

CHAPITRE 2

Renforcer les incitations au travail¹

A. INTRODUCTION ET PRINCIPAUX RÉSULTATS

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 actuels présentent encore beaucoup de caractéristiques qui datent d'une époque révolue et n'ont pas suivi les changements intervenus récemment sur le marché du travail.

L'étude de l'OCDE sur l'emploi a montré que les systèmes d'imposition et de prestations sont à l'origine de certains problèmes sur le marché du travail. En effet, la fiscalité augmente les coûts d'emploi des travailleurs, surtout au niveau des bas salaires; et pour les mêmes catégories de personnes, les systèmes de transferts sociaux ne paraissent guère propres à inciter au travail.

Le présent chapitre montre comment, par deux biais, les systèmes d'imposition et de prestations peuvent ne pas «renforcer les incitations au travail»² :

- *le piège du chômage* : les allocations versées aux chômeurs, et à leur famille, sont élevées par rapport aux salaires qu'ils pourraient espérer percevoir dans le cadre d'un travail, ce qui ne les incite guère à chercher 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 de sécurité sociale, ce qui dissuade les bénéficiaires de prestations de consentir des efforts supplémentaires.

Les systèmes d'imposition et de prestations ne peuvent être restructurés en vue de les rendre moins dissuasifs à l'égard du travail que dans la mesure où cette restructuration est compatible avec leur objectif fondamental qui est, pour les impôts, de dégager des recettes et, pour les prestations sociales, de subvenir aux besoins de ceux dont les revenus sont insuffisants. Presque toutes les réformes qui rendent le tra-

vail financièrement intéressant impliquent des arbitrages entre ces objectifs. Les réformes des systèmes d'imposition et de prestations sociales appellent des choix d'ordre politique et doivent reposer sur une saine analyse économique.

Ce chapitre considère que les incitations financières au travail ont leur importance pour trois raisons. La première est qu'elles jouent un rôle *à la marge*. Nombreux sont ceux qui cherchent du travail même s'ils ont financièrement avantage à continuer de percevoir des prestations, mais plus nombreux encore sont ceux qui cherchent du travail lorsqu'ils y sont incités financièrement. Deuxièmement, travailler implique des dépenses de déplacement, 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 s'y engager afin de ne pas démunir leurs enfants. C'est en partie pourquoi les employeurs n'offrent pas d'emplois assortis d'un salaire quand ils savent qu'aucun demandeur d'emploi ne saurait l'accepter sans être plus mal loti qu'en restant au chômage. La troisième raison qui justifie d'examiner les incitations financières au travail est que, d'après les études empiriques, elles ont leur importance [voir OCDE (1994b)].

Cela étant, les incitations financières au travail sont importantes, mais il est évident que d'autres facteurs ont aussi leur influence sur la décision de travailler ou non. Il arrive que des personnes choisissent de travailler même si cela semble à première vue irrationnel puisque leurs revenus seraient plus élevés si elles ne travaillaient pas. En fait, s'il n'y a pas d'avantage financier immédiat à travailler, un emploi à bas salaire est néanmoins souvent la première étape vers une meilleure rémunération (voir le chapitre 3). Il peut y avoir des avantages notables, autres que pécuniaires, à travailler, sur le plan de la santé et du statut social par exemple. Certains peuvent aussi vouloir travailler parce qu'ils *aiment* travailler.

Ce chapitre est structuré comme suit. La section B décrit les mutations intervenues sur le marché du travail qui revêtent une importance particulière du point de vue des systèmes d'imposition et de prestations. Les sections C et D sont consacrées respective-

ment au piège du chômage et au piège de la pauvreté. Des conclusions sont formulées à la dernière section.

2. Principaux résultats

Un indicateur des droits à prestations tend à montrer que les taux bruts de remplacement ont augmenté, en moyenne, depuis le début des années 60. Bien que les droits à prestations aient été réduits dans certains pays au cours des années 90, l'indicateur moyen a, depuis 1989, poursuivi sa progression. En 1995, il se maintenait à 30 pour cent des revenus précédents comparé à 16 pour cent en 1961 et 28 pour cent en 1989. Un examen des revenus au travail et hors emploi (compte tenu de l'incidence de la fiscalité, des allocations familiales, des allocations-logement et des prestations d'aide sociale) indique que les taux de remplacement nets peuvent être bien plus élevés, même pour les personnes qui ont un salaire moyen. Le piège du chômage peut être particulièrement visible dans le cas des familles avec enfants, reflétant la préoccupation qu'a la collectivité d'assurer un niveau de vie acceptable aux enfants.

Le piège du chômage joue davantage encore pour certains sans emploi. Les dépenses liées à l'exercice d'un emploi, frais de garde des enfants en particulier, peuvent faire qu'il n'y a aucun intérêt financier à travailler. Les bénéficiaires d'indemnités de chômage ou de prestations connexes peuvent avoir droit à des prestations complémentaires, au titre des soins médicaux par exemple, dont ne peuvent bénéficier les personnes qui occupent un emploi, même si leur salaire est faible. Les retards dans le paiement des prestations aux personnes qui occupent un emploi et le prélèvement de l'impôt à la source peuvent être un obstacle supplémentaire pour les personnes qui souhaiteraient accéder à un emploi. En outre, faute d'informations sur le système d'imposition et de prestations, les chômeurs peuvent penser qu'un revenu qui proviendrait d'un travail est trop aléatoire pour qu'il soit justifié de s'exposer au risque de perdre des revenus de transferts, faibles mais assurés. Enfin, le recours aux prestations d'invalidité et de préretraite pour venir en aide aux personnes sans emploi peut permettre le retrait d'un certain nombre de personnes de la vie active, mais cela ne réduit pas la dépendance des familles à l'égard des prestations.

La solution la plus radicale au piège du chômage serait de réduire les droits à prestations. Cependant, supprimer une large partie de ces droits reviendrait à accentuer la pauvreté parmi les groupes vulnérables. Aussi, la plupart des gouvernements ont choisi soit de réduire légèrement les droits à prestations, soit de renforcer la surveillance des activités de recherche

d'emploi et de rendre les conditions d'admission plus onéreuses.

Le piège de la pauvreté est surtout susceptible de jouer lorsque les prestations sont soumises à condition de ressources prenant en compte les revenus de la famille. Ce type de prestation a pris de plus en plus d'importance dans la zone de l'OCDE, notamment dans les pays où les prestations d'assurance ont été, traditionnellement, l'élément principal de la politique sociale. La conjonction de l'incidence fiscale et de la suppression des prestations rendent le travail à temps partiel financièrement inintéressant dans de nombreux pays. D'autres pays permettent d'occuper un emploi à temps partiel tout en continuant de percevoir des prestations réduites. Mais en rendant le travail à temps partiel moins intéressant que l'inactivité, on peut aussi le rendre plus intéressant qu'un emploi à plein-temps. Certains pays se sont efforcés de limiter ces nouvelles dispositions au bénéfice de ceux pour lesquels il n'est peut-être pas réaliste d'envisager un emploi à plein-temps, chômeurs de longue durée et parents isolés par exemple. Des mises sous condition de ressources peu judicieuses peuvent supprimer toute incitation au travail pour les conjoints de chômeurs, ce qui peut contribuer à une polarisation des familles avec des ménages « pourvus » et des ménages « dépourvus » d'emplois. L'Australie s'est attaquée à ce problème, récemment, en attribuant à chacun des membres d'un même ménage des droits à prestations, en partie indépendants des droits des autres membres du ménage.

L'innovation la plus notable qui a été introduite ces dernières années concernant les systèmes d'imposition et de prestations consiste en l'utilisation de crédits d'impôt ou de prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi. De tels dispositifs existent aujourd'hui dans six pays de l'OCDE. En accroissant les revenus dans l'emploi, ils peuvent affaiblir le piège du chômage sans pour autant abaisser les revenus hors emploi. Mais, pour en contenir le coût dans des proportions raisonnables, le bénéfice de ces dispositions doit cesser lorsque les gains augmentent, ce qui n'incite pas les gens à essayer de gagner plus. Ce type de mesure est de nature à élever les taux d'activité, ainsi que (probablement) l'offre globale de main-d'œuvre. C'est donc un instrument utile pour les pouvoirs publics. Il ne faudrait toutefois pas en surestimer l'intérêt. Ces dispositifs soulèvent des difficultés administratives qui peuvent amoindrir leur efficacité. En outre, ils trouvent leur efficacité maximale lorsqu'ils peuvent améliorer notablement les revenus des familles qui gagnent peu, tout en ne bénéficiant qu'à une minorité de personnes occupant un emploi. Par conséquent, on peut penser qu'ils seront surtout utiles dans les pays où l'éventail des gains est très ouvert et où les taux d'imposition sont faibles.

B. FISCALITÉ, TRANSFERTS SOCIAUX ET MUTATIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

En 1994, en Australie, le Livre blanc dans lequel étaient envisagées des réformes majeures constatait 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 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 essentiellement contrebalancées par le retrait des femmes du marché du travail en période de récession et par leur retour sur le marché du travail en période de reprise.

Il était relativement facile, dans ces conditions, de concevoir des systèmes de prestations améliorant les conditions d'existence. Les personnes qui ne souhaitent pas prendre de risques voulaient une assurance contre la perte de leur salaire au cas où elles connaîtraient une période de chômage et elles étaient prêtes à payer des primes pour pouvoir recourir éventuellement aux prestations. Celles-ci ne devaient être perçues que pour un temps limité, car on s'attendait que l'intéressé retrouve assez rapidement un nouvel emploi.

Mais des changements majeurs sont intervenus sur les marchés du travail des pays de l'OCDE depuis la mise en place initiale des systèmes de prestations. Les systèmes de prestations sociales ont tenté de s'adapter en prenant en compte un plus grand nombre de situations sur le plan familial et sur celui du marché du travail et les transferts sociaux ont été différenciés en conséquence. 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;

- dans la moitié environ des pays de l'OCDE, un tiers des chômeurs sont sans travail depuis plus d'un an (annexe statistique, tableau Q). Beaucoup de ceux qui perdent leur emploi restent au chômage au-delà de la durée maximum de versement des allocations de chômage de base;
- le chômage des jeunes est élevé et a augmenté dans de nombreux pays (chapitre 4). Les jeunes 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;
- le taux d'activité des hommes adultes a baissé. Mais beaucoup de ceux qui se retirent de la vie active bénéficient de prestations d'invalidité, de maladie ou de préretraite. Le taux d'activité des femmes s'est accru. De ce fait, les couples à deux salaires sont désormais plus courants, de même que les familles monoparentales³. Le modèle traditionnel de l'homme qui assure la subsistance de toute la famille est devenu de moins en moins typique. Assurer les travailleurs individuellement contre la perte de salaire ne suffit plus à garantir un revenu et un bien-être suffisants à toute la famille lorsqu'un nombre croissant de ménages d'âge actif est sans travail;
- le travail à temps partiel s'est développé dans la plupart des pays de l'OCDE (annexe statistique, tableau E). 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 non; et
- l'éventail des salaires s'est apparemment nettement ouvert, dans certains pays, au cours des années 80 (chapitre 3). 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 dispersion des revenus de base (avant prélèvements obligatoires et transferts sociaux) s'est accentuée depuis 1980 en Australie, au Japon, aux Pays-Bas, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Cela dit, dans certains pays, les systèmes d'imposition et de prestations font que les changements dans la répartition des revenus disponibles des ménages peuvent avoir été limités.

