

**LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ
TOUT EN DÉVELOPPANT L'EMPLOI :
PRESENTATION DES DIFFÉRENTES STRATÉGIES
ET ÉBAUCHE D'UN PROGRAMME D'ACTION**

Robert Haveman

TABLE DES MATIÈRES

introduction	8
Cadre d'action	9
Différentes stratégies destinées à accroître l'emploi et à réduire le piège de la pauvreté.	11
Quatre Stratégies de soutien des revenus.	13
Deux stratégies visant le marché du travail	15
Analyse et évaluation des six stratégies	16
Crédit d'impôt sur le revenu	17
impôt négatif sur le revenu	23
Garantie de revenu minimum	27
Programmes de crédit d'impôt au titre des revenus du travail ou de versement d'un complément de rémunération	29
Subvention du taux de salaire : objectifs, effets et problèmes	33
Subventions à la création marginale <i>d'emplois versées</i> aux employeurs : objectifs, effets et problèmes	34
Politique sociale axée sur l'emploi: ébauche d'une stratégie de réforme	35
Un modèle de stratégie de croissance dans l'équité.	36
Remarque finale sur le dilemme auquel sont confrontés certains pays de l'OCDE . . .	42
Bibliographie	50

L'auteur est professeur d'économie et affaires publiques à l'Université du Wisconsin-Madison, Etats-Unis. Il remercie John P. Martin de ses commentaires sur les versions précédentes de cet article. Il est également reconnaissant à Michael P. Feiner, Martine Durand et Hannes Suppanz de leurs utiles suggestions.

INTRODUCTION

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la pauvreté se sont souvent heurtées à la nécessité de maintenir les incitations au travail. Le conflit potentiel entre ces deux objectifs constitue une manifestation de l'opposition traditionnelle entre équité et efficacité : la redistribution des revenus des catégories les plus aisées en faveur des plus défavorisées a généralement pour effet de diminuer l'incitation pour ces deux groupes de population à se présenter en tant qu'offres sur le marché du travail et à faire preuve d'initiative. Ce conflit est également connu sous le nom de «piège du chômage») ou de «piège de la pauvreté» – dans le cadre des programmes de transferts (des programmes sociaux) en place, ceux dont les revenus du travail sont peu élevés ne sont guère incités à chercher et à accepter un travail (ou à accroître leur effort de travail s'ils occupent déjà un emploi), et ils connaissent par conséquent de forts taux de chômage et/ou de pauvreté.

Dans cet article, nous nous pencherons sur plusieurs stratégies permettant de lutter contre la pauvreté tout en maintenant les incitations au travail. Ces stratégies seront examinées dans un contexte où il existe déjà un ensemble de mesures de garantie des revenus et d'initiatives visant le marché du travail. Les mesures actuellement en vigueur – notamment celles de transfert de revenus – présentent d'ordinaire deux caractéristiques : leur couverture est fragmentaire et limitée à certaines catégories de la population, et elles fournissent d'importantes contre-incitations au travail. Nous centrerons notre attention sur les stratégies qui s'efforcent d'élargir la couverture des programmes sociaux et d'en accroître l'uniformité tout en améliorant la structure des incitations au travail.

Le cadre d'action dans lequel s'inscrit l'examen des différentes stratégies envisageables est tout d'abord décrit dans ses grandes lignes. La section suivante détermine et définit les stratégies sur lesquelles sera mis l'accent. L'analyse d'un prototype de chacune d'elles est ensuite présentée et leurs principaux avantages et inconvénients sont évalués, de même que leur coût et leurs implications du point de vue de l'offre de travail (lorsque l'on dispose d'estimations empiriques). La dernière section présente l'ébauche d'un programme d'action faisant appel aux stratégies examinées dans les sections précédentes. L'objectif est d'atténuer certains des effets économiques négatifs dus à la structure des politiques sociales et des mesures visant le marché du travail dans plusieurs pays de l'OCDE. La conclu-

sion examine la nature du dilemme auquel sont confrontés les grands pays de l'OCDE.

