, aurait pour conséquence que le taux marginal serait plus élevé pour un nombre de personnes occupées dix fois supérieur au nombre de celles pour lesquelles ce taux baisserait. Pour ce qui est du taux de remplacement, les travailleurs pour lesquels il augmenterait (fût-ce très faiblement, le plus souvent) seraient deux fois plus nombreux que ceux pour lesquels il baisserait. Par contre, les personnes sans emploi seraient beaucoup plus incitées à travailler, en particulier les inactifs (dont beaucoup de conjoints inactifs d'un travailleur).

6.4.2 Effets distributifs et sur les recettes fiscales

Aux États-Unis, environ 16 millions de couples perdraient en moyenne 500 dollars si l'on passait au régime de l'imposition individuelle des personnes, 16 millions de célibataires et 2 millions de couples y gagnant. En Allemagne, la réforme redistribuerait les ressources prises aux couples sans enfant aux couples avec enfants et (surtout) aux familles monoparentales. Tous les quintiles de revenu, à l'exception du quintile supérieur, gagneraient en moyenne à la réforme.

6.4.3 Évaluation

Le passage à l'imposition des personnes à titre individuel produirait d'importantes recettes si l'on appliquait à tous le régime d'imposition qui s'applique déjà aux célibataires. On sait que la façon dont ces recettes sont dépensées a une importante incidence sur les effets globaux du train de réformes. Dans le cas allemand considéré, ce sont les familles avec enfants qui y gagnent. Aux États-Unis, les célibataires et les personnes dont les revenus se situent dans la fourchette des revenus bas à moyens voient leur situation s'améliorer. Dans les deux cas, l'incitation à travailler exercée sur les inactifs, en particulier les conjoints de personnes qui travaillent, est nettement plus forte, mais le taux marginal d'imposition des personnes déjà au travail s'élève.

6.5 Simulation 5 : Restructuration des cotisations de sécurité sociale

6.5.1 Effets

Le modèle de réforme considéré est destiné à faire apparaître les effets d'une restructuration sans incidence sur les recettes des cotisations de sécurité sociale. Elle tend à réduire la charge qui pèse sur les bas salaires en ménageant un plancher au-dessous duquel les salaires sont exonérés de cotisations. Ce qui veut dire que, comme on ne change rien aux droits à prestations, c'est le lien entre cotisation et prestations qui est modifié. Ce changement est financé d'une part par la suppression du plafond des cotisations et d'autre part par un relèvement du taux de cotisation. Cette réforme a la particularité de faire coïncider les effets sur le marché du travail et les effets distributifs. On compte qu'une réduction des prélèvements appliqués sur les salaires faibles réduira le coût global du travail ou accroîtra les revenus nets (et par conséquent améliorera l'incitation à travailler) des personnes qui se situent à ce niveau de salaire.

Aux États-Unis, le plancher a été fixé à 9 275 dollars -- un tiers du salaire médian. Le plafond de cotisation de 51 300 dollars a été supprimé et le taux de cotisation porté de 7.65 à 11.5 pour cent du salaire brut, tant pour les employeurs que pour les salariés, relèvement nécessaire pour que la réforme n'ait pas d'incidence sur les recettes. Cette réforme serait extrêmement progressive : le point d'équilibre se situe vers 28 000 dollars, les personnes gagnant moins que cette somme ayant intérêt à la réforme, et celles qui gagnent plus y perdant. Au total, les 80 pour cent inférieurs de l'échelle des revenus y gagneraient en moyenne 350 dollars, les 20 pour cent supérieurs y perdant 1 700 dollars. Si l'on procédait à une réforme analogue en Allemagne, qui exonérerait une tranche de salaire mensuel de 1 450 DM (690 dollars EU) des cotisations de sécurité sociale, sans procéder parallèlement à une réforme qui viendrait compenser la perte de recettes, on avantagerait davantage les catégories à revenu élevé que les catégories à revenu faible. Plus de 1.7 million de ménages verraient leur taux marginal d'imposition effectif baisser car ils ne paieraient plus de cotisations sociales.

6.5.2 Évaluation

La réforme atteindrait son but, à savoir encourager l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés. Aux États-Unis, les taux de remplacement baisseraient pour environ 53 pour cent des personnes ayant un emploi. Tous les taux de remplacement supérieurs à 80 pour cent seraient réduits, de même que presque tous les taux se situant entre 40 et 60 pour cent. Les 18 pour cent de salariés dont le taux de remplacement grimperait appartiennent tous au groupe pour qui le taux de remplacement est le plus faible (moins de 40 pour cent). Deux grands obstacles s'opposent à cette réforme. Il n'est peut-être pas souhaitable d'augmenter les prélèvements obligatoires sur les revenus les plus élevés. D'autre part, s'il paraît raisonnable de procéder à pareille réforme dans les pays où le lien entre le montant des cotisations sociales et celui des prestations perçues est relativement lâche, cette réforme ne pourrait se faire dans les pays où la relation actuarielle entre les deux est forte.

6.6 Évaluation des arbitrages entre politiques

La stabilité de la fiscalité et du régime des transferts sociaux est souhaitable. De même que la coopération et la coordination entre les différents services de recouvrement des prélèvements obligatoires et de paiement des prestations, la stabilité améliore la transparence du système. Les prestations raisonnablement escomptées, en particulier lorsque celles-ci sont liées aux cotisations antérieures, peuvent se trouver bouleversées par la réforme. Mettre en place des protections transitoires des allocataires peut être extrêmement complexe. Il ne faudrait toutefois pas laisser le désir de stabilité, l'inertie administrative et la crainte de s'aliéner électoralement ceux qui perdent à la réforme, empêcher un changement souhaitable.

Les simulations micro-économiques présentées ci-dessus montrent comment on peut faire évoluer l'incitation à travailler, mais il est difficile de prévoir quelles seront les réactions sur le plan des comportements, réactions qui peuvent être inattendues. Des expérimentations pilotes doivent être mises en place dans les pays, limitées à certaines régions ou catégories de population, de manière à essayer un éventail assez large de mesures possibles tout en évitant de changer trop fréquemment le régime de prélèvements obligatoires et des prestations applicables à la majorité.

- Certains pays ont autorisé les pouvoirs régionaux à essayer des solutions nouvelles. Au Canada, des modifications des taux de réduction des prestations ont été mises en place à titre expérimental dans les provinces. Aux États-Unis, 37 États ont modifié le règlement de l'AFDC,

si bien que 9.9 millions de bénéficiaires sont désormais tenus de travailler, d'assumer davantage la responsabilité de leurs enfants ou de signer un contrat engageant leur responsabilité personnelle (voir Office of Management and Budget, 1996).