Les situations sur le plan familial et sur celui du marché du travail s'étant diversifiées, il en a été de même des types de prestations perçues. Le graphique 2.1 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 représentent en moyenne moins de 25 pour cent du total dans la zone de l'OCDE. Les allocations familiales, les autres garanties de revenu et les pensions d'invalidité sont souvent, considérées isolément, plus importantes que les allocations de chômage. Les familles, lorsqu'elles prennent une décision au regard de l'emploi, considèrent le rapport entre les revenus nets dans l'emploi et en dehors de l'emploi en tenant compte de l'ensemble des prélèvements fiscaux et des prestations, et pas seulement les allocations de chômage. Par conséquent, c'est tout le système fiscal et de prestations qu'il faut prendre en compte lorsque l'on tente d'apprécier les diverses incitations au travail qui s'exercent en direction de la population active.

C. LE PIÈGE DU CHÔMAGE

1. Taux de remplacement

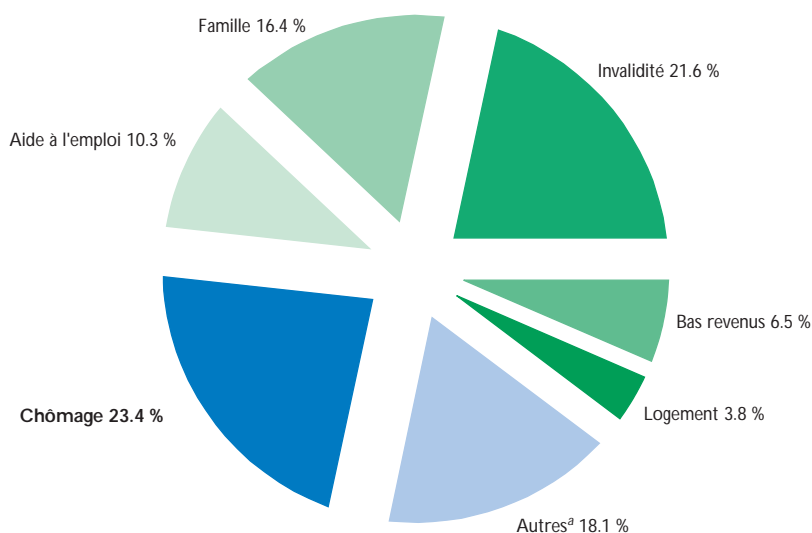
Le système d'indemnisation du chômage constitue une assurance contre la perte d'emploi qu'il serait extrêmement difficile sinon impossible d'obtenir auprès d'assureurs privés. Il atténue les conséquences financières de la perte d'emploi et permet aux chômeurs de rechercher un autre emploi correspondant 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 à améliorer le 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

Graphique 2.1.

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.

conviennent pas, les allocations de chômage ont pour effet d'accroître la durée des périodes de chômage. D'autre part, elles faussent aussi les incitations auxquelles sont soumises les parties durant les négociations salariales. Si les conséquences du chômage sont pénibles, les travailleurs hésiteront avant de demander des hausses de rémunération et de risquer ainsi leur emploi. Par ailleurs, les allocations de chômage peuvent subventionner l'emploi de type saisonnier. En l'absence de facteurs qui fassent contrepoids, 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 est élevé.

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

Dans le cadre de *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, on a élaboré pour presque tous les pays de l'OCDE un indicateur qui synthétise les droits à allocations brutes de chômage (c'est-à-dire avant impôt) par rapport à la rémunération brute du travail. On a constaté que l'augmentation des droits à allocations de chômage, qui sont passés d'une moyenne (non pondérée) pour 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 sur cette période. Mais il a aussi été constaté qu'il s'écoule de longs délais pouvant aller jusqu'à dix ans, voire plus, avant que l'effet se fasse pleinement sentir⁴.

Le graphique 2.2 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 l'encadré 1). De fait, l'indicateur sommaire pour l'ensemble de la zone a légèrement augmenté depuis 1991, atteignant 31 pour cent en 1995.

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. Mais ces changements n'affectent pas l'indicateur des droits à prestations.

Taux de remplacement nets représentatifs

Des taux de remplacement bruts de 30 à 40 pour cent, dont le graphique 2.2 montre qu'ils sont courants dans de nombreux pays de l'OCDE, donnent à penser que les systèmes d'allocations ne sont pas

très dissuasifs à l'égard de l'emploi. Cependant, un examen plus approfondi des revenus en cas d'emploi et de chômage indique qu'une telle conclusion serait prématurée. En effet, la fiscalité (avec les cotisations de sécurité sociale), les allocations familiales, les allocations d'aide sociale et de logement, qui ne sont pas incluses dans l'indicateur du graphique 2.2, peuvent avoir de fortes incidences sur les taux de remplacement. Le tableau 2.1 présente une comparaison des taux de remplacement bruts et nets (après prélèvements obligatoires) correspondant à différents types de familles dans divers contextes. Les colonnes 1 et 2 correspondent à deux des trois cas qui constituent l'indicateur du graphique 2.2⁵; les autres colonnes contiennent des chiffres affinés de cet indicateur [voir OCDE (à paraître), pour un examen plus détaillé des taux de remplacement auxquels sont confrontés d'autres types de familles]. Les salaires bruts se rapportent à ceux de l'ouvrier moyen dans chaque pays [voir OCDE (1995c)].

Les principales conclusions à tirer du tableau 2.1 sont les suivantes :

- l'imposition signifie que les taux de remplacement nets sont invariablement plus élevés que les taux de remplacement bruts. Il arrive que les prestations ne soient pas imposées et elles ne sont en général pas soumises à cotisation de sécurité sociale. Même lorsqu'elles sont imposées, les crédits d'impôt, les abattements et la progressivité des taux marginaux d'imposition sont en général tels que les salariés sont imposés à un taux moyen supérieur à celui qui leur serait applicable s'ils étaient sans emploi. Si l'on compare les colonnes 2 et 3, on voit que l'écart est particulièrement important lorsque les prestations ne sont pas imposées (comme c'est le cas en Allemagne et en Belgique). Mais il peut l'être aussi pour d'autres raisons. En France, par exemple, la structure et le niveau des abattements sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques aboutissent au même résultat;
- les allocations versées aux familles avec enfants sont souvent plus élevées que celles versées aux familles sans enfants. Dans des pays comme l'Australie, l'Allemagne, l'Irlande et le Royaume-Uni, cela signifie que les taux de remplacement sont également plus forts pour les familles avec enfants. Dans d'autres pays, comme la Belgique et la France, les dispositions fiscales sont telles que les revenus nets du travail sont également relativement élevés pour les familles avec enfants. Dans ces pays, les taux de remplacement sont analogues, que les familles aient ou non des enfants;

Encadré 1
**Modifications récentes des systèmes d'allocations-chômage et leur effet
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 2 à 3 ans et depuis 4 à 5 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. En revanche, l'indicateur mesure 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 aussi 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 à l'annexe 8a de *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications*, partie II, 1994, 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 :

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 sommaire.

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 7 ans de la durée légale des droits à indemnisation a eu pour effet de relever nettement l'indicateur. Cependant, comme 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 paru accroître la générosité du régime mais, concrètement, elle l'a peut-être amoindrie.

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 4^e et 5^e années. Mais l'effet net de ces changements a été de relever légèrement l'indicateur.

Allemagne : les prestations d'assurance ont été réduites en 1993 de 3 points pour les célibataires et de 1 point pour les couples.

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. On a utilisé une moyenne de l'allocation de mobilité et de l'indemnité ordinaire de chômage, en tenant compte du nombre de bénéficiaires de ces deux prestations, pour calculer l'indice après 1990.

(voir page suivante)

(suite)

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.

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.

Portugal : augmentation des droits à prestations.

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

Suède : l'indemnité de chômage a été ramenée dans un premier temps à 80 pour cent du salaire antérieur et à 75 pour cent plus récemment.

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.

- quatorze pays appliquent sous une forme ou sous une autre aux chômeurs et aux personnes à faible revenu des allocations de logement liées au revenu⁶. La colonne 5 montre que les taux de remplacement paraissent relativement bas au Royaume-Uni par comparaison avec ceux observés dans d'autres pays si l'on ne prend pas en compte les allocations de logement⁷;
- les taux de remplacement nets correspondant aux deux tiers des gains de l'ouvrier moyen diffèrent parfois peu de ceux des gains de l'ouvrier moyen en ce qui concerne le premier mois de chômage (comparer les parties A et B). Font exception les pays où les allocations sont forfaitaires (Australie, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ou minimales (Belgique et France), l'effet sur les taux de remplacement étant important, dans les deux cas, à ce niveau de revenus. Aux États-Unis, les familles avec enfants peuvent recevoir des bons d'alimentation même lorsqu'elles travaillent. Les taux de remplacement sont plus faibles pour les familles à faible revenu ayant des enfants que pour les familles à gains plus élevés;
- au bout de 60 mois, les allocations de chômage sont souvent réduites ou parfois totalement supprimées (comparer la colonne 6 et la colonne 2). Si, cependant, la personne qui est au chômage depuis cinq ans a droit à l'aide sociale, les taux de remplacement peuvent encore être relativement élevés, sauf en Italie et aux États-Unis (comparer la colonne 7 à la colonne 5). De fait, dans huit pays, les taux de remplacement nets estimés excèdent 90 pour cent.

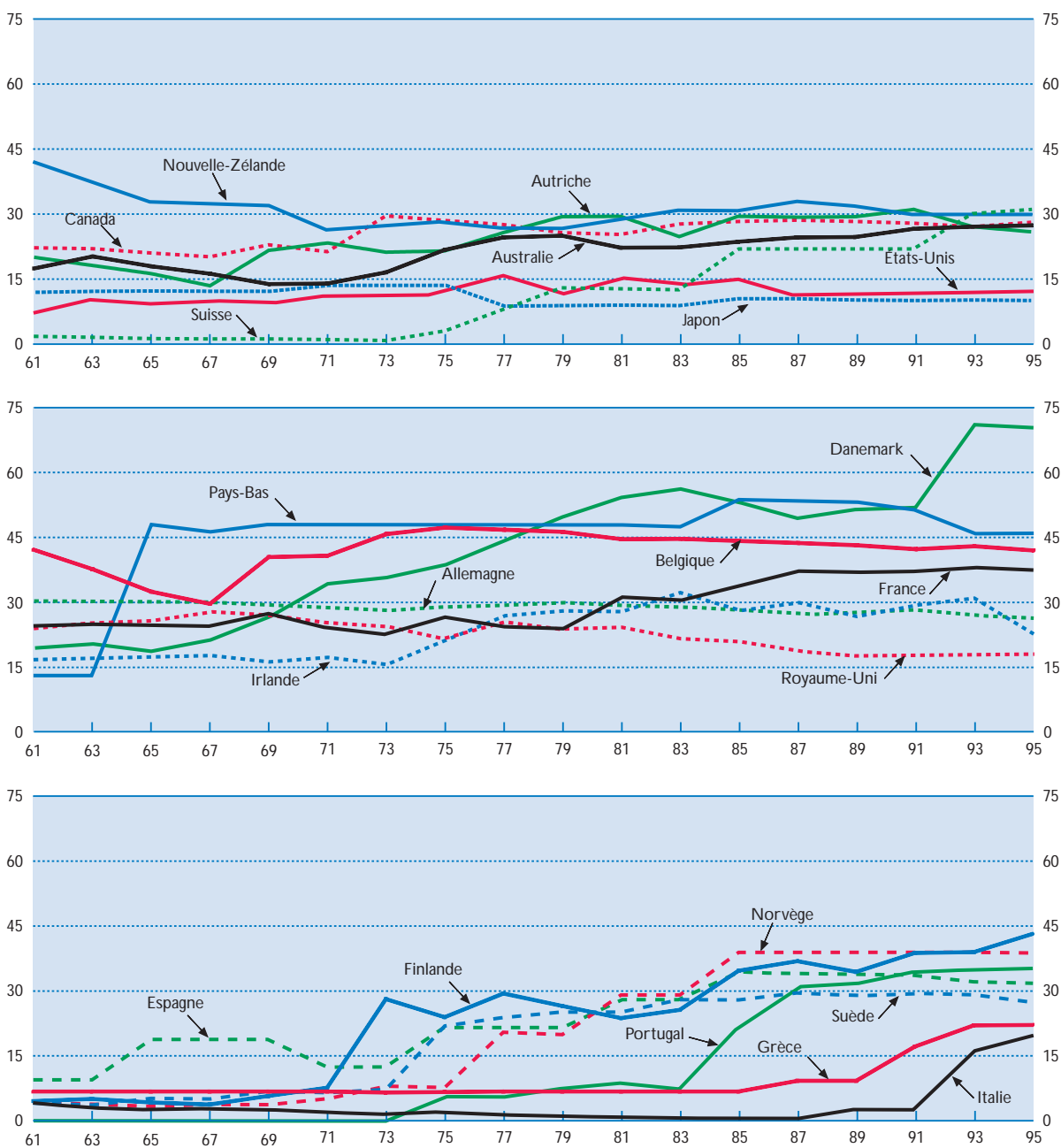
L'aide sociale complique la structure des incitations à l'emploi. Les colonnes 1 à 5 sont calculées en