CADRE D'ACTION

Les grands pays de l'OCDE, qui sont aussi les plus industrialisés, possèdent des systèmes de protection sociale de grande ampleur et au coût financier élevé. Ces systèmes diffèrent certes dans le détail selon les pays, mais la totalité ou la presque totalité d'entre eux tendent à avoir les caractéristiques communes suivantes :

- Un **programme d'allocations de chômage** vise à compenser la perte de revenu occasionnée par le départ involontaire d'un travailleur de son emploi. Les programmes de ce type en vigueur dans les pays de l'OCDE assurent généralement la compensation d'une proportion importante – de 30 à 80 pour cent – de la perte de revenu. En outre, dans de nombreux pays, la durée maximale de versement des allocations de chômage est assez longue, souvent égale ou supérieure à un an. Dans certains d'entre eux, l'expiration des droits aux indemnités de chômage déclenche la possibilité de bénéficier d'autres programmes sociaux, par exemple de pensions d'invalidité
- Un **programme de pensions d'invalidité** compense la perte de revenu subie par les travailleurs victimes d'un handicap au cours de leur vie active, que ce soit dans le cadre ou à l'extérieur de leur travail. Les programmes de ce type assurent la compensation d'une part encore importante de la perte de revenu. La durée de versement de ces pensions est généralement longue.
- Des **dispositions en faveur d'une sortie anticipée de la vie active** existent dans la plupart des pays, et elles permettent souvent de faire la transition entre les allocations de chômage ou d'invalidité et l'obtention d'une pension de retraite. Le taux de compensation de la perte de revenu assurée par les programmes de retraite anticipée est généralement moindre que si la cessation d'activité avait été repoussée jusqu'à l'âge normal de la retraite mais il atteint dans plusieurs pays jusqu'à 70 pour cent après 60 ans.
- Tous les pays possèdent un **système ou filet de protection sociale** couvrant les individus d'âge actif et leur famille. Le montant des prestations au titre de ces programmes est très variable selon les pays et il est dans certains cas sensiblement différent d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le montant de ces prestations assure aux bénéficiaires un niveau de revenus représentant d'un tiers à la moitié environ du revenu moyen dans le pays.
- Bien des pays appliquent une **politique de salaire minimum** légal qui impose aux employeurs de verser un taux de salaire minimum (ou un salaire hebdomadaire minimum dans le cas des travailleurs à plein temps) à leurs

salariés quelles que soient leur éducation, leurs compétences, leur formation ou leur productivité. Cette mesure s'applique d'ordinaire à tous les travailleurs, y compris les jeunes sortant du système scolaire et dépourvus d'expérience professionnelle, ainsi qu'aux bénéficiaires d'allocations de chômage et de pensions d'invalidité s'ils décident de reprendre une activité professionnelle. Dans d'autres pays, un salaire minimum de fait est assuré au travers d'un système de conventions collectives plus ou moins étendu. Dans quelques-uns d'entre eux, certaines catégories de travailleurs ne sont pas couverts par les lois instituant un salaire minimum; dans d'autres (tels que les Pays-Bas), les salaires inférieurs au minimum sont autorisés pour certaines catégories de travailleurs (les jeunes par exemple).

- Dans un grand nombre de pays, les **réglementations en matière d'emploi** restreignent la capacité des employeurs à ajuster la taille de leurs effectifs aux variations de la demande de leurs produits; un contrat de travail représente dès lors un coût fixe pour l'employeur, d'où la prudence de celui-ci face à l'embauche de nouveaux travailleurs permanents dans son entreprise. Ces réglementations sont également source de chômage déguisé aux périodes ou aux endroits caractérisés par une atonie de la demande, puisque les employeurs ne peuvent licencier librement leurs salariés, même si la demande est insuffisante pour justifier le maintien de leur emploi.

La constellation de mesures présentant cet ensemble de caractéristiques a des effets économiques positifs mais aussi négatifs. Ces mesures forment un filet de protection sociale plus ou moins étendu. Il s'ensuit une réduction du degré de pauvreté, ainsi qu'une atténuation des inégalités entre les familles à hauts et à faibles revenus qu'engendrent le fonctionnement sans entrave des marchés du travail. Les travailleurs sont ainsi protégés contre d'importantes pertes de revenu en cas de maladie, d'invalidité, de chômage ou de départ à la retraite, et les femmes divorcées et les mères célibataires sans emploi bénéficient d'un soutien de leurs revenus et de ceux de leurs enfants. Ces mesures assurent une précieuse protection à leurs bénéficiaires directs contre les difficultés imprévues, mais aussi à ceux qui auraient eu à en supporter les conséquences si elles n'avaient existé. Beaucoup de ces programmes fournissent en outre une protection contre le chômage qui favorise l'instauration de relations à long terme entre employeur et employé, avec les avantages qui s'ensuivent du point de vue de la formation et de la productivité. Le bénéfice d'une garantie de revenu durant les périodes de chômage de courte durée peut de même favoriser la recherche d'un emploi et une bonne adéquation de l'offre et de la demande de travail.