- De nombreuses expérimentations ont été faites aux États-Unis. Dans le cadre de chacun des Income Maintenance Experiments (SIME/DIME) mis en place à Seattle et à Denver dans les années 70, environ 5 000 familles ont été divisées en deux groupes. Le premier bénéficiait d'un impôt sur le revenu négatif (c'est-à-dire un impôt qui se traduit par un crédit versé aux personnes ayant le revenu le plus faible). Le second constituait un groupe témoin, continuant à bénéficier de la fiscalité et du système de protection sociale en vigueur. On a essayé différents régimes d'impôt sur le revenu négatif comportant un revenu minimum garanti et un taux de réduction différents. On a suivi le parcours professionnel des groupes participant à ces expérimentations pendant trois ans. L'étude de ces données a été riche d'enseignements sur les réactions des personnes en cause à l'évolution des incitations (voir Keeley et Robins, 1980, Robins et West, 1980 et 1983 et Johnson et Pencavel, 1982 et 1984). Parmi les autres expériences intéressantes dans le contexte des politiques actuelles, on peut citer celle des primes de retour à l'emploi dont il a été question plus haut (O'Leary *et al.*, 1995, et Meyer, 1995).
- Au Royaume-Uni, quatre dispositifs expérimentaux ont été essayés ou sont en cours d'essai : *Workstart* (aide financière aux employeurs qui embauchent des personnes au chômage depuis plus de deux ans), *Jobmatch* (prime payable pendant six mois aux chômeurs de longue durée prenant un emploi à temps partiel) et *Earnings Top-Up* (allocation supplémentaire subordonnée à l'exercice d'un emploi s'adressant aux célibataires et aux couples sans enfants). Dans le cas de *Earnings Top-Up*, deux systèmes différents seront mis en place, qui couvriront 20 000 personnes dans huit zones, le complément moyen s'établissant à 18 livres pour les célibataires et à 25 livres pour les couples mariés. La comparaison avec un groupe témoin ayant conservé le bénéfice du régime de prestations normal permettra de juger des effets de la mesure (voir Department of Social Security, 1995b). Le quatrième dispositif, *Parents Plus*, vise les parents isolés qui, avec les règles actuelles, ne sont pas tenus de rechercher un emploi pour percevoir des prestations. Le dispositif sera mis en oeuvre à titre pilote dans 12 zones. Dans quatre zones, l'intervention du secteur privé sera sollicitée, le paiement étant fonction des résultats (nombre de personnes accédant à un emploi, programmes de formation, projets éducatifs, *etc.*). La participation à ce dispositif est volontaire. Chaque cas est étudié pour voir quels sont les obstacles à l'emploi de ces parents isolés et voir comment on peut les surmonter, par exemple grâce à une aide à la recherche d'emploi ou au titre des frais de garde d'enfants. Là encore, une répartition aléatoire entre le groupe pris en charge et le groupe témoin permettra d'évaluer l'efficacité du dispositif de façon précise et exacte.
- En France, un système de paiement d'une indemnité différentielle aux chômeurs qui prennent un emploi à bas salaire a été mis en place à titre d'essai limité à 10 000 personnes en 1993.
- Au Canada, un projet destiné à renforcer l'autonomie (*self-sufficiency project*), qui repose sur l'octroi d'une prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi, a été lancé à titre expérimental au New Brunswick et en Colombie britannique. Ce dispositif permet aux personnes qui travaillent au moins 30 heures par semaine de percevoir la différence entre leur salaire effectif et un salaire de référence (entre 30 000 et 37 000 dollars canadiens). Le taux de réduction des prestations est de 50 pour cent. D'après les premiers résultats (Lui-Gurr *et al.*, 1994), ce projet a permis à un plus grand nombre de personnes de ne plus dépendre de l'aide sociale par rapport à un groupe témoin.

Chapitre 7

CONCLUSIONS

Si le travail n'est pas rémunérateur, les gens seront peu enclins à travailler. Pour la majorité d'entre eux, dans la zone de l'OCDE, les incitations financières à travailler sont claires et immédiates. Mais ces incitations peuvent ne pas exister pour de nombreuses personnes dont le potentiel de gains est faible, surtout si elles ont des enfants. Certaines de ces personnes travailleront malgré tout, parce qu'une expérience professionnelle améliore leurs perspectives d'emploi à long terme, ou pour d'autres raisons. Néanmoins, pour ces groupes, les objectifs sociaux et les objectifs visant le marché du travail peuvent diverger. Les prestations doivent être suffisamment élevées pour assurer un revenu adéquat, mais cela peut impliquer que le fait de prendre un emploi ne se traduit guère, voire aucunement, par un supplément de revenu, et les familles se trouvent alors prises dans l'engrenage de la dépendance.

Trois problèmes liés au système d'imposition et de prestations sont examinés dans ce rapport. Il y a, d'abord, le piège du chômage qui joue lorsque les prestations sont importantes par rapport aux revenus que l'intéressé serait susceptible de percevoir s'il travaillait. Il y a, ensuite, le problème que constitue l'engrenage de la pauvreté. Il n'y a guère d'incitations financières immédiates qui poussent les travailleurs à bas salaire à accroître leur volume d'heures ouvrées. En outre, l'incitation à travailler à temps partiel ou à investir dans l'éducation et la formation pour s'élever sur l'échelle des salaires est éteinte. Se pose, enfin, le problème des prélèvements frappant l'emploi qui, s'ils sont lourds, réduisent la demande de main-d'oeuvre, en particulier de main-d'oeuvre peu qualifiée.

Il n'y a pas de solution facile ni évidente à ces problèmes. Réduire les prestations est la façon la plus simple de renforcer l'incitation à travailler, mais ce n'est pas nécessairement la meilleure et le coût social peut être inacceptable. Si les prestations sont abaissées à un niveau insuffisant ou si la durée admise pour la recherche d'un emploi est trop brève, la pauvreté peut se développer et le niveau de bien-être diminuer. Rares sont les pays qui ont opéré des réductions plus que marginales des prestations. Néanmoins, si les prestations sont plus élevées que les revenus que les personnes sont susceptibles de tirer d'une activité, cela peut, à long terme, encourager la dépendance à l'égard des revenus de transfert et le maintien hors de l'emploi. Il peut être nécessaire d'abaisser le niveau des prestations. En outre, la durée de versement des prestations liées aux revenus d'activité devrait être définie de manière à encourager une réévaluation de la situation, quant à ce qu'ils considèrent comme un salaire acceptable, de la part de ceux qui ne trouvent pas rapidement un emploi.

Les crédits d'impôt ou prestations subordonnés à l'exercice d'une activité sont une autre solution potentielle qui a beaucoup suscité d'intérêt ces dernières années. Cela peut contribuer à éviter le piège du chômage en augmentant les revenus dans l'emploi des travailleurs à bas salaire, et cela pour un coût budgétaire moindre qu'une réduction générale des prélèvements obligatoires. Mais ce type de mesure ne convient pas dans tous les cas. Plus l'éventail des rémunérations est ouvert et plus

les taux marginaux effectifs d'imposition sont bas avant l'introduction de la mesure, plus il est vraisemblable que des prestations subordonnées à l'exercice d'une activité accroîtront l'offre globale de main-d'oeuvre. Ce sont avant tout les familles avec enfants que ces mesures devraient viser car ces familles ont généralement des droits à prestations plus élevés et sont donc moins incitées à travailler.

Il est deux aspects sous lesquels il est particulièrement difficile d'équilibrer les divers objectifs des systèmes d'imposition et de prestations : c'est la situation du conjoint au regard des prestations lorsque l'autre élément du couple est au chômage et c'est l'association d'un travail à temps partiel et de la perception de prestations. Le nombre de bénéficiaires de prestations soumises à condition de ressources a augmenté rapidement, dans presque tous les pays de l'OCDE, les personnes ne remplissant pas les conditions requises pour pouvoir bénéficier de prestations d'assurance ou ayant épuisé leurs droits à ce type de prestations étant de plus en plus nombreuses, et aussi en raison de la montée du chômage des jeunes et de la progression du nombre de familles monoparentales. Selon la façon dont la condition de ressources est appliquée, elle peut réduire l'incitation à travailler à temps partiel ou pour un faible salaire, et cela non pas seulement pour le chômeur lui-même mais aussi pour son conjoint. Les prestations soumises à condition de ressources devraient être conçues de telle façon que chaque élément du ménage soit incité à travailler : on pourrait, par exemple, distinguer les droits à prestations de chacun. Le travail à temps partiel, qui permet de garder le contact avec le marché du travail, devrait être encouragé pour les groupes -- familles monoparentales ou chômeurs de longue durée, par exemple -- pour lesquels un travail à plein temps n'est sans doute pas une option réaliste. On peut aider ces groupes en acceptant qu'un travail à temps partiel soit compatible avec des prestations réduites, pendant une période limitée. Mais l'expérience montre qu'il faut exercer un contrôle rigoureux sur les prestations de chômage partiel pour éviter les abus.

Les pouvoirs publics visent des objectifs multiples au travers des systèmes d'imposition et de prestations. Il s'agit, notamment, de percevoir des recettes ; d'assurer une protection contre les risques liés au marché du travail ; d'apporter une aide aux familles sans ressources ; et d'essayer de préserver les incitations à travailler. Il est inévitable que tous ces objectifs ne puissent être atteints simultanément. Mais des obstacles évitables à l'emploi ont aussi été mis en évidence dans ce rapport : ce sont les obstacles liés aux complexités administratives, à une insuffisante intégration des différents éléments des systèmes d'imposition et de prestations et à une mauvaise conception des conditions de ressources. Il a aussi été indiqué plusieurs points sur lesquels des mesures bien conçues auraient pour effet d'accroître les possibilités d'emploi pour les plus défavorisés, tout en réduisant (légèrement) les incitations à travailler pour la majorité. Les conséquences sociales sur le marché du travail qu'il y a à exclure en permanence du monde du travail une fraction, minoritaire mais importante, de la population, sont suffisamment manifestes dans un trop grand nombre de pays de l'OCDE pour qu'on néglige ce type de mesures.