fonction de la principale prestation de chômage, qui est généralement celle de l'assurance-chômage. Or, les taux de l'aide sociale peuvent être plus élevés que le niveau de l'assurance-chômage; ils peuvent même être plus élevés que les deux tiers des gains de l'ouvrier moyen qui figurent à la partie inférieure du tableau 2.1. Les cas où le taux des allocations d'aide est supérieur à celui des allocations de chômage sont indiqués en caractères gras au tableau 2.1. Cela dit, l'accès à l'aide sociale est dans une certaine mesure limité par des critères de revenu et de patrimoine qui sont parfois très restrictifs. En Suède, par exemple, le taux suggéré par l'État pour l'aide sociale (l'allocation est administrée par les pouvoirs publics locaux) dans le cas d'une famille avec deux enfants dépasse le niveau de revenu de l'ouvrier moyen, mais pour pouvoir percevoir cette allocation pendant une certaine durée, la famille doit vendre tous ses actifs, y compris le logement dont elle est éventuellement propriétaire, s'il existe un logement locatif de remplacement⁸. Dans d'autres pays, l'aide sociale est accordée de manière discrétionnaire. Enfin, là où les taux d'emploi restent élevés et le chômage faible, les ménages qui ont besoin d'une aide sont moins nombreux. Bien que le niveau de l'aide sociale puisse être élevé en pratique dans certains pays, comme la Suisse et le Japon, pour une ou plusieurs raisons, relativement peu de personnes d'âge actif la perçoivent, contrairement à ce qui se passe dans des pays comme la Finlande, où elle est plus facile à obtenir.

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, des compléments de revenu sont versés aux familles à bas salaire pour renforcer l'incitation au travail. Ces prestations sont souvent essentiellement axées sur des groupes qui bénéficieraient par ailleurs de taux élevés de remplacement, en particulier les familles

Graphique 2.2.

Indicateur des droits à prestations^a, 1961-1995^b
Pourcentages



a) 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, *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications*, chapitre 8.

b) Les données correspondent à 1994 pour les États-Unis.

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

Tableau 2.1. **Taux de remplacement^a pour les ménages disposant d'un seul salaire, 1994**
Partie A. Taux de remplacement au niveau du salaire de l'ouvrier moyen

	Taux de remplacement pour le premier mois de chômage : sans aide sociale					60 ^e mois de chômage : avec aide sociale	
	Taux de remplacement brut (avant impôt)		Taux de remplacement net (après impôt et autres prestations)			Taux de remplacement brut (avant impôt)	Taux de remplacement net (après impôt et autres prestations)
	(1) Céliba- taire	(2) Couple sans enfant	(3) Couple sans enfant	(4) Couple avec 2 enfants	(5) Couple avec 2 enfants, allocation de logement	(6) Couple sans enfant	(7) Couple avec 2 enfants, allocation de logement
Australie ^{b, c, d}	22	40	49	64	71	40	71
Belgique	46	46	64	66	66	42	70
Canada	55	55	63	67	67	0	47
Danemark ^e	60	60	69	73	83	60	83
Finlande	53	53	63	75	88	25	98
France	57	57	69	71	80	36	65
Allemagne	37	42	60	71	78	37	71
Irlande ^c	23	37	49	64	64	37	64
Italie	30	30	37	47	47	0	11
Japon ^c	37	37	43	42	42	0	68
Pays-Bas	70	70	77	77	84	0	80
Nouvelle-Zélande ^{c, d}	26	43	48	64	70	43	70
Norvège	62	62	67	73	73	0	83
Espagne	70	70	75	75	74	0	46
Suède ^{b, e}	80	80	81	84	89	0	99 ^b
Suisse	70	70	77	89	89	0	89
Royaume-Uni ^c	16	26	35	51	77	25	77
États-Unis ^f	50	50	60	68	68	0	17
Moyenne (non pondérée)	52	52	60	68	73	19	67

avec enfants. Dans la plupart des cas, le plafond d'accès à ces prestations est fixé à un niveau qui fait que la plupart des salariés à plein-temps n'en bénéficient pas. Elles peuvent en revanche changer considérablement les taux de remplacement pour des groupes non considérés au tableau 2.1, par exemple pour les travailleurs à temps partiel (et surtout pour les parents isolés)⁹.

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 et 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 droits découlant des systèmes d'indemnisation du chômage sont souvent de durée limitée. Le graphique 2.3¹⁰ résume les principales modifications qui s'appliquent aux droits à prestations d'une personne au chômage sur une période de huit ans. La durée de l'assurance-chômage varie souvent selon l'ancienneté profession-

nelle (Allemagne, Grèce, Japon, Pays-Bas, Espagne et Suisse) ou l'âge (Autriche, Allemagne¹¹, Luxembourg et 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 les règles applicables aux prestations. En Suède, on peut retrouver ses 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 belges¹²), le taux initial de remplacement au moment de l'entrée au chômage ne donne pas une idée juste de la générosité des prestations.

La répartition des incitations au travail dans la population

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 ce qui pourrait se passer si les personnes titulaires d'un emploi le perdaient

Tableau 2.1. **Taux de remplacement^a pour les ménages disposant d'un seul salaire, 1994** (suite)
Partie B. Taux de remplacement aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen

	Taux de remplacement pour le premier mois de chômage : sans aide sociale					60 ^e mois de chômage : avec aide sociale	
	Taux de remplacement brut (avant impôt)		Taux de remplacement net (après impôt et autres prestations)			Taux de remplacement brut (avant impôt)	Taux de remplacement net (après impôt et autres prestations)
	(1) Céliba- taire	(2) Couple sans enfant	(3) Couple sans enfant	(4) Couple avec 2 enfants	(5) Couple avec 2 enfants, allocation de logement	(6) Couple sans enfant	(7) Couple avec 2 enfants, allocation de logement
Australie ^{b, c, d}	34	61	66	76	78	61	78
Belgique	60	60	75	76	76	55	91
Canada	55	55	64	67	67	0	61
Danemark ^e	86	86	92	93	95	86	95
Finlande	60	60	67	83	89	37	100
France	65	65	79	81	88	54	83
Allemagne	40	44	60	70	77	39	80
Irlande ^c	35	66	67	70	70	66	70
Italie	30	30	36	45	45	0	14
Japon ^c	43	43	49	48	48	0	86
Pays-Bas	70	70	79	78	84	0	95
Nouvelle-Zélande ^{c, d}	38	64	70	80	86	64	86
Norvège	62	62	66	75	75	0	100
Espagne	70	70	74	78	77	0	66
Suède ^{b, e}	80	80	82	85	89	0	121 ^b
Suisse	70	70	75	87	87	0	97
Royaume-Uni ^c	24	39	52	67	90	38	90
États-Unis ^f	50	50	66	60	60	0	19
Moyenne (non pondérée)	54	60	68	73	77	28	80

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 60^e mois, on suppose qu'elles n'en ont plus et que par conséquent une aide sociale est versée lorsqu'elle 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 compte tenu de leur revenu si l'on n'avait pas supposé qu'elles étaient disqualifiées 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 elles s'en écartent.

- a) On suppose que l'ouvrier a 40 ans et a commencé à travailler à 18 ans. Les taux de remplacement concernent le premier mois de chômage, à l'issue du délai d'attente. Ce droit est alors multiplié par 12 pour donner un équivalent annualisé sur lequel on calcule les prélèvements obligatoires. La personne considérée est au chômage total. L'aide sociale est calculée selon un «taux représentatif» pour le pays en cause. Cela peut impliquer de faire des hypothèses quant au coût du logement.
- b) Le montant des prestations pour les couples est calculé sur la base d'une recherche active d'emploi pour les deux conjoints.
- c) Les chiffres concernant l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni sont ceux de 1995. Ceux concernant les allocations de chômage au Japon correspondent à 1996.
- d) L'assurance sociale n'existe ni en Australie ni en Nouvelle-Zélande. Tous les chiffres du tableau y compris ceux des colonnes 1 à 5, se rapportent à l'allocation d'assistance.
- e) L'aide sociale ne peut être attribuée que lorsque se présente un «événement social» tel que le chômage. Les bas salaires ne sont pas en eux-mêmes un événement social.
- f) Les impôts et prestations sont calculés selon les règles applicables à Détroit (Michigan). Tous les chiffres comprennent l'aide aux familles avec des enfants à charge (AFDC) et les bons d'alimentation. Si on les considère comme équivalant à une aide sociale, les chiffres des colonnes 3, 4 et 5 deviennent 60, 59 et 59 au niveau du salaire de l'ouvrier moyen et 59, 52 et 52 aux deux tiers du salaire de l'ouvrier moyen.

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

ou si celles qui sont sans emploi en trouvaient un¹³. Le système d'imposition et de prestations peut avoir des effets particulièrement dissuasifs sur certains de ces groupes.