Ces politiques peuvent toutefois également avoir des effets clairement négatifs sur les performances économiques dans la mesure où elles :

- restreignent la demande de main-d'œuvre (en particulier à bas salaires et faiblement qualifiée) et encouragent la substitution de travailleurs tempo-

raires aux travailleurs permanents. Ce dernier effet réduit le niveau de formation offert par les entreprises à leurs salariés et amenuise les avantages liés à l'instauration de relations à long terme entre employeur et employé,

- réduisent le désir de travailler et l'incitation à s'engager dans la recherche d'un emploi que ressentent les bénéficiaires d'une garantie de revenu, laquelle peut leur être assurée pendant une période prolongée, par exemple dans le cas des allocations de chômage et des pensions d'invalidité;
- accroissent les coûts supportés par les entreprises, auxquelles il est demandé d'acquitter des impôts pour financer les prestations ou de verser des salaires supérieurs à ceux du marché, pour les économies ouvertes caractéristiques de bien des pays de l'OCDE, ces surcoûts se traduisent par une contraction de la demande extérieure de biens et de services produits sur le territoire national;
- créent des rigidités sur le marché du travail, empêchant les taux de salaire d'atteindre leur point d'équilibre et la demande de main-d'œuvre de se développer autant qu'elle le pourrait;
- amenuisent l'incitation à la diligence et à l'effort chez ceux qui exercent déjà une activité salariée, puisque le risque de licenciement est limité par les réglementations en matière d'emploi et que les possibilités de soutien des revenus offertes par les programmes de transferts publics assurent une garantie de revenu en cas de perte d'emploi.

Beaucoup sont d'avis que ces effets économiques négatifs nuisent à l'augmentation du taux de productivité, entravent le développement de l'emploi, aggravent le chômage des travailleurs à bas salaires peu expérimentés et faiblement qualifiés², freinent la croissance économique et font tomber dans le piège de la pauvreté ou du chômage bien des individus et des familles bénéficiant d'une garantie de revenu. C'est dans ce contexte que les analystes, les théoriciens et les responsables de l'action publique proposent des réformes des politiques sociales en vue de venir à bout du piège du chômage et de la pauvreté.

DIFFÉRENTES STRATÉGIES DESTINÉES A ACCROÎTRE L'EMPLOI ET A RÉDUIRE LE PIÈGE DE LA PAUVRETÉ

La principale conclusion que tirent de nombreux observateurs de la constellation de mesures sociales actuellement en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE (telles qu'elles ont été précédemment décrites dans la section sur le « cadre d'action ») est qu'elles sont inefficaces tant sur le plan économique qu'administratif. Les contre-incitations au travail à l'origine du « piège de la pauvreté » constituent une des préoccupations majeures. Souvent susceptibles de cumul, les prestations au titre de ces programmes peuvent assurer à leurs bénéficiaires des revenus

supérieurs à ceux obtenus par des travailleurs faiblement qualifiés de niveau équivalent en travaillant à temps complet toute l'année. Le taux de réduction de ces prestations en cas d'augmentation des ressources peut par ailleurs être tel qu'il peut devenir peu intéressant pour leurs bénéficiaires d'y renoncer en faveur d'un d'emploi et d'une rémunération (voir par exemple, OCDE, 1994, chapitre 9).

La multiplicité des programmes, qui prennent souvent pour cible des catégories de bénéficiaires potentiels qui se recoupent partiellement, constitue également un problème. Les conditions d'admission au bénéfice des prestations et les règles de détermination des revenus peuvent varier selon les programmes, et il faut pour obtenir une aide s'adresser à des services administratifs différents et se plier à des formalités elles-mêmes différentes. Ce manque d'intégration des programmes s'avère coûteux et constitue un obstacle à l'obtention d'une aide financière pour ceux qui remplissent les conditions d'ouverture des droits à prestation.

Enfin, ces programmes ne paraissent guère stimuler le développement de l'emploi, que ce soit en encourageant les employeurs à accroître l'ensemble de leurs effectifs (quel que soit leur niveau de qualification) ou à embaucher davantage de travailleurs faiblement qualifiés en remplacement d'une main-d'œuvre plus qualifiée ou d'investissements en capital. Le coût de ces programmes et les moyens nécessaires pour les financer sont souvent considérés comme un obstacle majeur à l'expansion de l'emploi sous l'une comme sous l'autre formes. Beaucoup de ces programmes imposent aux employeurs le versement de cotisations (ou d'impôts sur les salaires) qui accroissent le coût effectif du recrutement de nouveaux travailleurs ou du maintien des emplois déjà existants. Ce surcoût est souvent plus élevé pour les salariés permanents à temps complet que pour les travailleurs temporaires ou extérieurs à l'entreprise, et cela paraît également être un obstacle au passage du statut d'assisté social à celui de détenteur d'un travail et d'un emploi.