MESURE DES INCITATIONS

Du point de vue de quelqu'un qui travaille, il est souhaitable que le taux de remplacement de la perte de revenu soit élevé, car dans ce cas, la baisse de revenu consécutive à la perte de l'emploi sera faible. Vu à l'inverse du point de vue de quelqu'un qui n'a pas de travail, des taux de remplacement élevés ne sont pas souhaitables car alors la perte des allocations de chômage due à la reprise d'un emploi ne modifie que très peu le revenu du ménage. L'expression "taux de remplacement" est utilisée dans deux sens différents ; dans un cas, elle correspond au remplacement de la perte de revenu consécutive à la perte de l'emploi ; dans l'autre, elle fait référence au prélèvement implicite opéré sur le revenu du travail du fait de l'arrêt des prestations. En règle générale, il n'y a pas de confusion possible lorsqu'on utilise la même expression "taux de remplacement" pour exprimer les deux concepts. Toutefois, il arrive qu'il faille utiliser un mode de calcul de ce taux différent selon l'usage qui est fait du rapport entre revenus du travail et revenus.

On verra dans le tableau ci-après comment les deux concepts peuvent conduire à des taux de remplacement différents. (Pour plus de simplicité, nous faisons dans le tableau abstraction des effets de la fiscalité). A la première ligne, on prend pour hypothèse qu'un célibataire perçoit 80 lorsqu'il est au chômage et 100 lorsqu'il travaille. La perte de revenu consécutive à la perte de l'emploi est de 20 et le taux de remplacement dans ce cas est de $80/100 = 80$ pour cent. Le taux implicite d'imposition du travail occasionné par l'arrêt des prestations s'établira à un moins la modification du revenu divisée par le relèvement des gains, soit $1 - 20/100 = 80$ pour cent. A partir de deux concepts différents, on aboutit au même taux de remplacement. A la seconde ligne, toutefois, on part de l'hypothèse qu'une personne se trouvant exactement dans la même situation dispose d'un revenu du capital. Son revenu, qu'elle occupe ou non un emploi, est alors supérieur, si bien que le taux de remplacement calculé en faisant le rapport entre les revenus est supérieur à 80. Par contre, le taux de remplacement calculé par la formule de l'impôt implicite demeure à 80.

A la troisième ligne, on envisage la situation d'une personne apportant seule le revenu d'un couple. Le conjoint étant supposé ne pas avoir de revenu, la situation est identique à celle du célibataire. Mais il n'en va pas de même lorsqu'il y a deux apporteurs de revenu dans le couple. A la quatrième ligne, on envisage la situation d'un couple dans lequel les deux conjoints gagnent 100 chacun, mais le second apporteur de revenu n'a personnellement droit à aucune allocation. Lorsque le deuxième apporteur de revenu est sans emploi, le revenu de la famille est égal au gain du premier apporteur de revenu, soit 100. Le taux de remplacement dans ce cas, comparé à ce qu'il serait lorsque le deuxième apporteur de revenu travaille, s'établit donc à 100 sur 200, mais le taux de remplacement calculé selon la formule de l'impôt implicite est de zéro -- il n'y a pas d'arrêt de prestation lorsque la personne se met à travailler.

Lorsqu'il n'y a pas de revenus du capital et lorsqu'il y a un seul apporteur de revenu dans le ménage, le taux de remplacement calculé selon les deux formules est identique. La figure 2, le tableau 2 et les tableaux sur les taux de remplacement présentent des calculs correspondant à des

ménages théoriques, abstraction faite des revenus du capital, et ne concernent que les ménages à un seul apporteur de revenu. Les taux de remplacement s'entendent soit comme des pourcentages du revenu familial, soit comme des prélèvements fiscaux implicites. Mais lorsqu'on en vient à des données réelles, comme c'est le cas dans tous les chapitres où il est question de modèles de simulation micro-économique, le choix du mode de calcul du taux de remplacement a une certaine importance. Lorsqu'on considère des pourcentages simples du revenu familial, on s'aperçoit que dans tous les pays une minorité de ménages dispose de taux de remplacement très élevés dus à l'effet des revenus du capital. Dans les pays où il existe un grand nombre de ménages deux apporteurs de revenu, le nombre d'individus qui bénéficient de taux de remplacement apparemment très élevés est beaucoup plus important. Ces taux de remplacement élevés, quelle qu'en soit la cause, produisent dans les deux cas peu d'encouragement à travailler, non pas en raison de la fiscalité et du système des prestations, mais parce que chacun des membres du couple n'apporte qu'une partie du revenu familial. Dans la présente étude, dont le propos n'est pas d'expliquer les taux d'activité par eux-mêmes mais les effets de la fiscalité et des transferts sociaux sur les incitations à travailler, la deuxième formule de mesure du taux de remplacement, qui fait abstraction des effets des sources de revenu autres que les gains et les prestations perçues par la personne en question, est préférable. C'est ce qu'on appelle parfois un taux de remplacement individualisé ou un taux d'imposition effectif moyen.

Tableau A1 **Mesure des incitations**

	Prestations lorsque la personne est au chômage	Revenus d'activité lorsque la personne travaille	Revenus du capital	Pourcentage du revenu familial	Taux d'imposition effectif moyen
Célibataire	80	100	0	80%	80%
Célibataire	80	100	10	82%	80%
Premier apporteur de revenu	80	100	0	80%	80%
Deuxième apporteur de revenu	0	100	0	50%	0%

Source : OCDE.

Lors du calcul des taux de remplacement, le concept de revenu peut varier pour d'autres raisons :

- **Taux de remplacement bruts et nets.** Le taux de remplacement net tient compte des effets de la fiscalité et des prélèvements sociaux, ce que ne fait pas le taux de remplacement brut ni l'indicateur établi par l'OCDE (voir tableau 5).
- **Prestations couvertes.** L'indicateur de l'OCDE ne prend en compte ni les allocations pour enfant à charge, ni l'aide au logement, ni les allocations aux personnes à faible revenu. Les tableaux 7 et 9 montrent l'incidence que cela a de les prendre en compte. Lorsque cela est indiqué, l'aide sociale est prise en compte de la même façon (tableau 10).
- **Charges patronales et salariales.** Les taux de remplacement font abstraction des charges auxquelles sont assujettis les employeurs, car on part du principe que les cotisations sociales patronales n'ont aucun effet sur les salaires. Il apparaîtrait dans ces conditions qu'en faisant peser les prélèvements obligatoires sur les employeurs et non plus sur les employés, l'incitation à travailler serait plus forte. En fait, pour les raisons exposées au chapitre 5, elle n'augmenterait probablement pas. Les taux de remplacement individualisés calculés à l'aide des modèles de simulation micro-économique prennent en compte les cotisations sociales patronales, l'hypothèse étant dans ce cas que la totalité de la charge pèse sur les salaires.

Annexe 2

CALCUL DES TAUX DE REMPLACEMENT

Les taux de remplacement qui figurent au chapitre 3 ne représentent que quelques-uns de ceux que l'on peut calculer sur la base de diverses hypothèses. Le tableau ci-dessous, qui fait apparaître certaines étapes intermédiaires du calcul des taux de remplacement nets pour l'Allemagne, montre quels sont les rapports entre les différents taux de remplacement.

Tableau A2 Calcul des taux de remplacement en Allemagne

	Revenus hors emploi			Revenus du travail			Taux de remplacement (revenus hors emploi/revenus du travail)		
	Célibataire	Couple	Couple, 2 enfants	Célibataire	Couple	Couple, 2 enfants	Célibataire	Couple	Couple, 2 enfants
Revenu brut	19 822	22 302	26 115	53 512	53 512	53 512	37	42	49
<i>Impôts</i>	0	0	0	20 475	16 342	14 535			
Revenu après impôt	19 822	22 302	26 115	33 037	37 170	38 977	60	60	67
<i>Prestations familiales</i>	0	0	3 180	0	0	2 400			
Revenu après prestations familiales	19 822	22 302	29 295	33 037	37 170	41 377	60	60	71
<i>Allocations de logement</i>	179	1 459	2 852	0	0	0			
Revenu après allocations de logement	20 001	23 761	32 146	33 037	37 170	41 377	61	64	78

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Si un travailleur a un salaire brut annuel de 53 512 DM, les prestations d'assurance-chômage auxquelles il aurait droit s'il venait à perdre son emploi, varient selon le type de ménage. Les taux de remplacement calculés sur la base des revenus bruts du travail et hors emploi sont donc respectivement de 37, 42 et 49 pour cent. La différence entre la première et la deuxième ligne du tableau 2 ne traduit que des différences d'allocations de chômage brutes.