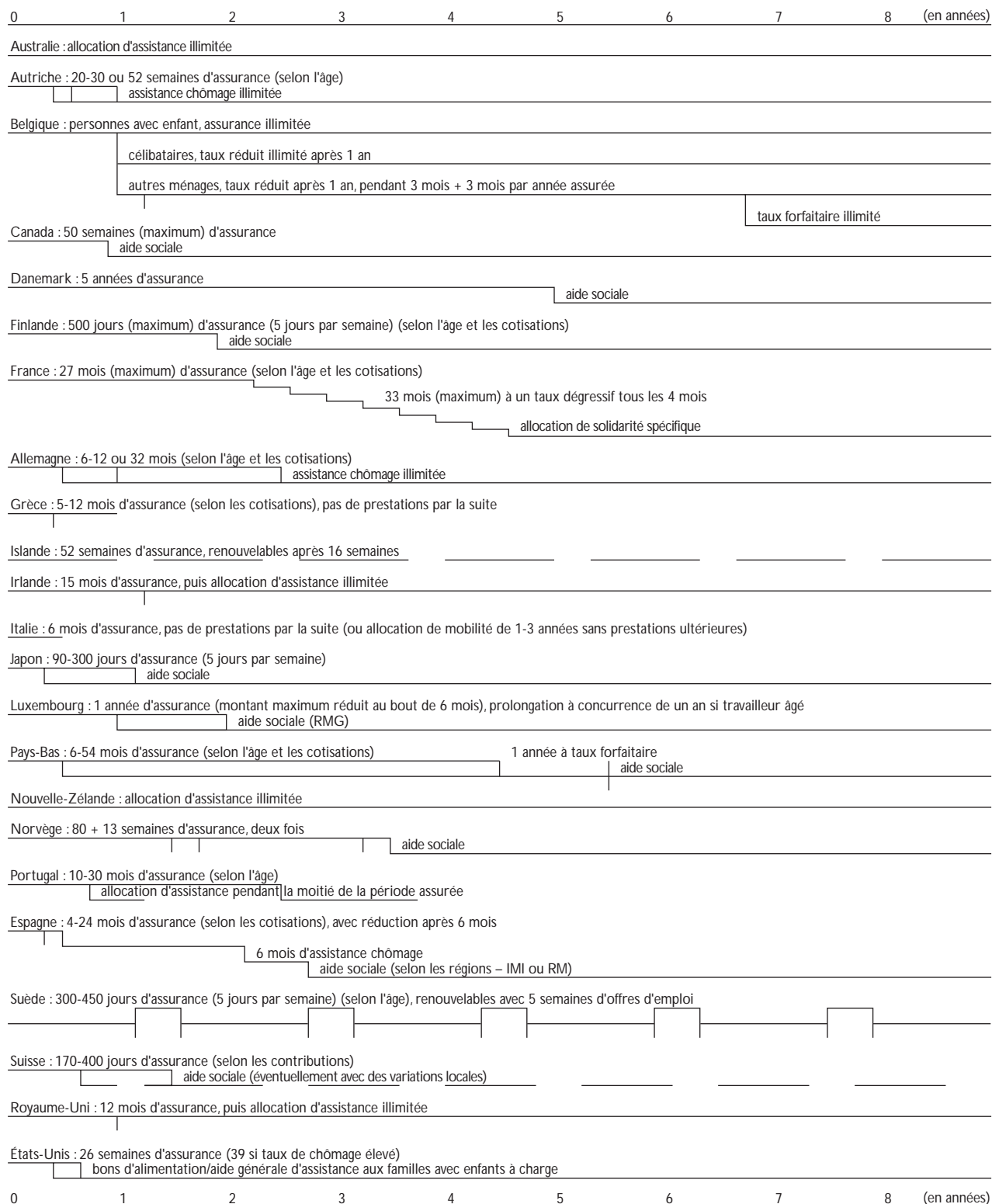
Incitations offertes aux salariés

La structure des incitations mise en évidence à l'aide de modèles de simulation micro-économique pour douze pays de l'OCDE¹⁴, qui est représentée de

façon schématique au graphique 2.4, confirme en gros les conclusions du tableau 2.1 fondées sur des cas hypothétiques¹⁵. En Australie et aux États-Unis, le taux de remplacement le plus courant¹⁶ se situe dans la fourchette des 21 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 81 à 100 pour

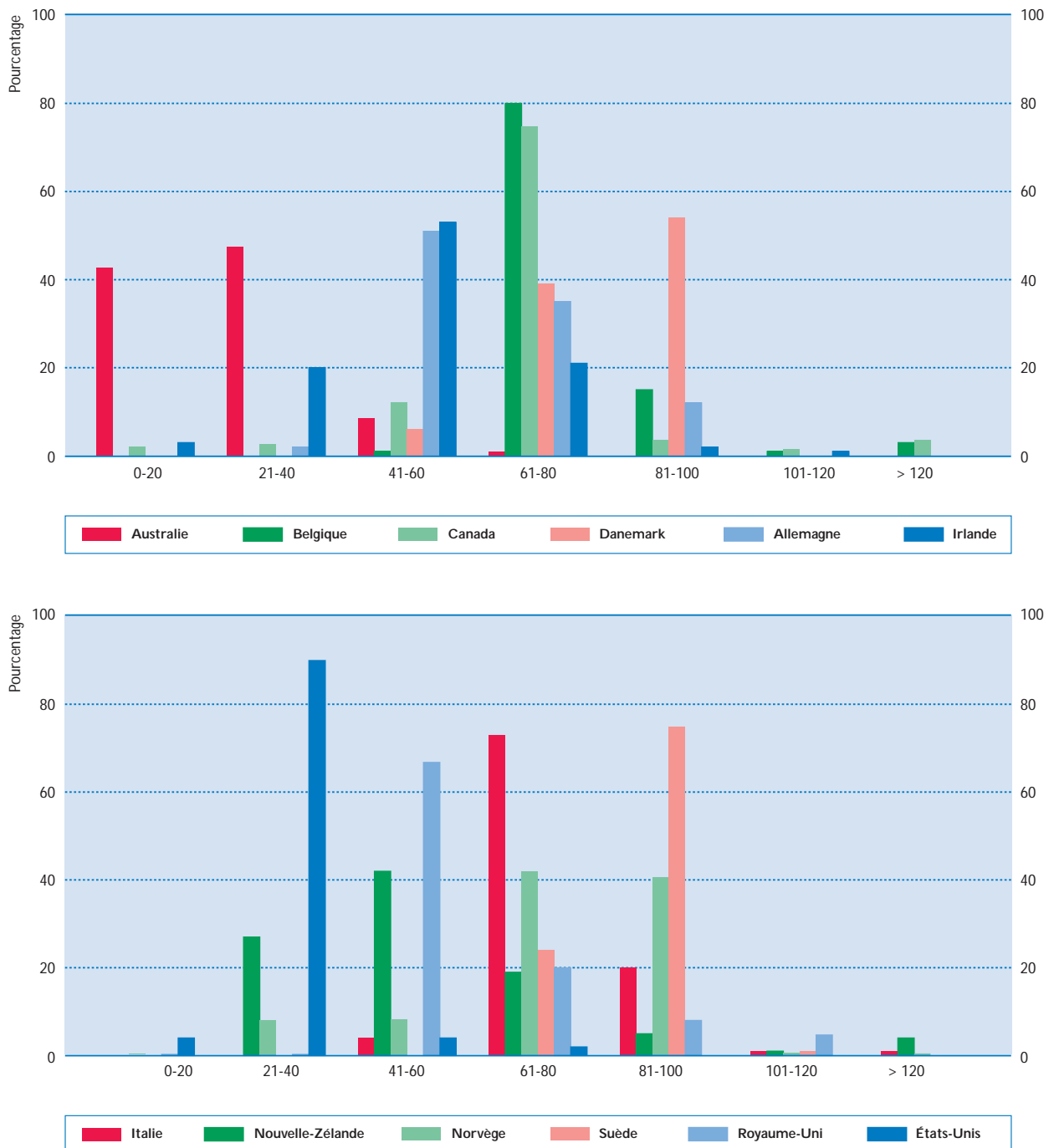
Graphique 2.3.

Durée des droits de prestations de chômage en 1996



Graphique 2.4.

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



Note : Les taux de remplacement sont individualisés.

Source : Microsimulations nationales, voir le texte.

cent. En Allemagne, en Irlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les taux de remplacement les plus courants se situent entre 41 et 60 pour cent et en Belgique, au Canada, en Italie et en Norvège entre 61 et 80 pour cent. Quel que soit le pays, peu de travailleurs auraient un avantage financier à se mettre au chômage¹⁷.

Incitations au travail pour les personnes sans emploi

Si les personnes au chômage s'attendent à une forte augmentation de leur revenu net au cas où elles se mettraient à travailler, il y a plus de probabilités qu'elles cherchent 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 qui ne travaillent pas¹⁸; 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 et qu'une plus forte proportion de travailleurs du décile inférieur ne sont pas assurés. 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.

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 61 à 80 pour cent, tandis que les autres personnes sans travail se trouvent surtout dans la gamme des 41 à 60 pour cent. En Nouvelle-Zélande, pour environ la moitié des chômeurs, les taux de remplacement sont de 61 à 80 pour cent, tandis que pour les autres personnes inoccupées ces taux sont beaucoup plus faibles.

Incitations au travail selon les types de familles

Le graphique 2.5 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. Par exemple, 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. C'est surtout pour les familles avec enfants que les incitations au travail sont faibles car la collectivité n'est pas disposée à accepter que des enfants grandissent 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. Les taux élevés de remplacement, en Belgique et en Norvège, se trouvent essentiellement parmi 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 envers les conjoints et les enfants à charge.

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 ne se limite pas à un simple arbitrage entre l'efficacité économique et les priorités sociales (voir encadré 2). Pour déterminer le niveau des prestations, il y a lieu de tenir compte aussi de toute une série de facteurs qui n'entrent pas dans le cadre de la réflexion menée dans ce chapitre, notamment le rôle du service public de l'emploi et des politiques actives du marché du travail.

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 (voir encadré 1). Si la raison principale a souvent été le coût budgétaire trop lourd de ces prestations, la réforme a aussi eu pour effet d'accroître les incitations au travail.

Certaines de ces réductions apparentes dans le versement de prestations généreuses sont toutefois illusoires. La Suède, par exemple, a assoupli les conditions à remplir pour pouvoir à nouveau prétendre à l'assurance-chômage après une période de non-emploi. En Finlande, comme dans la plupart des autres pays, l'allocation d'aide sociale peut servir à

Graphique 2.5.

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 : Microsimulations nationales, voir le texte.

Encadré 2

Facteurs à prendre en compte pour déterminer le niveau des prestations

Des niveaux élevés de prestations sont ce qu'il y a de mieux pour réaliser les objectifs de la politique sociale, mais cela peut avoir des effets négatifs sur le marché du travail. Il convient donc pour déterminer ces niveaux de tenir compte des facteurs suivants :

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 prestation 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'œuvre et provoque 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'augmenter les coûts de main-d'œuvre, provoquant du chômage.

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 indue de la période de chômage. Lorsqu'ils sont inefficaces, certaines personnes peuvent s'adapter à une existence limitée au revenu des prestations 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 dans le 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.

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 œuvre des politiques actives du marché du travail qui améliorent l'efficacité du marché du travail et réduisent le chômage structurel » [voir OCDE (1996)].

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 la section D), ce qui se traduira par un renforcement ou un élargissement de l'effet dissuasif.

Source : Cet exposé est en partie fondé sur Snessens et van der Linden (1994).

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 supplémentaire 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'interdépendances au niveau de l'ensemble du système.

2. Autres obstacles au travail créés par 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, des aspects du système de prestations autres que la générosité peuvent également influencer sur le marché du travail par leurs effets sur le passage du chômage à l'emploi.

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 de 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 données¹⁹. 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 de 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'indicateur des droits à prestations de chômage du graphique 2.2. 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 le bénéficiaire avait travaillé longtemps avant de percevoir des prestations.

C'est pourquoi, du point de vue de l'individu, il est souvent plus intéressant de percevoir l'une de ces prestations qu'une allocation de chômage. En outre, 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 peuvent fort bien faire baisser temporairement le

chômage mesuré, mais ils ne réduiront en rien le nombre de familles dont la principale ou la seule source de revenu est constituée par des prestations sociales²⁰.

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. 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.

Revenus et dépenses selon qu'on travaille ou non

Les prestations monétaires ne représentent qu'une partie de l'aide accordée à ceux qui se trouvent sans emploi. Il est parfois aussi accordé des prestations en nature. Bien qu'on puisse, par exemple, inclure les allocations-logement dans le calcul des taux de remplacement (voir tableau 2.1 ci-dessus), il est difficile d'évaluer les autres types d'aide tels que l'octroi d'un logement social. Parfois, l'aide peut être limitée à ceux qui bénéficient d'allocations (voir tableau 2.2)²¹.