Ces préoccupations soulèvent une interrogation fondamentale :

Ne serait-il pas possible d'éviter une grande partie de ces problèmes en organisant autrement les politiques sociales destinées à aider les travailleurs et les familles dont les capacités de gain sont peu élevées ? Ne pourrait-on allouer de façon plus efficiente les dépenses publiques, dont le montant est considérable, de telle sorte qu'il soit tout à la fois possible de favoriser l'emploi et l'obtention d'une rémunération, de diminuer la dépendance à l'égard des transferts de revenus et de réduire le piège de la pauvreté ?

La réponse à ces questions est probablement positive, mais il n'est guère aisé de définir une approche concrète susceptible de donner à cette affirmation une traduction dans les faits. Compte tenu que chaque pays de l'OCDE engage le réexamen de ses politiques en partant d'une situation initiale différente – sous

l'angle du revenu par habitant, de l'ampleur et de la structure des programmes sociaux déjà en place, de l'équilibre entre les objectifs d'efficacité et d'équité, ainsi que des performances économiques escomptées – il est peu probable que la réforme des politiques présente les mêmes caractéristiques dans tous les pays et tous les systèmes. Il est toutefois nécessaire pour s'engager dans une réforme d'envisager l'adoption de quelque mesure de base assurant une garantie de revenu. Une fois celle-ci en place, les éventuels programmes complémentaires de soutien des revenus ou du marché du travail n'ont plus à inclure parmi leurs objectifs la satisfaction des « besoins essentiels » et peuvent donc se concentrer sur la fourniture d'un complément de revenu spécial à ceux qui ont des besoins spécifiques.

Plusieurs formules de base ont été proposées, et dans la suite du présent article nous examinerons un grand nombre des questions et des considérations qu'inspirent quelques-unes d'entre elles. Un bref inventaire des différentes options sera toutefois préalablement présenté pour indiquer l'orientation d'ensemble et les caractéristiques générales de chacune d'elles. Quatre de ces options sont généralement considérées comme des stratégies de « soutien des revenus » ou de « transfert de revenus », il s'agit des systèmes de crédit d'impôt sur le revenu, d'impôt négatif sur le revenu, de garantie de revenu minimum et de crédit d'impôt au titre des revenus du travail ou de versement d'un complément de rémunération. Ces options constituent les principaux moyens d'assurer un soutien des revenus tout en s'efforçant (dans certains cas) de réduire au minimum les contre-incitations au travail inhérentes à toute politique de ce type. Par ailleurs, deux mesures de portée générale visent principalement le marché du travail – les travailleurs dans le premier cas, les employeurs dans le second – et non plus les ménages, et elles ont l'une et l'autre pour objectif de favoriser directement l'accroissement de l'effort de travail et des revenus tirés de celui-ci par les travailleurs au bas de l'échelle des salaires. Dans chaque cas, la politique proposée se substituerait à une partie ou à l'ensemble des programmes actuellement en vigueur. Dans la section « politique sociale axée sur l'emploi : ébauche d'une stratégie de réforme », un ensemble de stratégies de ce type est associé à une réduction (ou à la suppression) des programmes sociaux existants pour esquisser les grandes lignes d'un programme de réforme.

Quatre stratégies de soutien des revenus

Crédit d'impôt sur le revenu

Ce programme³ fonctionnerait de la façon suivante . tous les habitants du pays bénéficieraient tous les ans d'une aide financière (ou d'un crédit remboursable) d'un montant égal à un minimum vital préalablement défini. Le montant de cette aide serait probablement plus élevé pour les adultes que pour les enfants. Cette

aide remplacerait l'ensemble des abattements à la base (ou des autres dispositions fiscales destinées à soustraire à une imposition positive les personnes à très faibles revenus). Tous les gains et les autres revenus seraient donc soumis aux taux marginaux d'imposition prévus par le système fiscal. Dès lors, si l'impôt dû par le ménage est supérieur au crédit qui lui est accordé, il paiera des impôts; dans le cas contraire, il bénéficiera d'un transfert net. Un tel crédit d'impôt sur le revenu pourrait remplacer bien des programmes de protection sociale et de soutien des revenus en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Il s'agit d'un système d'imposition et de transfert totalement intégré et universel qui se suffit à lui-même et il pourrait remplacer non seulement les programmes de soutien des revenus en vigueur mais aussi l'impôt sur le revenu des personnes physiques sous sa forme actuelle.