Les allocations de chômage n'étant pas imposables en Allemagne, les revenus après impôt sont les mêmes pour les personnes sans emploi que les revenus avant impôt. En revanche, le salaire de 53 512 DM est imposable. Le montant de l'impôt varie selon la situation familiale, ce qui fait que le revenu net après impôt est différent selon le type de ménages. L'écart entre les colonnes contiguës du tableau 5 correspond à la déduction de l'impôt et des cotisations sociales sur le salaire, de même que sur les prestations perçues hors emploi.

Les prestations familiales sont versées aux familles avec enfants, qu'elles travaillent ou non, en Allemagne comme dans la plupart des autres pays. Le montant des prestations est souvent

identique quel que soit le revenu, mais ce n'est pas le cas en Allemagne où il dépend en partie du niveau de revenu de la famille. Les dispositions fiscales se traduisent parfois par des réductions d'impôt pour les familles avec enfants et (en tout cas pour l'Allemagne) des prestations d'un niveau plus élevé peuvent aussi être versées aux familles avec enfants. On le voit au tableau 7.

Des allocations de logement sont parfois versées aux familles à faible revenu et c'est le cas en Allemagne. Leur taux est généralement plus élevé pour les chômeurs que pour ceux qui travaillent mais c'est en principe parce qu'elles sont fondées sur le revenu net, qui est plus faible pour ceux qui touchent des prestations que pour ceux qui perçoivent un salaire. La différence entre les colonnes du tableau 9 ne représente que les différences d'allocation logement.

Au bout d'un certain temps, en Allemagne, le droit à l'assurance-chômage prend fin. Une autre prestation - l'assistance-chômage - est versée, mais elle est inférieure à l'allocation de l'assurance-chômage. Les taux de remplacement peuvent être calculés exactement de la même façon que précédemment. Ainsi, un célibataire dont le salaire précédent était de 53 512 DM percevrait 17 510 DM par an, une personne mariée 19 700 DM et une personne mariée avec deux enfants 22 217 DM. Les taux de remplacement bruts (correspondant à la première ligne du tableau ci-dessus) seraient respectivement de 33, 37 et 42 pour cent. Le taux de remplacement pour un couple apparaît au tableau 11. La différence entre les tableaux 7 et 11 montre donc la baisse dans le temps de la valeur brute des prestations principales. La fiscalité, les prestations familiales (éventuelles) et les allocations de logement peuvent être prises en compte exactement de la même façon que plus haut. Le revenu net d'une famille sans emploi depuis 5 ans peut alors être calculé. Dans le cas de l'Allemagne, on trouve pour les célibataires, les couples et les couples avec deux enfants des revenus nets de 17 510 DM, 19 700 et 29 300 DM respectivement, ce qui représente des taux de remplacement de 53, 53 et 71 pour cent respectivement.

Dans d'autres pays, une aide sociale peut être versée en lieu et place de l'assistance chômage aux personnes qui ont épuisé leurs droits à assurance. L'aide sociale apparaît au tableau 11, de même que tous les prélèvements obligatoires, les prestations familiales et les allocations de logement. Cela dit, comme on l'a vu dans le texte, les revenus incluant l'aide sociale sont à interpréter avec prudence.

Annexe 3

DESCRIPTION DES MODÈLES DE SIMULATION MICRO-ÉCONOMIQUE

Allemagne	Modèle du Dr Bernd Fritzsche ; Rheinisch-Wesfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Les données se fondent sur la dixième édition de l'étude socio-économique, réalisée en 1992-93. Les données concernant le revenu sont ajustées en fonction des salaires et prestations de 1995. L'environnement réglementaire est celui de 1996. L'échantillon est de 5 047 ménages. Les fonctionnaires sont exclus.
Australie	Policy Effects Model (PEM) ; the Australian Department of Social Security. Les données proviennent de l'Income and Housing Costs Amenities Survey de 1989-1990. Les données concernant la population active sont actualisées à novembre 1994 (c'est-à-dire repondérées afin de refléter les changements connus dans la structure de la population depuis que l'enquête a été effectuée). L'environnement réglementaire est celui de juillet 1995. Etant donné que les réformes de 1995 sont très récentes, il est impossible d'imputer correctement les prestations versées à certaines personnes, notamment aux personnes mariées sans enfant qui sont sans emploi et dont le conjoint est également sans emploi.
Belgique	Modèle du Ministère des Finances. Les données sont tirées des déclarations du revenu des personnes physiques, complétées par un alignement statistique des données de l'Office national de l'emploi pour les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil d'imposition. Les données relatives aux salariés du secteur public ne sont pas incluses. Les chiffres de l'environnement réglementaire sont ceux de 1993.
Canada	Base de données - modèle de simulation de politiques sociales (SPSD/M) ; Statistique Canada. Données établies en associant les données administratives individuelles provenant des déclarations d'impôt et les dossiers de demandes d'indemnisation du chômage avec les données provenant de l'enquête sur le revenu et les dépenses familiales pour l'année civile 1988. L'aide sociale ne peut être modélisée correctement ; aussi a-t-on eu recours à une situation type. Les données sont actualisées à 1994.
Danemark	Lovmodel ; Ministère des Affaires économiques. Les données sont extraites des dossiers administratifs de 1992. L'environnement réglementaire est celui de 1995. Il s'agit d'un sous-échantillon stratifié de 10 932 familles. Les données ont été converties de manière à présenter une image instantanée (comme cela est fait d'ordinaire dans les enquêtes sur les ménages) à partir d'une base annuelle en posant différentes hypothèses. On obtient une sous-estimation des taux de remplacement applicables aux personnes ayant antérieurement un emploi parce que certaines allocations complémentaires (en particulier l'aide au logement) ne peuvent être correctement mesurées.
États-Unis	Modèle du Professeur John Karl Scholz, Dale Knapp, et Scott Houser ; Department of Economics, University of Wisconsin-Madison. Fondé sur les données du Survey of Income and Program Participation de 1990. L'environnement réglementaire est celui de 1990. Modélisation des prestations et de l'impôt sur le revenu dans les Etats.
Irlande	SWITCH model ; Dr Tim Callan, the Economic and Social Research Institute, Dublin. Fondé sur l'enquête Survey of Income Distribution, Poverty and Usage of State Services de l'ESRI effectuée en 1987. Les données sont actualisées à 1994. Les prestations ne sont pas toutes prises en compte

pour la définition du taux marginal d'imposition effectif ; certaines prestations d'aide sociale mineures en ont parfois été exclues pour des raisons techniques. Sont considérées 5 663 personnes.

- Italie** ITAXMOD ; Istituto di Studi per la Programmazione Economica. Fondé sur l'enquête sur le revenu et la richesse des ménages de la Banque d'Italie effectuée en 1991. Les données sont actualisées à 1994. L'environnement réglementaire est celui de 1994. L'échantillon comprend 24 913 individus. On considère que les inactifs trouvent un emploi de bureau dans l'industrie (ce qui permet d'obtenir un taux de cotisation sociale type).
- Norvège** Modèle LOTTE de la fiscalité et des transferts sociaux. Les chiffres et l'environnement réglementaire sont ceux de 1993. Les données sont dérivées de l'enquête en année pleine et des fichiers, la source essentielle étant l'enquête sur le revenu et la richesse en Norvège. Elles ont été converties pour donner un instantané des incitations à un moment donné (comme c'est le cas au Danemark et en Suède). Les enfants adultes résidant chez leurs parents ont été exclus de la population active potentielle. L'allocation de logement n'est pas incluse (elle n'est pas importante en Norvège).
- Nouvelle-Zélande** Modèle de la Forecasting and Cost Modelling Unit ; Social Policy Agency.
- Royaume-Uni** EBOR-TAX ; modèle du Dr Alan Duncan, Department of Economics and Related Studies, University of York. Fondé sur le Family Expenditure Survey de 1993. L'échantillon comprend 8 360 ménages. L'environnement réglementaire est celui de 1995.
- Suède** Modèle du Département de l'économie, Ministère des finances. Les données sont tirées de l'enquête sur la distribution des revenus de 1993 et ont été actualisées à 1996. L'environnement réglementaire du modèle est celui de 1996. L'échantillon comprend 10 000 ménages. La source donne le revenu annualisé (comme au Danemark et en Norvège) ; celui-ci a été converti de façon à donner un instantané. Toutes les cotisations sociales sont traitées comme des prélèvements fiscaux. Pour établir le modèle de la situation des prestations auxquelles auraient droit les actifs occupés s'ils étaient chômeurs de longue durée (dont il n'est pas question dans la présente étude), on a inclus le niveau recommandé d'aide sociale.