La prestation la plus importante de ce groupe est probablement Medicaid aux États-Unis, qui couvre les coûts des soins de santé pour certains groupes

Tableau 2.2. Prestations supplémentaires les plus fréquemment accordées à ceux qui perçoivent des allocations de chômage ou une assistance sociale

Quelques-unes des prestations qui peuvent être accordées à ceux qui perçoivent des allocations

Australie	Carte de santé (médicaments à prix réduit). Les fournisseurs publics et privés utilisent parfois cette carte comme un passeport offrant d'autres avantages, en particulier des tarifs réduits pour les transports. (Les bénéficiaires d'allocations y ont systématiquement droit, les ménages à bas revenu peuvent les obtenir sur demande.) Pour certains États ; uniformes scolaires, livres scolaires, aide pour le paiement du gaz, de l'électricité, etc.
Canada	Vêtements, primes d'assurance-maladie, médicaments sur ordonnance, frais dentaires, optique (variable selon la province), allocation d'études, de déménagement. Par exemple, l'Ontario verse une allocation de 104 dollars canadiens pour les vêtements d'hiver et une allocation de retour à l'école de 126 dollars canadiens. Six des dix provinces accordent ces allocations également aux travailleurs à bas salaire.
Danemark	Dépenses médicales.
Finlande	Divers paiements non récurrents. Les dépenses de santé sont parfois couvertes.
Allemagne	Assurance médicale, médicaments sur ordonnance, cantines scolaires, transports publics, activités de loisir.
Irlande	Allocation de retour à l'école. Repas de cantines scolaires et transports gratuits. Allocation de carburant. <i>Medicard</i> .
Japon	Exonération de la taxe d'habitation. Réduction des frais de voyage par train.
Luxembourg	Transports gratuits. Assurance médicale.
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.
Norvège	Services municipaux (crèches, garderies, etc.), souvent liés au revenu.
Espagne	Assurance-maladie.
Suède	Dépenses de médicaments sur ordonnance, lunettes, frais dentaires.
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.
États-Unis	Assurance médicale (<i>Medicaid</i>).

Sources : Eardley et al. (1996) et informations fournies par les autorités nationales.

à bas revenu. Depuis 1991, les dépenses consacrées à Medicaid pour les 12.1 millions de bénéficiaires de l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC – Aid to Families with Dependent Children) (21.9 milliards de dollars en 1991) ont été supérieures aux dépenses consacrées aux prestations monétaires versées à ces familles (20.9 milliards de dollars) [US House of Representatives (1994a)]. Medicaid s'applique jusqu'à épuisement des droits à l'AFDC. Afin de réduire l'effet dissuasif de cette règle à l'égard du travail, les droits à Medicaid sont maintenus pendant 9 à 15 mois après la perte de l'AFDC. L'Irlande possède un régime analogue dans lequel les chômeurs de longue durée continuent d'être couverts par l'assurance-maladie pendant trois ans après avoir repris un travail. Au Luxembourg, il se produit une chute immédiate de revenu lorsque le salaire dépasse un certain niveau, parce que les allocations de logement sont subordonnées à la perception d'aide sociale. Parmi les autres réformes introduites récemment visant les prestations non monétaires, on peut évoquer les réformes introduites en Nouvelle-Zélande en 1996 : le revenu donnant droit à une carte Community Services a été relevé de 7.7 pour cent, ce qui étendra les prestations à un plus grand nombre de familles à faible revenu dont l'un au moins des membres travaille, facilitant ainsi le passage du chômage au travail.

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 enfants²². A l'inverse, les chômeurs peuvent avoir à supporter des dépenses – liées, par exemple, à la recherche d'un emploi – qu'ils n'auraient pas à supporter s'ils avaient un travail²³.

Quatorze pays de l'OCDE font état d'abattements 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)²⁴. 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, en 1992, les pertes de recettes identifiables correspondant aux dépenses liées à l'exercice d'un emploi comprennent les cotisations syndicales (190 millions de francs); le coût de la garde des enfants (1 milliard de francs pour les familles, les prestataires bénéficiant par ailleurs d'allègements des charges sociales); les tickets-restaurant ou restaurants d'entreprise (650 millions de francs); les chèques-vacances (25 millions de francs); et les frais

de transport (255 millions de francs) [France, ministère des Finances (1993)].

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 [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 physiques²⁵. Même si elles sont administrativement simples, ces déductions peuvent être plus intéressantes pour les personnes dont les taux d'impôt sur le revenu sont plus élevés et n'ont aucun intérêt pour ceux qui sont en-dessous du seuil imposable. Elles ont peu d'effet sur les taux de remplacement des personnes à bas salaires.

Le tableau 2.3 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 au tableau 2.1, y compris toutes les allocations). Aussi bien au niveau de gains de l'ouvrier moyen qu'à celui des deux tiers de ces gains, 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 frais de garde des enfants de la colonne 1 (on suppose que ces dépenses n'entrent en jeu que lorsqu'on travaille). Le travail n'a plus réellement d'intérêt financier; au contraire, dans certains des cas du tableau 2.3, 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 réduisent sensiblement les obstacles au travail que constituent les frais 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 travailler²⁶. Ce sont deux des groupes qui, d'après la plupart des estimations, sont particulièrement sensibles aux incitations financières au travail.

Tableau 2.3. **Coûts de la garde des enfants et avantages accordés : obstacle au travail ?**
 Pourcentage de gain de revenu net tiré du travail, pour un couple à un seul salaire avec deux enfants, compte tenu des coûts et prestations relatifs à la garde des enfants

	Hypothèse de coût de garde des enfants	Deux tiers des gains d'un ouvrier moyen			Gain de l'ouvrier moyen		
	(1) \$ par semaine	(2) Sans tenir compte des coûts et prestations pour garde des enfants	(3) Après coûts de garde des enfants pour les travailleurs	(4) Après coûts et prestations pour garde des enfants pour les travailleurs	(5) Compte non tenu des coûts et prestations pour garde des enfants	(6) Après coûts de garde des enfants pour les travailleurs	(7) Après coûts et prestations pour garde des enfants pour les travailleurs
Australie	max = 167 75	28 28	-27 -21	-1 3	41 41	-25 -19	-5 0
Canada	max = 140 75	50 50	5 3	20 18	50 50	18 15	45 43
Finlande	(145) ^a	15	-43 ^a	15	16	-32 ^a	16
Japon ^b	(242) ^a	108	50 ^a	108	138	92 ^a	115
Royaume-Uni	max = 60 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 peuvent être supérieurs aux coûts moyens de garde, c'est pourquoi on indique les effets de coûts supérieurs à 75 dollars par semaine. Les gains de revenu net sont calculés pour un couple avec un seul salaire et avec deux enfants (sauf pour le Royaume-Uni, où le régime des prestations n'est valable que pour les parents isolés). Les modes d'incitations pour les autres types de famille suivent de très près ce qui est décrit dans le tableau; le cas d'un couple avec un seul salaire en fait partie puisque ce type de famille est décrit de manière plus détaillée au tableau 2.1.

a) 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.

b) Les chiffres qui figurent ici sont ceux des versements faits par la municipalité d'Osaka.

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

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 livres par semaine. On estime que du fait de ce changement des règles, 40 000 parents isolés supplémentaires vont travailler [Duncan, *et al.* (1994)]. La Nouvelle-Zélande accepte elle aussi de ne pas prendre en compte les gains des parents isolés ayant des frais de garde d'enfants (outre qu'elle accorde une aide générale à la garde d'enfants sous condition de ressources).

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 système 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 s'est engagé à traiter toutes les demandes de crédit familial subordonné à l'exercice d'un emploi en 2 jours au maximum. Aux États-Unis, l'Earned Income Tax Credit (crédit d'impôt au titre des revenus du travail) augmente nettement les revenus des travailleurs (voir plus bas). Mais il a peut-être eu dans la pratique une incidence limitée sur l'offre de main-d'œuvre du fait qu'il est en général versé annuellement au moment du dépôt des déclarations de revenu, au lieu de l'être en continu, 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 est opéré en fin d'année²⁷. 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 trouvent un emploi une allocation de 250 \$NZ pour leurs frais occasionnés par le 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 les régimes couvrent largement leurs coûts²⁸.

L'incertitude et le passage à l'emploi

Les calculs évoqués jusqu'ici 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, 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 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 deux effets. Premièrement, étant donné la charge administrative imposée aux demandeurs, ils risquent de peu recourir à certaines prestations essentielles. C'est un phénomène particulièrement constaté pour les prestations versées aux personnes dont les revenus au travail seraient faibles. De ce fait, les dispositions du régime de prestations qui, théoriquement, devraient avoir des effets positifs d'incitation au travail risquent d'avoir moins d'impact dans la pratique. 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 sur l'emploi et le chômage sont incertains. Les intéressés peuvent sous-estimer ou au contraire surestimer les revenus nets de l'emploi ou du chômage. 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 prestations²⁹ – que ceux qui n'ont pas d'emploi sont incapables de juger de façon précise. La complexité des procédures administratives renforce la conviction que l'attribution de prestations tient de la loterie. L'obligation de refaire une demande de prestations lorsqu'on reperd 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 »³⁰.

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. Il existe encore plusieurs 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 s'efforcent en conséquence de cibler

les campagnes d'information sur ce groupe. Les employeurs peuvent également 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 prestations³¹.

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 s'il est judicieux d'accepter le coût social d'une réduction des prestations. Aussi les réformes générales tendant à réduire les 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 salaire³² 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 réduits³³. En outre, certains pays ont indexé les prestations ou les minimums et maximums 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. A plus long terme, toutefois, cela s'est plus souvent traduit par une réduction des taux de remplacement (par exemple au Royaume-Uni). Pour les jeunes, la tendance a été générale : les droits à prestations ont été supprimés, au Canada et en Nouvelle-Zélande, pour les jeunes de 16-17 ans ; aux Pays-Bas, le montant des prestations servies aux jeunes a été limité, de même que la durée de ces prestations au Danemark³⁴.

En dehors de l'abaissement des 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 de l'OCDE sur l'emploi* [OCDE (1994a et 1995b)]. On peut en citer un certain nombre :

- *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 pourrait déterminer les cotisations des employeurs à la sécurité sociale en fonction de leurs antécédents en matière de nombre 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 ; les durées de cotisation nécessaires pour pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage ont été allongées en

Espagne et en Suède.). 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 ;

- *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 en 1990. En 1996, on exige dans ce pays des preuves plus détaillées de la recherche d'emploi pour l'obtention de l'allocation soumise à conditions de ressources. 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 donne 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 ; et
- *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.

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

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

Si l'on supprimait les allocations dès que les salaires sont supérieurs à zéro, cela découragerait fortement les gens de travailler – et le piège du chômage serait très profond. C'est pourquoi les pays réduisent *progressivement* les allocations à mesure que les salaires augmentent. Dans nombre d'entre eux, beaucoup de personnes qui perçoivent une rémunération continuent de bénéficier également d'allocations alors même qu'elles paient des impôts et des cotisations de sécurité sociale. Le taux de réduction des prestations et d'augmentation des impôts et des cotisations de sécurité sociale 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 très peu 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.

Le tableau 2.4 montre que bon nombre d'exemples de taux marginaux effectifs d'imposition élevés 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 avantages, 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 pour la famille 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. 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 effectifs d'imposition élevés.

Les taux marginaux effectifs d'imposition élevés sont plus courants, dans ces pays notamment, que ne l'indique le tableau 2.4. 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. Les bénéficiaires de prestations qui sont arrivés en fin de droits pour ce qui est de l'allocation de chômage ou qui, n'ayant jamais travaillé, n'ont jamais cotisé à des régimes d'assurance-chômage, sont devenus plus nombreux, d'où un plus large recours aux prestations soumises à un critère de ressources. Certaines des prestations pour lesquelles le nombre de bénéficiaires s'est accru dans les proportions les plus spectaculaires sont mentionnées dans le tableau 2.5. En outre, la plupart des allocations spéciales versées aux parents isolés sont également soumises à un critère de ressources.

2. 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. Lorsque les taux marginaux effectifs d'imposition ne sont élevés que pour une étroite fourchette de salaires, il est peu probable qu'ils introduisent 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 représentent une rupture du lien entre l'effort consenti et sa rémunération, ce qui affaiblit l'incitation au travail³⁵. L'un des nombreux exemples que l'on pourrait citer à propos de certains pays concerne les travailleurs âgés au Japon. A partir de 60 ans, si leur salaire était relativement faible, les travailleurs pouvaient cumuler salaire et pension à hauteur de 80 pour cent de la pension à taux plein. Au-delà d'un certain niveau de salaire, la pension

Tableau 2.4. **Fréquence et causes des niveaux élevés de taux marginaux effectifs d'imposition dues au cumul d'allocations**

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
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%).
	85 %	84-100 %	Impôt sur le revenu (34%), complément familial de revenu (50%), cotisation à l'assurance-maladie (1.45%).
France	78 %	57-91 %	Non prise en compte du RMI (50%), sécurité sociale (18.7%), CSG (2.3%), allocation logement (16.5% en moyenne).
Allemagne	89 %	72-82 %	<i>Milderungszone</i> [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%).
Irlande	105.5 %	62-76 %	Sécurité sociale (5.5%), impôt sur le revenu (40%), complément familial de revenu (60%).
Suède	72 %	147-160 %	Impôt sur le logement (20%), cotisation de sécurité sociale (2%), impôts locaux (31%), allocation logement (20%).
Royaume-Uni	97 %	46-65 %	Impôt sur le revenu (20%), sécurité sociale (10%), crédit familial (70%), allocation logement (65%), <i>Council tax benefit</i> (20%).
	80.5 %	65-77 %	Impôt sur le revenu (25%), sécurité sociale (10%), crédit familial (70%).
États-Unis	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).

Notes : Systèmes applicables en 1994, sauf pour l'Australie et le Royaume-Uni (1995). Le crédit familial n'est révisé que tous les 6 mois, de sorte que le taux marginal effectif d'imposition à long terme qui figure dans le tableau pour le Royaume-Uni est 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 en France et 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 un tableau plus complet des taux marginaux d'imposition dans ce pays.

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

n'était plus servie qu'à hauteur de 60 pour cent de la pension à taux plein, et ainsi de suite. Par conséquent, les gains des personnes ayant droit à une pension étaient fortement concentrés à un niveau légèrement inférieur à celui au-delà duquel l'intéressé voyait sa pension considérablement amputée. Aucun schéma de ce genre n'a été observé chez les personnes qui n'étaient 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. 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. 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, et l'imposition de la famille.

Tableau 2.5. **Croissance du nombre de bénéficiaires de prestations soumises à un critère de ressources**
(1980 = 100)

	1980	1985	1990	1992
Autriche (assistance chômage)	100	1 233	1 067	967
Belgique (Minimex)	100 ^a	174 ^b	195	252 ^c
Canada (aide sociale)	100 ^a	144	144	228 ^c
Finlande (aide sociale) (nombre de personnes)	100	143	187	343 ^c
France (RMI)	-	-	100	155 ^d
Allemagne (<i>Sozialhilfe</i>)	100	156	219	276
Allemagne (assistance-chômage)	100	549	355	-
Pays-Bas (RWW - assistance-chômage)	100	378	319	300
Espagne (allocation d'aide)	100	562	581	687 ^e
Suède (aide sociale) (nombre de personnes)	100	156	150	208
Royaume-Uni (garantie de revenu, à l'exclusion des handicapés ou des personnes ayant plus de 60 ans)	100	238 ^b	178	247
États-Unis (bons d'alimentation)	100	104	104	139 ^d

Notes : Nombre de ménages, sauf indication contraire. Le RMI a été instauré en France en 1989. Les chiffres pour le Royaume-Uni représentent l'aide sociale en 1980 et 1986.

1. 1981.

2. 1986.

3. 1994.

4. 1993.

5. 1991.

Sources : Eardley *et al.* (1996).

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 d'un travail à temps plein, ces personnes 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 aux États-Unis (AFDC) montre qu'une fois prises en compte les dépenses liées au travail, le taux marginal effectif d'imposition peut dépasser 100 pour cent, ce qui ne manque pas d'avoir des effets pernicieux [Giannarelli et Steuerle (1994)].

Le deuxième problème est que l'incitation d'un membre de la famille à prendre un emploi peut dépendre de la situation d'autres membres de la famille 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 [Scherer (1978)]. Les effets démobilisa-

teurs 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. Toutefois, des analyses économétriques réalisées en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni³⁶, 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.

Si le potentiel de gains est faible, il faudra sans doute plusieurs salaires pour qu'une famille ne soit plus tributaire des prestations. Mais la structure du système de prestations peut être telle que si un membre du ménage est au chômage, les autres membres ne seront guère incités 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 » et ménages « dépourvus » d'emplois. 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 cent³⁷. 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 du fait du développement du travail à temps partiel et de la croissance plus forte des débouchés dans des domaines d'emploi traditionnellement féminins. » 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, 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 l'un des deux partenaires perd son emploi [Marsh et McKay (1993)].

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

L'originalité du crédit d'impôt et des prestations subordonnées 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 des taux marginaux effectifs d'imposition plus élevés touchent des branches de revenus supérieures, ce qui diminue l'incitation au travail pour ceux qui ont déjà un emploi. Le tableau 2.6 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 de 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 enfants, en 1993. En outre, la province de Québec octroie une prestation généreuse subordonnée à l'exercice d'un emploi (l'aide aux parents pour leurs revenus du travail ou APPORT)³⁸.

En Irlande, une prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi, 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 de la prestation correspondante 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. D'après les simulations micro-économiques qui supposent la pleine utilisation du complément familial de revenu (hypothèse importante développée dans l'encadré 3), il apparaîtrait que ces 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 prestation³⁹.

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 2.6. 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 les quatre cinquièmes du demi-million de bénéficiaires. Les taux de remplacement sont réduits pour presque tous les bénéficiaires. Cependant, environ 250 000 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

Tableau 2.6. **Crédit d'impôt et prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi**

	Canada	Irlande	Italie	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	États-Unis
Nom	Réduction d'impôt pour enfant à charge	Supplément familial de revenu	Prestations familiales pour les salariés ^a	Crédit d'impôt familial indépendant (IFTC, doit être introduit)	Crédit familial	Crédit d'impôt au titre des revenus du travail (EITC)
Coût	250 m \$Can = 200 m \$	21.3 m £Ir = 33.9 m \$	5 763 mld L = 3.76 mld \$	210 m \$NZ = 142.7 m \$	1.1 mld £ = 1.7 mld \$	26.7 mld \$
Nombre de bénéficiaires	0.7 m	11 000	-	150 000	0.5 m	19 m
Montant moyen	357 \$Can	1 925 £Ir = 3 075\$	-	27 \$NZ	2 400 £ = 3 800\$	1 450\$
Administration responsable	Administration fiscale	Protection sociale	Sécurité sociale	Administration fiscale	Sécurité sociale	Administration fiscale
Montant maximum	500 \$Can pa	^b	2.76 m L pa	15 \$NZ ps (par enfant)	67.80 £ ps ^c	2 152\$/3 556\$/323\$ pa
Montant minimum	3 750 \$Can	Néant	^d	-	Néant	Néant
Taux d'augmentation progressive	8%	Néant	Néant	-	Néant	34/40/7.65%
Salaire à partir duquel intervient une réduction progressive	20 921 \$Can	Immédiatement	15 984 m L	-	73 £ ps	11 610\$/11 610\$/5 280\$ pa
Taux de réduction	10% du revenu brut	60% du revenu brut	10% du revenu brut	18% entre 20 000 \$NZ et 27 000 \$NZ, 30% au-dessus ^e	70% du revenu net	16.0/21.1/7.7% du revenu brut
Nombre minimum d'heures travaillées	Pas de limite	20 heures (19 heures à compter de juillet 1996)	Pas de limite ^f	-	16 heures. Supplément pour 30 heures ou plus.	Pas de limite
Type de famille	Familles avec enfants	Familles avec enfants ^g	Familles percevant une allocation-chômage	-	Familles avec enfants. Régime pilote pour les familles sans enfants.	Le 1 ^{er} chiffre correspond aux familles avec 1 enfant, le 2 ^e aux familles de 2 enfants ou plus, le 3 ^e aux familles sans enfant.

Conventions : m = million mld = milliard ps = par semaine pa = par an

Notes : 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 correspondent 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 100 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).

a) En Italie, il existe aussi un crédit d'impôt lié au revenu pour les conjoints et les enfants à charge.

b) 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.

c) Les taux dépendent de l'âge et du nombre des enfants. Le chiffre indiqué correspond à deux enfants de moins de 11 ans.

d) En Italie, l'allocation de chômage ordinaire n'est versée que pendant 6 mois, de sorte qu'en fait elle fonctionne comme une prestation subordonnée à l'exercice d'un emploi.

e) L'IFTC et le complément familial sont soumis au même critère de ressources.

f) Au moins 70 pour cent du revenu familial doivent provenir des salaires (ou de pensions).

g) 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 au moins 15 mois) 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 versée 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 sont versés la première année, 50 pour cent la deuxième et 25 pour cent la troisième année.

Sources : Royaume-Uni, Department of Social Security (1994) ; États-Unis, House of Representatives (1994b) et informations fournies par les autorités nationales.

serait guère diminué. En revanche, l'incitation pour ceux qui ne travaillent pas à prendre un emploi faiblement rémunéré s'en trouve accru.

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 à prendre un emploi à bas salaire 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) donnent à penser que le crédit d'impôt au titre des revenus du travail permettra en 1996 d'accroître de 350 000 environ le nombre de personnes au travail. La proportion de parents isolés qui travaillent va augmenter de 6.6 points [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 déjà. 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 d'environ 90 millions d'heures. Eissa et Liebman (1995) ont abouti aux mêmes résultats dans leur analyse de l'extension en 1987 de l'EITC⁴⁰.

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 parents isolés réduiraient leur temps de travail, principalement des bénéficiaires de Crédit familial passant d'un nombre d'heures 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. 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 détermi-

ner l'opportunité d'une réforme signifie implicitement que la *distribution* des heures travaillées n'a aucune importance. Pour des raisons aussi bien sociales que liées au marché du travail, il peut être souhaitable d'introduire des réformes qui favorisent l'emploi de ceux qui, sans cela, seraient exclus de ce marché, même si l'effet net de ces réformes est de réduire l'offre totale 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'œuvre à bas salaire. Il y a deux façons de considérer les choses. D'un côté, cette baisse réduira l'incitation à travailler, mais elle diminuera indirectement le coût d'embauche des travailleurs à bas salaire, ce qui est de nature à stimuler l'emploi. 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 salaire⁴¹.

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. 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 grande 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.

Cela dit, ces résultats ne tiennent pas compte de la façon précise dont sont conçus la prestation ou le crédit d'impôt subordonnés à l'exercice d'un emploi. Or, le succès de ce dispositif dépend peut-être de la façon dont il est conçu, notamment de la question de savoir si le paiement doit se faire par le biais du système d'imposition ou du système de prestations (voir encadré 3).

Encadré 3

La conception des crédits d'impôt et des prestations subordonnés à l'exercice d'un emploi

Transparence : 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 de 1 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 [US General Accounting Office (1992)]. Étant donné la structure du taux marginal résultant du crédit, la fluctuation du revenu et la retenue à la source non cumulative de l'impôt sur le revenu, la crainte d'un excédent de paiement est justifiée [Alstott (1994 et 1995) ; Holt (1992)]. Par ailleurs, plus de la moitié des bénéficiaires du crédit d'impôt au titre des revenus du travail (EITC) ont recours à l'aide d'un professionnel pour établir leur déclaration de revenus de sorte qu'ils ne sont peut-être pas au courant de la relation qui existe entre le fait qu'ils travaillent et leurs revenus nets [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'un crédit 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)].

Utilisation de ces avantages : 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 [US House of Representatives (1993)]. De même, le Crédit familial et le complément 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 [UK Department of Social Security (1994)].

Non-respect de la réglementation : le taux d'utilisation de l'EITC est supérieur au nombre de familles qui y ont droit. L'IRS (Internal Revenue Service) 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) ; 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 ainsi 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)].