RÉFÉRENCES

- ALSTOTT, A. L. (1994), 'The earned income tax credit and some fundamental institutional dilemmas of tax-transfer integration', *National Tax Journal*, volume 47, n° 3, pp. 609-619.
- ALSTOTT, A. L. (1995), 'The earned income tax credit and the over-simplified case for tax-based welfare reform', *Harvard Law Review*, volume 108.
- ATKINSON, A. B. et MICKLEWRIGHT, J. (1991) 'Unemployment compensation and labour market transitions: a critical review', *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, n° 4, pp. 1679-1727.
- AUSTRALIE (1994), *Working Nation: The White Paper on Employment and Growth*, Canberra.
- BELGIQUE, BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (1995) 'Variantes de réduction des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives', n° 75, décembre.
- BLONDAL, S. et PEARSON, M. A. (1995), 'Unemployment and other non-employment benefits', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11 n°1, pp. 136-169.
- BRADBURY, B. (1995), 'Added, subtracted or just different: why do the wives of unemployed men have such low employment rates?', *Australian Bulletin of Labour*, vol. 21, n° 1, pp. 25-47.
- BRADBURY, B., KING, M. et McHUGH, J. (1995), *Why do the wives of unemployed men have such low employment rates?*, Social Policy Research Centre, Sydney.
- CALLAN, T., O'DONOGHUE, C., O'NEILL, C. (1994), *Analysis of Basic Income schemes for Ireland*, Economic and Social Research Institute, Dublin.
- CALLENDER, C., COURT, G., THOMPSON, M. et PATCH, A. (1994), *Employers and Family Credit*, Research Report n° 32, Department of Social Security, HMSO, Londres.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Croissance, compétitivité et emploi*, COM(93)700, Bruxelles.
- COOKE, K. (1987), 'The withdrawal from paid work of the wives of unemployed men a review of research', *Journal of Social Policy*, vol. 16, n° 3, pp. 371-382.
- CORDEN, A. et CRAIG, P. (1991), *Perceptions of Family Credit*, HMSO, Londres.
- DANEMARK, MINISTÈRE DES FINANCES (1995), 'Unemployment traps and poverty traps -- what matters for the trade-off?', Working Paper no. 5, Ministère des Finances, Copenhague.
- DAVIES, G., DILNOT, A. W., GILES, C. et WALTON, D. (1994), *Options for 1995: the Green Budget*, Institute for Fiscal Studies, Londres.

- DAVIES, R.B., ELIAS, P. et PENN, R. (1992), 'The relationship between a husband's unemployment and his wife's participation in the labour force', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 54, n° 2, pp. 145-171.
- DICKERT, S., HOUSER, S. et SCHOLZ, J. K. (1995), 'The earned income tax credit and transfer programs: a study of labour market and program participation', pp. 1-50 in Poterba, J. (dir. publ.), *Tax Policy and the Economy*, vol. 9, MIT Press et National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- DILNOT, A. W. et DUNCAN, A. S. (1992), 'Lone mothers, family credit and paid work', *Fiscal Studies*, vol. 13, n° 1, pp. 1-21.
- DUNCAN, A. S. et GILES, C. (1996), 'Labour supply incentives and recent family credit reforms', *Economic Journal*, vol. 106, pp. 142-155.
- DUNCAN, A. S., GILES, C. et WEBB, S. J. (1994), *Social Security and Women's Independent Incomes*, Equal Opportunities Commission, Manchester.
- EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. et WHITEFORD, P. (1996), *Social Assistance in the OECD Countries*, HMSO, Londres.
- EISSA, N. et LEIBMAN, J. B. (1995), 'Labour supply response to the earned income tax credit', Working Paper no. 5158, National Bureau of Economic Research.
- ERGAS, Y. (1990) 'Introduction à une étude comparée des politiques en matière de garde des enfants', dans OCDE (1990), *Les familles monoparentales. Les enjeux économiques*, OCDE, Paris.
- ERMISCH, J. (1990) 'Aspects démographiques de l'augmentation du nombre des familles monoparentales', dans OCDE (1990), *Les familles monoparentales. Les enjeux économiques*, OCDE, Paris.
- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), *Earned Income Tax Credit: Advance Payment Option is Not Widely Known or Understood by the Public*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), *Earned Income Tax Credit: Design and Administration Could be Improved*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1994), *Earned Income Credit: Data on Non-Compliance and Illegal Alien Recipients*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1995a), *Earned Income Credit: Non-Compliance and Potential Eligibility Revisions*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1995b), *Earned Income Credit: Targeting to the Working Poor*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.

- ÉTATS-UNIS, GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1996), *Earned Income Credit: Profile of Tax Year 1994 Credit Recipients*, United States General Accounting Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1993), *Overview of Entitlement Programs: 1993 Green Book*, United States Government Printing Office, Washington D.C.
- ÉTATS-UNIS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1994a), *Medicaid Source Book: Background Data and Analysis*, Washington D.C.
- ÉTATS-UNIS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1994b), *Overview of Entitlement Programs: 1994 Green Book*, United States Government Printing Office, Washington D.C.
- ÉTATS-UNIS, OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1996), *Budget of the United States Government: Fiscal Year 1997*, Washington, D.C.
- EUROSTAT, (1995), *Statistiques démographiques*, Luxembourg.
- EUROSTAT (1996), *Structures of the Taxation Systems in the European Union*, Luxembourg.
- FIELD, F. (1995), *Making Welfare Work*, Institute of Community Studies, Londres.
- FRANCE, MINISTÈRE DES FINANCES (1993), *Projet de loi de finances pour 1993: Évaluation des voies et moyens, Tome II*, Imprimerie Nationale, Paris.
- FRY, V. et STARK, G. K. (1993), *The Take-Up of Means-Tested Benefits 1984-90*, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- GARMAN, A., REDMOND, G. et LONSDALE, S. (1992), *Incomes In and Out of Work, A Cohort Study of Newly Unemployed Men and Women*, Research Report no. 7, Department of Social Security, HMSO, Londres.
- GAUTIÉ, B. GAZIER, B., SILVERA, R., ANXO, D., AUER, P. et LEFRESNE, F. (1994), *Les subventions à l'emploi: Analyse et expériences européennes*, Document Travail et Emploi, La Documentation Française, Paris.
- GIANNARELLI, L. et STEUERLE, E. (1994), 'It's not what you make, it's what you keep: tax rates faced by AFDC recipients'; Communication présentée à la Conférence de l'Association for Public Policy Analysis and Management conference, Chicago, octobre.
- GIANNELLI, G. et MICKLEWRIGHT, J. (1995), 'Why do women married to unemployed men have low participation rates?', *Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 57 n° 4, pp 471-486.
- GREGG, P. et WADSWORTH, J. (1996), 'It takes two: Concentration of employment in families in OECD countries', polycopié, London School of Economics.
- HAYGHE, M.V. (1990) 'Change in American families', *Monthly Labour Review*, mars 1990, pp. 114-119.
- HEADY, P. et SMYTH, M. (1989), *Living standards during unemployment: the results, Volume I*, HMSO, Londres.

- HOLT, S. (1992), 'Improvement of the advance payment option of the earned income credit', *Tax Notes*, vol. 60, p. 1583.
- HOLTZBLATT, J., McGUBBIN, J. et GILLETTE, R. (1994), 'Promoting work through the EITC', *National Tax Journal*, vol. 47, no. 3, pp. 591-607.
- IRLANDE, DEPARTMENT OF ENTERPRISE AND EMPLOYMENT (1996), *Growing and sharing our employment: Strategy paper on the labour market*. Dublin.
- JACKSON, M. (1996), *Helping Ourselves: New Zealand's Green Dollar Exchanges*, thèse de doctorat, La Trobe University, Bendigo.
- JOHNSON, T. et PENCAVEL, J. (1982), 'Forecasting the effects of a negative income tax program', *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 35, pp. 221-234.
- JOHNSON, T. et PENCAVEL, J. (1984), 'Dynamic hours of work functions for husbands, wives and single females', *Econometrica*, vol. 52, pp. 363-389.
- KEELEY, M. et ROBINS, P., 'The design of social experiments: a critique of the Conlisk-Watts assignment model and its application to the Seattle and Denver income maintenance experiments', *Research in Labour Economics*, vol. 3, pp. 203-233.
- KELL, M. et WRIGHT, J. (1990) 'Benefits and the labour supply of women married to unemployed men', *Economic Journal*, vol. 100, pp. 119-126.
- KERSTEN, A., JEHOEL, G., SMIT, L., SIEGERS, J. et VAN OORSCHOT, W. (1993), *Samen zonder werk? Niet geïndividualiseerde sociale zekerheidsuitkeringen en de arbeidsparticipatie van vrouwen*, SVR Report R 93/7, Zoetemeer: Sociale Verzekeringsraad.
- LIETAER, B. (1994), 'Community currencies: a new tool for the 21st century', *World Business Academy Perspectives*, vol. 8, no. 2, pp. 80-97.
- LUI-GURR, S., MIJANOVICH, T. et CURRIE VERNON, S. (1994), *Making Work Pay Better than Welfare: An Early Look at the Self-Sufficiency Project*, Social Research and Documentation Corporation, Vancouver.
- MARSH, A. et McKAY, S. (1993). *Families, Work and Benefits*, Policy Studies Institute, Londres.
- MARTIN, J. P. (1996), 'Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales', *Revue économique de l'OCDE*, n° 26.
- MEYER, B. D. (1995), 'Lessons from the US unemployment insurance experiments', *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, pp. 91-131.
- MOYLAN, S., MILLAR, J. et DAVIES, R. (1984), 'For richer, for poorer: the DHSS cohort study of unemployed men', DHSS Research Report no. 11, HMSO, Londres.
- OCDE (1991), 'Principes de l'indemnisation du chômage et politique du marché du travail', *Perspectives de l'emploi*, juillet, pp. 217-260.

- OCDE (1993a), 'Évolution de la distribution des gains dans les années 80', *Perspectives de l'emploi*, juillet, pp. 169-198.
- OECD (1993b), 'Breadwinners or child-rearers: the dilemma for lone mothers', Politique du marché du travail et politique sociale, Documents hors série n° 12, Paris.
- OCDE (1993c), 'Politiques actives du marché du travail : évaluation des effets macro et micro-économiques', *Perspectives de l'emploi*, juillet, pp. 41-88.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1994b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications*, Paris.
- OCDE (1995a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Fiscalité, emploi et chômage*, Paris.
- OCDE (1995b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. La mise en oeuvre de la stratégie*, Paris.
- OCDE (1995c), *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux, Edition 1995*, Paris.
- OCDE (1995d), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1995e), *Statistiques de la population active*, Paris.
- OCDE (1995g), *La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1995h), *Parités de pouvoir d'achat et dépenses réelles, Résultats EK*, vol.1, Paris.
- OCDE (1996a), *Renforcer les incitations au travail. Perspectives de l'emploi 1996*, pp.27-64, Paris.
- OCDE (1996b), *Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Paris.
- OCDE (1997), *Statistiques des recettes publiques des pays Membres de l'OCDE - Edition 1997*, Paris.
- OCDE (à paraître); *The Tax/Benefit Position of Employees: Edition 1997*, Paris.
- OCDE (à paraître), *Benefits and Incentives*, Paris.
- O'LEARY, C. J., SPIEGELMAN, R. G. et KLEIN, K. J. (1995), 'Do bonus offers shorten unemployment insurance spells? Results from the Washington experiment', *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, no. 2, pp. 245-269.
- OLSON, L. et DAVIS, A. (1994), 'The earned income tax credit: views from the street level', Working Paper n° 94-1, Centre for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University.
- O'NEIL, C. J. et NELSESTUEN, L. B. (1994), 'The earned income tax credit: the need for a wealth restriction for eligibility determination', *Tax Notes*, vol. 63, p. 1189.

- PUNIARD, A. et HARRINGTON, C. (1993), 'Working through poverty traps: results of the survey of sole parents, pensioners and unemployed beneficiaries', *Social Security Journal*, décembre, pp. 1-17.
- ROBINS, P. et WEST, R. (1980), 'Program participation and labour supply response', *Journal of Human Resources*, vol. 15, pp. 499-523.
- ROBINS, P. et WEST, R. (1983), 'Labour supply response', pp. 91-198 in SRI International, *Final Report of the Seattle/Denver Income Maintenance Experiment*, vol. 1, *Design and Results*, United States Government Printing Office, Washington DC.
- ROYAUME-UNI, DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1994), *Social Security Statistics*, HMSO, Londres.
- ROYAUME-UNI, DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1995a), *Tax Benefit Model Tables*, Government Statistical Service, Londres.
- ROYAUME-UNI, DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1995b), *Piloting Change in Social Security: Helping People into Work*, Department of Social Security, Londres.
- ROYAUME-UNI, OFFICE OF POPULATION CENSUSES AND SURVEYS (1995), *General Household Survey*, HMSO, Londres.
- SAUNDERS, P. (1995), 'Improving work incentives in a means-tested welfare system: the 1994 Australian social security reforms', *Fiscal Studies*, vol. 16, no. 2, pp 45-70.
- SCHERER, P. (1978), 'The perverse additional worker effect in Australia', *Australian Economic Papers*, vol. 17, no 31, décembre 1978, pp. 261-275.
- SCHOLZ, J. K. (1990), 'The participation rate of the earned income tax credit', Working Paper, Institute for Poverty Research.
- SCHOLZ, J. K. (1994), 'The earned income tax credit: participation, compliance and antipoverty effectiveness', *National Tax Journal*, vol. 47, no. 1, pp. 63-85.
- SCHOLZ, J. K. (1996), 'In-work benefits in the United States: the earned income tax credit', *Economic Journal*, vol. 106, pp. 156-169.
- SEIKE, A (1994), 'The employment of older people in Japan and policies to promote it', *Japan Labour Bulletin*, 1er décembre.
- SEIKE, A et SHIMADA, H (1995), 'Social security benefits and the labour supply of the elderly in Japan', in Y. Noguchi et D. Wise (dir. publ.), *Ageing in the United States and Japan*, University of Chicago Press.
- SEVEN COUNTRY STUDY (1996), *Unemployment Benefits and Social Assistance in Seven European Countries*, HMSO, Londres, à paraître.
- SNESSENS, H. R. et VAN DER LINDEN, B. (1994), 'De l'optimalité des systèmes d'assurance-chômage: quelques réflexions', *Recherches Economiques de Louvain*, vol 60, n°2.

- STEUERLE, E. (1993), 'The IRS cannot control the new superterranean economy', *Tax Notes*, vol. 61, p. 1839.
- WHITEHOUSE, E. R. (1996), 'Implementing in-work benefits in different labour markets', *Economic Journal*, vol. 106, pp. 129-141.
- YELOWITZ, A.S. (1995), 'The medicaid notch, labour supply and welfare participation: evidence from eligibility expansions', *Quarterly Journal of Economics*, vol. CX, n° 4, pp. 909-940.
- YIN, G. et FORMAN, J. (1993), 'Redesigning the earned income tax credit programme to provide more effective assistance for the working poor', *Tax Notes*, vol. 59, n° 7, pp. 951-960.