Calcul des droits : 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

(voir page suivante)

(suite)

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 les 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 Nelsestuen (1994)]. A 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, sauf pour environ 3 pour cent des contribuables. Le General Accounting Office (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'Aide aux familles avec enfants à charge aux États-Unis, peuvent procéder efficacement à des vérifications du patrimoine.

Prestations liées à l'exercice d'un emploi et salaires : si les salaires bruts sont relativement sensibles aux variations de l'impôt, ils 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'œuvre. Étant donné l'évolution des coûts de main-d'œuvre, 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 au Royaume-Uni sur l'attitude des employeurs montrent qu'ils 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'œuvre à bas salaire.

3. 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. 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'œuvre.

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, en appliquant le critère de ressources pour l'aide sociale, ne tiennent pas compte 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 été suffisamment 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 2.7 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 et deux enfants travaille deux jours par semaine et gagne les deux cinquièmes du salaire de l'ouvrier moyen (dans les autres cas, les hypothèses sont celles du tableau 2.1).

La première année de chômage en Irlande, la perception de l'aide sociale en Norvège, le fait que le nombre d'heures de travail est inférieur à 16 au Royaume-Uni sont les conditions du modèle «classique» de l'aide sociale. En dehors de faibles déductions du salaire, il n'y a aucune incitation financière immédiate à travailler à temps partiel⁴². 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 récemment enregistré 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

Tableau 2.7. **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
Australie	Allocation de recherche d'emploi	71	86
Danemark	Assurance-chômage	83	88
Allemagne	<i>Arbeitslosengeld</i> (assurance-chômage)	78	92
Irlande	Assurance/assistance-chômage	64	64
	Assistance-chômage/incitation au travail à temps partiel	64	84
Pays-Bas	Assurance-chômage	84	91
	Aide sociale non prise en compte	80	91
	Aide sociale prise en compte	80	82
Norvège	Assurance-chômage	73	84
	Aide sociale	83	84
Espagne	Assurance-chômage	74	85
Royaume-Uni	Garantie de revenu (moins de 16 heures de travail)	74	78
	Crédit familial (plus de 16 heures de travail)	74	79

Notes: 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. 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 des prestations sociales.

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.

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 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 [Duncan et Giles (1996)]. 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.

Le «travail de courte durée» – temporaire et souvent occasionnel – pose des problèmes analogues. Un système de crédit d'impôt au titre des revenus du travail, comme celui qui a été récemment mis en place en Australie, peut contribuer à rendre ce travail intéressant pour les chômeurs de longue durée. Il est possible d'accumuler les déductions obtenues tout au long de la période servant de base au calcul des prestations (sous réserve d'un certain plafond) de sorte qu'un chômeur obtenant un emploi de courte durée ne subira pas une diminution proportionnelle de ses prestations. De même que dans l'application du critère de ressources, il faut mettre en balance les incitations au travail à temps partiel et les contre-incitations au travail à temps complet, dans l'application du crédit d'impôt au titre des revenus du travail, il faut mettre en balance les incitations au travail occasionnel et certaines contre-incitations à l'emploi permanent.

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

Les taux marginaux élevés posent un problème accru pour les pouvoirs publics. 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 dans certains pays par le recours à des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi.

Ces changements ont eu pour effet de décourager le travail à temps partiel et/ou de dissuader les conjoints des chômeurs de travailler. Des réformes ont été adoptées récemment pour tenter de réduire 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, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En Irlande, des prestations destinées expressément aux travailleurs à temps partiel ont été instaurées. En revanche, afin de réfréner les abus, la Belgique et la Norvège ont limité le montant cumulable du travail à temps partiel et des prestations. 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 pour un salaire de 100 dollars néo-zélandais pour les parents isolés 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 pres-

tations 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, lorsque l'un des conjoints devient chômeur, l'autre est moins incité à quitter son emploi.

E. CONCLUSION

Sans avantages financiers, on ne peut pas inciter les gens à travailler. Dans la zone de l'OCDE, si 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 les familles dans un cycle de dépendance.

Ce chapitre a examiné deux problèmes que suscitent les systèmes d'imposition et de prestations. Le premier est le « piège du chômage » qui apparaît lorsque les transferts sociaux sont élevés par rapport aux revenus escomptés du travail. 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.

Il n'existe pas de solutions simples ni évidentes en la matière. Réduire les prestations est la façon la plus simple d'accroître l'incitation au travail, mais ce n'est pas nécessairement la meilleure et les coûts sociaux de cette solution risquent d'être inacceptables. En effet, si l'on baisse 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. Peu de pays ont opté pour des réductions autres que marginales des prestations. 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 au salaire 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.

Une autre solution possible a largement suscité l'intérêt ces dernières années : les crédits d'impôt ou les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi. Ces moyens permettent de réduire le piège du chômage en augmentant le revenu du travail des bas salaires moyennant un coût budgétaire plus faible plutôt que des réductions générales d'impôt. Mais de telles mesures ne conviennent pas partout. Plus les écarts de rémunérations sont grands et plus les taux marginaux effectifs d'imposition avant prestation sont faibles, plus grande est la probabilité que les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi augmentent l'offre globale de main-d'œuvre. Le mieux est de limiter ce type de régime aux familles avec enfants car il comporte généralement des taux de remplacement relativement élevés et par conséquent des incitations au travail relativement faibles.

Lorsqu'on veut arbitrer entre les divers objectifs des systèmes d'imposition et de transferts sociaux, deux problèmes sont particulièrement difficiles à résoudre : la situation des conjoints de chômeurs au regard des prestations sociales et le cumul d'un travail à temps partiel avec le bénéfice de telles prestations. 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 sont 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 sous 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 prestation. Il convient d'encourager un travail à temps partiel qui favorise les contacts avec le marché du travail pour des personnes comme les parents isolés ou les chômeurs de longue durée, pour lesquelles un travail à temps plein peut ne pas être une solution réaliste. 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.

Les systèmes d'imposition et de prestations ont des objectifs multiples, notamment : l'augmentation des recettes, l'assurance contre les risques du marché du travail, le soutien des familles sans ressources, le maintien dans la mesure du possible des incitations au travail. Il est certain que ces objectifs ne peuvent être tous atteints simultanément. Mais ce chapi-

tre recense les obstacles *évitables* à l'emploi qui sont dus aux complexités administratives, à la mauvaise intégration des divers éléments des systèmes d'imposition et de transferts sociaux et à une mauvaise conception des critères de ressources. Il recense également plusieurs types de mesures qui augmentent

les débouchés offerts aux plus défavorisés mais découragent la majorité de travailler. Or on voit dans trop de pays de l'OCDE ce qu'il en coûte sur le plan social et sur celui de l'emploi d'exclure de façon permanente du monde du travail une fraction minoritaire mais importante de la population.

Notes

1. Ce chapitre est basé sur un rapport plus important qui sera publié plus tard dans l'année sous le titre « Renforcer les incitations au travail : fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage – Examen thématique ».
2. Les effets de la fiscalité sur les coûts de main-d'œuvre sont examinés dans OCDE (1995a).
3. Aux États-Unis, la proportion de ménages « traditionnels » (couples où le mari est le seul apporteur de revenu) est passée de 70 pour cent en 1940 à 20 pour cent aujourd'hui. La proportion de ménages bi-actifs est passée de 9 à 40 pour cent [Hayghe (1990)]. Le nombre de familles monoparentales a doublé dans presque tous les pays de l'OCDE depuis le début des années 70; ce type de familles représentait 15 pour cent de l'ensemble des familles avec enfants en 1990-1991 [OCDE (1993); Ermisch (1990); Eurostat (1995)].
4. « De cette comparaison [entre les 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)]. » Toutefois, à partir des mêmes données, Blondal et Pearson (1995) constatent que l'indicateur est aussi lié statistiquement au taux d'activité. Des prestations plus élevées incitent à l'activité. Il n'y a donc pas d'effet statistiquement significatif de l'indicateur sur le rapport emploi/population.
5. Le tableau 2.1 considère le premier mois de chômage. L'indicateur du graphique 2.2 correspond à une moyenne de taux de remplacement dans le temps. Sinon, les prestations prises en compte et le mode de calcul sont les mêmes.
6. Les pays où il n'y a pas de prestations au titre des dépenses de logement sont la Belgique, l'Irlande (encore qu'un élément puisse être ajouté au versement de l'aide sociale), l'Italie et les États-Unis (mais il existe des régimes d'aide au niveau local).
7. Le coût du logement est supposé représenter 20 pour cent du salaire brut de l'ouvrier moyen dans tous les cas, quel que soit le niveau du revenu et le type de famille. Cela s'approche des coûts moyens réels du logement dans la zone de l'OCDE mais peut ne pas être représentatif des frais de logement des familles titulaires de prestations dans un pays ou un autre. Les taux de remplacement sont exprimés *avant* frais de logement. A cet égard, la définition du revenu diffère de celle adoptée par l'Étude sur sept pays [voir Seven Country Study (1996)] qui considère le revenu net des frais de logement y compris gaz, électricité et chauffage et de celui du Dutch Central Planning Bureau (1995), aux Pays-Bas, qui prend en compte le revenu net des frais de logement et de l'assurance médicale privée. Comme on peut le voir dans Martin (1996), ces différences de définition du revenu représentent la quasi-totalité de l'importante variation des taux de remplacement nets indiqués dans les différentes études concernant certains pays.
8. Cela dit, les pays ont récemment pris conscience des problèmes suscités par le fait de situer l'aide sociale à un niveau supérieur à celui de l'assurance-chômage. L'aide sociale au Danemark, par exemple, est désormais plafonnée à 90 pour cent de la prestation maximum d'assurance-chômage.
9. Au Royaume-Uni, par exemple, quelqu'un qui travaille 16 heures par semaine à raison de 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 du Royaume-Uni, le taux marginal serait de plus de 86 pour cent). Pour plus de détails sur le système britannique d'imposition et de prestations, voir UK Department of Social Security (1995).
10. Pour plus de précisions sur les transitions relatives aux prestations dans certains pays, voir Seven Country Study (1996).
11. Les personnes de plus de 45 ans bénéficient également d'une plus longue durée de prestation.
12. 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.
13. On dispose de relativement peu d'informations sur ce qui se passe lorsque les individus changent effectivement de statut vis-à-vis de l'activité, mais les quelques données dont on dispose confirment ce qui est dit dans ce chapitre. Les résultats d'une étude sur le gain réel réalisé par les personnes entrant dans l'emploi au Royaume-Uni montrent que la plupart y gagnent beaucoup, l'écart moyen entre le salaire et les prestations ressortant à 69 livres par semaine. Cependant, pour 3 pour cent de l'échantillon la situation était moins bonne dans l'emploi qu'au chômage, et un tiers des femmes gagnaient moins de 20 pour cent par rapport aux prestations qu'elles percevaient. Lorsqu'on considère le rapport entre les prestations et les salaires (c'est-à-dire à peu de chose près le concept du taux de remplacement), on a surtout trouvé des rapports élevés