NOTES

- 1 . La consommation globale peut être affectée par le niveau des allocations de chômage. Ce type d'effet sur l'équilibre général n'est pas pris en compte dans ce rapport.
- 2 . La publication à paraître *Benefit and Incentives* contiendra des informations pour tous les pays de l'OCDE.
- 3 . L'ouvrier moyen occupe une place centrale dans la publication annuelle de l'OCDE sur la situation des travailleurs en regard de l'impôt/des prestations. Par ouvrier moyen, il faut entendre un ouvrier adulte travaillant à plein temps dans le secteur manufacturier dont le salaire équivaut au salaire moyen de cette catégorie de travailleurs.
- 4 . Au Royaume-Uni, par exemple, quelqu'un qui travaille 16 heures par semaine à 5 livres l'heure gagnerait brut 80 livres. Un parent isolé aurait en général droit à une prestation de 133 livres par semaine, de sorte qu'il n'aurait guère d'incitation au travail. Cependant, avec l'avantage subordonné à l'exercice d'un emploi, le Crédit familial, qui est dans ce cas de 68 livres par semaine, le taux de remplacement chute à 65 pour cent. Les avantages subordonnés à l'exercice d'un emploi doivent être retirés à ceux qui ont des revenus supérieurs conduisant à des taux marginaux d'imposition élevés (dans le cas ci-dessus du Royaume-Uni, le taux marginal serait de plus de 86 pour cent). Les hypothèses considérées sont un loyer de 39.25 livres par semaine et des frais de garde d'enfants de 40 livres par semaine). Les bons d'alimentation ne sont pas pris en compte. Les revenus sont calculés avant frais de logement, mais après impôts locaux (8.50 livres par semaine). Pour plus de détails sur le système britannique d'imposition et de prestations, voir Royaume-Uni, DSS (1995a).
- 5 . Les personnes de plus de 45 ans perçoivent les allocations pendant plus longtemps.
- 6 . Bien qu'elle soit en principe illimitée, dans la pratique l'assurance chômage en Belgique peut être limitée à une fois et demie la durée moyenne applicable à des chômeurs du même type.
- 7 . L'Italie fait exception : la simulation micro-économique indique des taux de compensation beaucoup plus élevés que dans les cas types, ce qui tient à la fois à la complexité du système italien de prestations et en particulier à l'allocation de mobilité et à la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria ainsi qu'au traitement des cotisations sociales patronales (voir annexe 1).
- 8 . Les taux de compensation très élevés (plus de 100 pour cent) tiennent souvent à des dispositions spéciales du système de prestations. En Norvège, par exemple, le niveau des allocations est fondé sur le revenu de l'année précédente ou sur la moyenne des revenus des trois années précédentes. S'il y a baisse de salaire, l'allocation fondée sur cette dernière règle peut paraître relativement élevée. De plus, les travailleurs âgés ont droit à une allocation minimum fondée sur un niveau de salaire qui peut être supérieur à leur salaire du moment, ce qui là aussi se traduit par des taux de compensation élevés.
- 9 . Définies ici comme celles qui bénéficient d'une prestation assortie d'une obligation de recherche de travail.

- 10 . Ce développement reprend les travaux de Snessens et Van den Linden (1994).
- 11 . Par exemple, au Canada, ces déductions sont limitées aux deux tiers du salaire et à 5 000 dollars canadiens pour les enfants de moins de 7 ans et 3 000 dollars canadiens pour les enfants âgés de 7 à 14 ans (chiffres de 1994). Au Royaume-Uni, les services de garde d'enfant mis en place par l'employeur ne sont plus considérés comme avantage en nature depuis 1990.
- 12 . Jusqu'en 1993, l'allocation pour garde d'enfants à domicile pouvait être conjuguée à l'allocation de chômage, ce qui se traduisait par des taux de compensation encore plus élevés. Jusqu'en 1995, c'était encore vrai pour le deuxième apporteur de revenu, puisque l'allocation pouvait être transférée au conjoint qui travaillait.
- 13 . Par exemple, Corden et Craig (1991) indiquent qu'aucune des personnes interrogées ayant pris un emploi à bas salaire au Royaume-Uni n'avait calculé ses droits au crédit familial.
- 14 . Ce doute est parfois justifié. Les dispositions actuellement en vigueur au Royaume-Uni concernant les prestations sont telles que beaucoup de ceux qui sortent du régime de prestations pour prendre un emploi qu'ils perdront par la suite constateront qu'ils perçoivent des allocations de logement inférieures à celles qu'ils percevaient antérieurement.
- 15 . Le président de la Commission de l'Assemblée nationale, en France, chargée d'enquêter sur l'utilisation des fonds publics en faveur de l'emploi, a noté que la première tâche de la Commission serait de recenser tous les dispositifs. "Si nous, qui sommes censés être compétents, ne savons pas [quelles sont les aides disponibles], comment voulez-vous qu'un chef d'entreprise puisse le savoir ? Donc, il n'utilise pas tous les moyens mis à sa disposition". (Propos de Michel Péricard rapportés dans *La Tribune Desfossés*, 22 mars 1996). Peu d'employeurs savent comment fonctionne le crédit familial au Royaume-Uni (Callender *et al.*, 1995).
- 16 . Cette règle date d'avant 1994, mais il était possible de percevoir plus de 90 pour cent si le revenu total était inférieur à 80 pour cent de l'allocation maximum de chômage.
- 17 . Les loyers couverts par l'allocation de logement pour les nouveaux demandeurs seront plafonnés à la moyenne des loyers pour le type de logement et la zone considérés.
- 18 . La Belgique fait exception : le bénéfice des prestations y a été étendu aux jeunes de 18 à 21 ans.
- 19 . Les critères de ressources peuvent avoir des effets aussi en dehors du marché du travail. Les avoirs peuvent être détenus sous une forme qui minimise le revenu, ce qui permet d'échapper à la condition de ressources. De plus, on a pu dire que les règles ne paraissant pas raisonnables et ne pouvant être facilement appliquées, il est devenu courant de ne pas les respecter, ce qui est à la fois une cause et une conséquence de l'affaiblissement de la moralité publique (voir Field, 1995).
- 20 . Moylan, Millar et Davies (1984), Cooke (1987) et Heady et Smyth (1989).
- 21 . Cela a posé un problème même dans certains systèmes théoriquement basés sur l'assurance. Au Luxembourg par exemple, l'allocation de chômage est réduite au taux de 50 pour cent si le revenu du conjoint dépasse 2.5 fois le salaire minimum.
- 22 . L'application de conditions de revenu individuel ne peut pas, à elle seule, favoriser le travail à temps partiel des femmes dont les maris sont au chômage, à moins que les critères de ressources soient structurés de façon à le permettre, comme c'est le cas en Australie.

23. Cette recommandation a été faite dans le contexte d'une proposition de paiement aux parents gardant leurs enfants et ne travaillant pas. Les mesures récemment annoncées vont dans le sens d'une subordination plus stricte du bénéfice de la prestation à un travail (par exemple, pour les parents isolés ayant de grands enfants).
24. L'aide aux parents pour leurs revenus de travail ou APPORT est versée pour tout mois au cours duquel les gains excèdent 100 dollars canadiens. L'avantage, pour un couple bi-actif avec deux enfants, qui totalise 14 000 dollars canadiens de gains, est supérieur à 3 800 dollars. La famille peut, en outre, percevoir une allocation logement allant jusqu'à 1 080 dollars canadiens et des indemnités pour la garde des enfants.
25. D'autres études n'ont considéré que l'effet sur le temps de travail et non sur le taux d'activité (General Accounting Office, 1993, Hoffman et Seidman, 1990 et Holtzblatt *et al.*, 1994).
26. Par exemple, Howard Davies, ancien Directeur général de la Confédération britannique de l'industrie et Gouverneur adjoint de la Banque d'Angleterre a estimé que pareille mesure était sans doute indispensable pour éviter le détournement à leur profit des dispositifs gouvernementaux par des employeurs qui se comporteraient en "cowboys". (Propos rapportés dans *The Independent*, 22 septembre 1995).
27. A moins que le travail à temps partiel ne soit pas déclaré, ce qui fait que lorsqu'on réduit les conditions de ressources, il n'est pas possible de mesurer jusqu'à quel point une augmentation déclarée de travail à temps partiel est une véritable augmentation ou simplement une déclaration plus complète.
28. Lietaer (1994) et Jackson (1996).
29. Cela ne tient pas compte des effets éventuels sur la consommation globale. Selon le Bureau fédéral belge du Plan, une réduction des prestations sociales de 2 pour cent non accompagnée d'une réduction comparable de la fiscalité aboutirait à une baisse de l'emploi de 0.1 pour cent au bout de cinq ans.

**MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS
PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

AUSTRALIA – AUSTRALIE

D.A. Information Services
648 Whitehorse Road, P.O.B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777
Fax: (03) 9210.7788

AUSTRIA – AUTRICHE

Gerold & Co.
Graben 31
Wien I Tel. (0222) 533.50.14
Fax: (0222) 512.47.31.29

BELGIUM – BELGIQUE

Jean De Lannoy
Avenue du Roi, Koningslaan 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
Fax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd.
5369 Canotek Road
Unit 1
Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665
Fax: (613) 745.7660

Stores:

71 1/2 Sparks Street
Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.8985
Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West
Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171
Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.
165 University Avenue, Suite 701
Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611
Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
1185 Université
Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
Fax: (514) 954.1635

CHINA – CHINE

Book Dept., China National Publications
Import and Export Corporation (CNPIEC)
16 Gongti E. Road, Chaoyang District
Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402
(10) 6506-3101

CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
9th Floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
Fax: (02) 394.9176

**CZECH REPUBLIC –
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**

National Information Centre
NIS – prodejna
Konviktská 5
Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07
Fax: (02) 24.22.94.33

E-mail: nkposp@dec.niz.cz
Internet: http://www.nis.cz

DENMARK – DANEMARK

Munksgaard Book and Subscription Service
35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,
Herstedvang 12,
DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69

Internet: s-info@inet.uni-c.dk

EGYPT – ÉGYPTÉ

The Middle East Observer
41 Sherif Street
Cairo Tel. (2) 392.6919
Fax: (2) 360.6804

FINLAND – FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki
Subscription Services/Agence d'abonnements :
P.O. Box 23
00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403
Fax: (358) 9.121.4450

***FRANCE**

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00
Fax: 33 (0)1.49.10.42.76
Telex: 640048 OCDE
Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/
Commandes par Minitel, France exclusivement :
36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81
33 (0)1.45.24.81.67

Dawson
B.P. 40
91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00
Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française
29, quai Voltaire
75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica
49, rue Héricart
75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92
Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)
6, place Saint-Michel
75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International
10, avenue d'Iéna
75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod
Université Paris-Dauphine
Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny
75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier
11, rue Lavoisier
75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques
30, rue Saint-Guillaume
75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.
49, boulevard Saint-Michel
75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université
12a, rue Nazareth
13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française
165, rue Garibaldi
69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre
29, place Bellecour
69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps
Le Triangle
34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15
Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual
23, rue de l'Hôtel-des-Postes
06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75
Fax: 04.93.80.75.69

GERMANY – ALLEMAGNE

OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

GREECE – GRÈCE

Librairie Kauffmann
Stadiou 28
10564 Athens Tel. (01) 32.55.321
Fax: (01) 32.30.320

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
Astoria Bldg. 3F
34 Ashley Road, Tsimshatsui
Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062
Fax: 2376.0685

HUNGARY – HONGRIE

Euro Info Service
Margitsziget, Európa Ház
1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61
Fax: (1) 302.50.35

E-mail: euroinfo@mail.mata.vu.hu
Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

ICELAND – ISLANDE

Mál og Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavik Tel. (1) 552.4240
Fax: (1) 562.3523

INDIA – INDE

Oxford Book and Stationery Co.
Scindia House
New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
Fax: (11) 332.2639

E-mail: oxford.publ@access.net.in
17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA – INDONÉSIE

Pdii-Lipi
P.O. Box 4298
Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67
Fax: (21) 573.34.67

IRELAND – IRLANDE

Government Supplies Agency
Publications Section
4/5 Harcourt Road
Dublin 2 Tel. 661.31.11
Fax: 475.27.60

ISRAEL – ISRAËL

Praedicta
5 Shatner Street
P.O. Box 34030
Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2
Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International
P.O. Box 13056
Tel Aviv 61130 Tel. (3) 546 1423
Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il
Palestinian Authority/Middle East:
INDEX Information Services
P.O.B. 19502
Jerusalem Tel. (2) 627.16.34
Fax: (2) 627.12.19

ITALY – ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria, 1/1
50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbc.it
Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.46.28
Fax: 678.47.51

Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiou'
Via Coronelli, 6
20146 Milano

Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48

JAPAN – JAPON

OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107

Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929

KOREA – CORÉE

Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul

Tel. 730.78.91
Fax: 735.00.30

MALAYSIA – MALAISIE

University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia

Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246

MEXICO – MEXIQUE

OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando no. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
Mexico D.F.

Tel. (525) 528.10.38
Fax: (525) 606.13.07

E-mail: ocde@rtn.net.mx

NETHERLANDS – PAYS-BAS

SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage
Voor bestellingen:

Tel. (070) 37.89.880
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/ Agence d'abonnements :
SWETS & ZEITLINGER BV

Heereweg 347B
P.O. Box 830
2160 SZ Lisse

Tel. 252.435.111
Fax: 252.415.888

NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE

GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington

Tel. (04) 496.5655
Fax: (04) 496.5698

NORWAY – NORVÈGE

NIC INFO A/S
Ostensjoveien 18
P.O. Box 6512 Etterstad
0606 Oslo

Tel. (22) 97.45.00
Fax: (22) 97.45.45

PAKISTAN

Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000

Tel. (42) 735.36.01
Fax: (42) 576.37.14

PHILIPPINE – PHILIPPINES

International Booksources Center Inc.
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2
HV dela Costa Ext cor Valero St.
Makati Metro Manila

Tel. (632) 817 9676
Fax: (632) 817 1741

POLAND – POLOGNE

Ars Polona
00-950 Warszawa
Krakowskie Przedmiescie 7

Tel. (22) 264760
Fax: (22) 265334

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa

Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64

SINGAPORE – SINGAPOUR

Ashgate Publishing
Asia Pacific Pte. Ltd
Golden Wheel Building, 04-03
41, Kallang Pudding Road
Singapore 349316

Tel. 741.5166
Fax: 742.9356

SPAIN – ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001

Tel. (91) 431.33.99
Fax: (91) 575.39.98

E-mail: mundiprensa@tsai.es
Internet: http://www.mundiprensa.es

Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 – Barcelona

Tel. (93) 488.34.92
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 – Barcelona

(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23
Fax: (93) 412.18.54

SRI LANKA

Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3

Tel. (1) 574240, 573551-2
Fax: (1) 575394, 510711

SWEDEN – SUÈDE

CE Fritzes AB
S-106 47 Stockholm

Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/
Publications électroniques seulement
STATISTICS SWEDEN
Informationsservice
S-115 81 Stockholm

Tel. 8 783 5066
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :

Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna

Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution
International organizations
Fagerstagatan 21
S-163 52 Spanga

SWITZERLAND – SUISSE

Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens VD 1

Tel. (021) 635.08.65
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.
4, place Pépinet
CP 3212
1002 Lausanne

Tel. (021) 320.25.11
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève

Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :

Dynapresse Marketing S.A.
38, avenue Vibert

Tel. (022) 308.08.70
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :

OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Germany)

Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

THAILAND – THAÏLANDE

Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajbopith
Bangkok 10200

Tel. (662) 225.9531/2
Fax: (662) 222.5188

TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES

Systematics Studies Limited
9 Watts Street
Curepe

Trinidad & Tobago, W.I.

Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654

E-mail: tobe@trinidad.net

TUNISIA – TUNISIE

Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B 1 Sfax 3000

Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298.270

TURKEY – TURQUIE

Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat 13
06684 Kavaklıdere/Ankara

Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458
Fax : (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul

Tel. (212) 260 7188

UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:

P.O. Box 276, London SW8 5DT
Gen. enquiries

Tel. (171) 873 0011
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.

Postal orders only:

49 High Holborn, London WC1V 6HB

Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester

UNITED STATES – ÉTATS-UNIS

OECD Washington Center

2001 L Street N.W., Suite 650

Washington, D.C. 20036-4922 Tel. (202) 785.6323
Fax: (202) 785.0350

Internet: washcont@oecd.org

Subscriptions to OECD periodicals may also be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Distributors have not yet been appointed should be sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore désigné de distributeur peuvent être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996