- pour les familles qui ont des enfants et qui perçoivent des allocations-logement.
14. Les définitions du statut au regard de l'emploi, du type de famille, des gains et de la fiscalité ont été standardisées dans toute la mesure du possible. Néanmoins, du fait des différences concernant la taille de l'échantillon, l'année à laquelle se rapportent les données sur la base desquelles les modèles ont été construits et d'autres caractéristiques des modèles, les estimations ne sont pas strictement comparables. Pour plus de détails sur les modèles et les procédures suivies, voir OCDE (à paraître).
 15. L'Italie fait exception : la simulation micro-économique indique des taux de compensation beaucoup plus élevés que dans les cas types. Cela tient à la fois à la complexité du système italien de prestations et, en particulier, au traitement de l'indemnité de mobilité, de la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria et des cotisations de sécurité sociale patronales [voir OCDE (à paraître)].
 16. Les taux de remplacement sont « individualisés » (on parle aussi de taux d'imposition effectifs moyens). Ils expriment la variation du revenu net de la famille en pourcentage de la variation des gains lorsque le statut au regard de l'emploi change. Le taux de remplacement est calculé pour la première semaine de chômage, sans tenir compte d'éventuels délais de carence. En l'absence d'indications contraires, l'hypothèse est que les personnes qui occupaient auparavant un emploi sont couvertes par l'assurance-chômage [voir OCDE (à paraître)].
 17. Les taux de remplacement 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 remplacement élevés.
 18. Les personnes qui ne travaillent pas sont les chômeurs et les personnes non pourvues d'un emploi qui sont en mesure de travailler. Ne sont pas considérés comme sans emploi les étudiants qui suivent des études à plein-temps ni les bénéficiaires de prestations d'invalidité ou de préretraite.
 19. Autriche, Finlande, Grèce, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède et Suisse.
 20. Voir dans Blondal et Pearson (1995) une étude économétrique des effets des prestations de chômage sur le chômage, l'emploi et les taux d'activité.
 21. Une étude effectuée en Irlande montre que la valeur des prestations non monétaires (carte médicale; allocations de beurre, de chaussures, de carburant) est de près de 12 livres irlandaises par semaine pour un couple avec deux enfants. Cela représente 10 pour cent de l'aide monétaire que la famille peut percevoir [Irlande, Department of Enterprise and Employment (1996)].
 22. 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.
 23. Au Royaume-Uni [Garman *et al.* (1992)], plus des 4/5^e des chômeurs ont indiqué que leurs dépenses régulières de recherche d'emploi s'élevaient en moyenne à 5 livres par semaine. Ces dépenses sont chiffrées à 6,40 livres irlandaises par semaine en Irlande [Irlande, Department of Enterprise and Employment (1996)].
 24. L'abattement le plus important s'applique en Norvège (près de 14 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen). En général, l'abattement est de 3 à 7 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen [OCDE (1995c)].
 25. Ainsi, au Canada, ils sont limités aux deux tiers du salaire et 5 000 dollars canadiens pour les enfants de moins de 7 ans et 3 000 dollars canadiens pour les enfants de 7 à 14 ans (chiffres de 1994). Au Royaume-Uni, la garde des enfants assurée par l'employeur n'est plus taxée comme avantage en nature depuis 1990.
 26. Ces types de famille ne sont pas pris en compte au tableau 2.3 afin de préserver la comparabilité avec le cas de la famille à apporteur de revenu unique examiné de façon plus approfondie au tableau 2.1. Cependant, l'importance des obstacles au travail liés au coût de la garde des enfants est analogue à ce qui est indiqué au tableau 2.3.
 27. La fiscalité peut elle aussi réduire la rentabilité financière du travail. Dans la plupart des 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 y aura excédent de retenue à la source dans un système d'impôt progressif. L'excédent d'impôt payé sera finalement remboursé, mais entre-temps l'intéressé aura en fait été obligé de prêter de l'argent à l'État.
 28. On trouvera dans O'Leary *et al.* (1995) et Meyer (1995) une synthèse de ces expériences et de leurs résultats.
 29. Corden et Craig (1991) indiquent, par exemple, qu'*aucune* des personnes interrogées ayant pris un emploi à bas salaire au Royaume-Uni n'avait calculé ses droits au crédit familial.
 30. 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 aux précédentes.
 31. En France, le président de la Commission de l'Assemblée nationale 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.* (1994)].
32. 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.
 33. 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.
 34. La Belgique fait exception : le bénéfice des prestations y a été étendu aux jeunes de 18 à 21 ans.
 35. Les critères de ressources peuvent aussi avoir des effets 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 dit que les règles ne paraissant pas raisonnables et ne pouvant être facilement appliquées, il était 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)].
 36. Pour l'Allemagne, voir Giannelli et Micklewright (1995); pour les Pays-Bas, voir Kersten *et al.* (1993); et pour le Royaume-Uni, voir Kell et Wright (1990) et Davies *et al.* (1992). Cependant, une étude effectuée récemment en Australie [Bradbury *et al.* (1995)] tend à montrer que toutes les différences dans les taux d'emploi des femmes mariées peuvent s'expliquer par les différences dans les caractéristiques générales.
 37. 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 [Heady et Smyth (1989); Moylan *et al.* (1984)].
 38. L'aide aux parents pour leurs revenus du travail ou APPORT est versée pour tout mois au cours duquel les gains excèdent 100 dollars canadiens. L'avantage, pour un couple avec deux enfants et où les deux membres travaillent 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 et des indemnités pour la garde des enfants.
 39. Résultats communiqués au Secrétariat par l'ESRI (Dublin). Les modèles de simulation micro-économique utilisés ici sont décrits dans OCDE (à paraître).
 40. D'autres études n'ont considéré que l'effet sur le temps de travail et non sur le taux d'activité [US General Accounting Office (1993); Holtzblatt *et al.* (1994)].
 41. Par exemple, Howard Davies, ancien Directeur général de la Confédération britannique de l'industrie et actuel 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).
 42. C'est le cas, à 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.

Bibliographie

- ALSTOTT, A.L. (1994), «The Earned Income Tax Credit and Some Fundamental Institutional Dilemmas of Tax-Transfer Integration», *National Tax Journal*, 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*, vol. 108.
- ATKINSON, A.B. et MICKLEWRIGHT, J. (1991), «Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, n° 4, pp. 1679-1727.
- AUSTRALIE (1994), *Working Nation: The White Paper on Employment and Growth*, Canberra.
- BLONDAL, S. et PEARSON, M.A. (1995), «Unemployment and Other Non-employment Benefits», *Oxford Review of Economic Policy*, n° 1, pp. 136-169.
- 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. et O'NEILL, C. (1995), *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.
- CORDEN, A. et CRAIG, P. (1991), *Perceptions of Family Credit*, HMSO, 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*, 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», in Poterba, J. (dir. publ.), *Tax Policy and the Economy*, vol. 9, MIT Press and the National Bureau of Economic Research, Cambridge, pp. 1-50.
- DILNOT, A.W. et DUNCAN, A.S. (1992), «Lone Mothers, Family Credit and Paid Work», *Fiscal Studies*, n° 1, pp. 1-21.
- DUNCAN, A.S. et GILES, C. (1996), «Labour Supply Incentives and Recent Family Credit Reforms», *The Economic Journal*, pp. 142-155.
- DUNCAN, A.S., GILES, C. et WEBB, S. J. (1994), *Social Security and Women's Independent Incomes*, Equal Opportunities Commission, Manchester.
- DUTCH CENTRAL PLANNING BUREAU (1995), «Replacement Rates: A Transatlantic View», Document de travail n° 80, La Haye, septembre.
- EARDLEY, T., BRADSHAW, J., DITCH, J., GOUGH, I. et WHITEFORD, P. (1996), *Social Assistance in the OECD Countries*, HMSO, Londres.
- EISSA, N. et LIEBMAN, J.B. (1995), «Labour Supply Response to the Earned Income Tax Credit», Document de travail n° 5158, National Bureau of Economic Research, Washington, DC.
- ERGAS, Y. (1990), «Introduction à une étude comparée des politiques en matière de garde des enfants», *Les familles monoparentales. Les enjeux économiques*, OCDE, Paris, pp. 199-228.
- ERMISCH, J. (1990), «Aspects démographiques de l'augmentation du nombre des familles monoparentales», *Les familles monoparentales. Les enjeux économiques*, OCDE, Paris, pp. 31-47.
- EUROSTAT (1995), *Statistiques démographiques*, 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 n° 7, Department of Social Security, HMSO, Londres.
- 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, 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.
- HAYGHE, M.V. (1990), «Change in American Families», *Monthly Labour Review*, mars, pp. 114-119.
- HEADY, P. et SMYTH, M. (1989), *Living Standards During Unemployment: The Results*, vol. 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*, n° 3, pp. 591-607.
- IRLANDE, DEPARTMENT OF ENTERPRISE AND EMPLOYMENT (1996), *Growing and Sharing Our Employment: Strategy Paper on the Labour Market*, Dublin.

- KELL, M. et WRIGHT, J. (1990), «Benefits and the Labour Supply of Women Married to Unemployed Men», *The 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 de sociale zekerheidsuitkeringen en de arbeidsparticipatie van vrouwen*, SVR Report R 93/7, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer.
- MARSH, A. et MCKAY, S. (1993), *Families, Work and Benefits*, Policy Studies Institute, Londres.
- MARTIN, J.P. (1996), «Measures of Replacement Rates for the Purpose of International Comparisons: A Note», *Revue économique de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- 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 DSS Cohort Study of Unemployed Men», DHSS Research Report n° 11, HMSO, Londres.
- OCDE (1993), «Breadwinners or Child-Rearers: The Dilemma for Lone Mothers», document de la série Politique du marché du travail et politique sociale, n° 12, Paris.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits, analyses, stratégie*, 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 œuvre de la stratégie*, Paris.
- OCDE (1995c), *La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux*, Paris.
- OCDE (1996), *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi - Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Paris.
- OCDE (à paraître), *Renforcer les incitations au travail : fiscalité, prestations sociales, emploi et chômage; Examen thématique*, 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*, n° 2, pp. 245-269.
- OLSON, L. et DAVIS, A. (1994), «The Earned Income Tax Credit: Views from the Street Level», Document de travail 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.
- SCHERER, P. (1978), «The Perverse Additional Worker Effect in Australia», *Australian Economic Papers*, décembre, pp. 261-275.
- SCHOLZ, J.K. (1990), «The Participation Rate of the Earned Income Tax Credit», Document de travail, Institute for Poverty Research, University of Wisconsin.
- SCHOLZ, J.K. (1994), «The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance and Antipoverty Effectiveness», *National Tax Journal*, n° 1, pp. 63-85.
- SCHOLZ, J.K. (1996), «In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit», *The 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*, décembre.
- SEIKE, A. et SHIMADA, H. (1995), «Social Security Benefits and the Labour Supply of the Elderly in Japan», in Noguchi Y. et Wise D. (dir. publ.), *Ageing in the United States and Japan*, University of Chicago Press, Chicago.
- 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 économiques de Louvain*, n° 2, pp. 129-162.
- STEUERLE, E. (1993), «The IRS Cannot Control the New Superterranean Economy», *Tax Notes*, vol. 61, p. 1839.
- UK DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1994), *Social Security Statistics*, HMSO, Londres.
- UK DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1995), *Tax Benefit Model Tables*, Government Statistical Service, Londres.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1992), *Earned Income Tax Credit: Advance Payment Option is Not Widely Known or Understood by the Public*, Washington, DC.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1993), *Earned Income Tax Credit: Design and Administration Could be Improved*, Washington, DC.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1994), *Earned Income Credit: Data on Non-compliance and Illegal Alien Recipients*, Washington, DC.
- US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1995), *Earned Income Credit: Targeting to the Working Poor*, Washington, DC.
- US HOUSE OF REPRESENTATIVES (1993), *Overview of Entitlement Programs: 1993 Green Book*, Government Printing Office, Washington DC.
- US HOUSE OF REPRESENTATIVES (1994a), *Medicaid Source Book: Background Data and Analysis*, Government Printing Office, Washington DC.
- US HOUSE OF REPRESENTATIVES (1994b), *Overview of Entitlement Programs: 1994 Green Book*, United States Government Printing Office, Washington DC.
- WHITEHOUSE, E.R. (1996), «Implementing in-Work Benefits in Different Labour Markets», *The Economic Journal*, vol. 106, pp. 129-141.
- YIN, G. et FORMAN, J. (1993), «Redesigning the Earned Income Tax Credit Programme to Provide More Effective Assistance for the Working Poor», *Tax Notes*, n° 7, pp. 951-960.