Impôt négatif sur le revenu

Dans son principe, un impôt négatif sur le revenu est très similaire à un crédit d'impôt sur le revenu. Cependant, l'instauration d'un impôt négatif sur le revenu n'exigerait pas de modification radicale de la structure actuelle de l'impôt sur le revenu; il est de fait possible qu'aucune modification du tout ne soit nécessaire. A l'instar d'un crédit d'impôt sur le revenu, un impôt négatif sur le revenu assurerait à chaque famille et à chaque individu un minimum vital proportionnel à la taille du ménage; le montant du transfert de revenus diminuerait de même à mesure que les ressources du ménage augmentent et au-delà d'un certain seuil celui-ci deviendrait contribuable net. L'impôt négatif sur le revenu étant dissocié du système normal d'impôt sur le revenu, les personnes à faibles revenus bénéficieraient des dispositions des deux systèmes. Tout comme un crédit d'impôt sur le revenu, un impôt négatif sur le revenu permettrait de tondre en un seul l'ensemble des programmes de soutien des revenus des plus défavorisés.

Garantie de revenu minimum

Dans le cadre d'un programme de garantie de revenu minimum, chaque personne bénéficierait d'une prestation de base (ou d'un crédit d'impôt remboursable) quels que soient ses autres revenus⁴. Les transferts de revenus assurés dans le cadre de ce programme pourraient aussi bien être soumis au système d'impôt sur le revenu en vigueur dans le pays (et donc être partiellement annulés) qu'y échapper. L'instauration d'une garantie de revenu minimum s'accompagnerait de la suppression des abattements fiscaux ainsi que de l'élimination progressive d'un certain nombre de programmes de soutien des revenus ou de la révision à la baisse des prestations au titre de ces programmes.

Crédit d'impôt au titre des revenus du travail ou versement d'un complément de rémunération

Le versement d'un complément de rémunération s'apparente à un impôt négatif sur le revenu, à ceci près que les familles ou les individus sans autres ressources (ou pour lesquels celles-ci ne représentent qu'un très faible montant) ne bénéficieraient pas d'une garantie de revenu minimum. Au lieu de cela, le travailleur (ou les travailleurs dans le cas d'un ménage) recevrait un complément de rémunération égal à un certain pourcentage de son salaire, sous réserve que celui-ci ne dépasse pas un certain niveau. Alors que dans les précédentes formules de soutien des revenus un taux d'imposition marginal était appliqué aux revenus de transfert, dans le système du complément de rémunération un taux marginal de subvention est appliqué en faveur de ceux dont la rémunération est inférieure à un certain niveau préalablement défini, ce qui leur fournit donc une incitation positive à accroître leur effort et leur offre de travail. Compte tenu qu'il n'est pas possible (ou souhaitable) de verser un complément de rémunération à tous les travailleurs, le montant de ce complément *est* réduit au-delà d'un certain niveau de rémunération (le « point d'inflexion ») grâce à l'application d'un taux marginal d'imposition implicite aux suppléments de rémunération après que ce niveau a été dépassé⁵. Contrairement à un impôt négatif sur le revenu ou à un crédit d'impôt sur le revenu, le versement d'un complément de rémunération ne fournit aucune prestation ni aucun transfert à ceux qui n'occupent pas un emploi.

Deux stratégies visant le marché du travail

Subvention du taux de salaire

Tout comme le versement d'un complément de rémunération, la subvention du taux de salaire constitue un programme de soutien des revenus subordonné à l'occupation d'un emploi. Un programme de subvention du taux de salaire repose sur la fixation d'un taux de salaire pris pour objectif dont le montant est socialement déterminé. Tout travailleur dont le taux de salaire est inférieur au montant pris pour objectif reçoit une subvention horaire égale à une certaine proportion (le taux de subvention) de la différence entre le taux de salaire pris pour objectif et le taux de salaire effectif. Ainsi, si le taux de salaire pris pour objectif était fixé à 8.00 dollars par heure et le taux de subvention à 50 pour cent, un travailleur gagnant 5.00 dollars par heure recevrait une subvention de 1.50 dollar par heure travaillée (1.50 dollar étant égal à 50 pour cent de la différence entre le taux de salaire de 8.00 dollars par heure pris pour objectif et le salaire effectif de 5.00 dollars par heure). Le taux de salaire « net » de cette personne serait donc de 6.50 dollars par heure. Tout comme le versement d'un complément de rémunération, une subvention du taux de salaire ne peut se substituer aux programmes existants destinés à assurer une garantie de revenu aux ménages; elle offre un complément

de revenu aux détenteurs d'un emploi mais ne fournit aucun revenu aux sans-emploi.

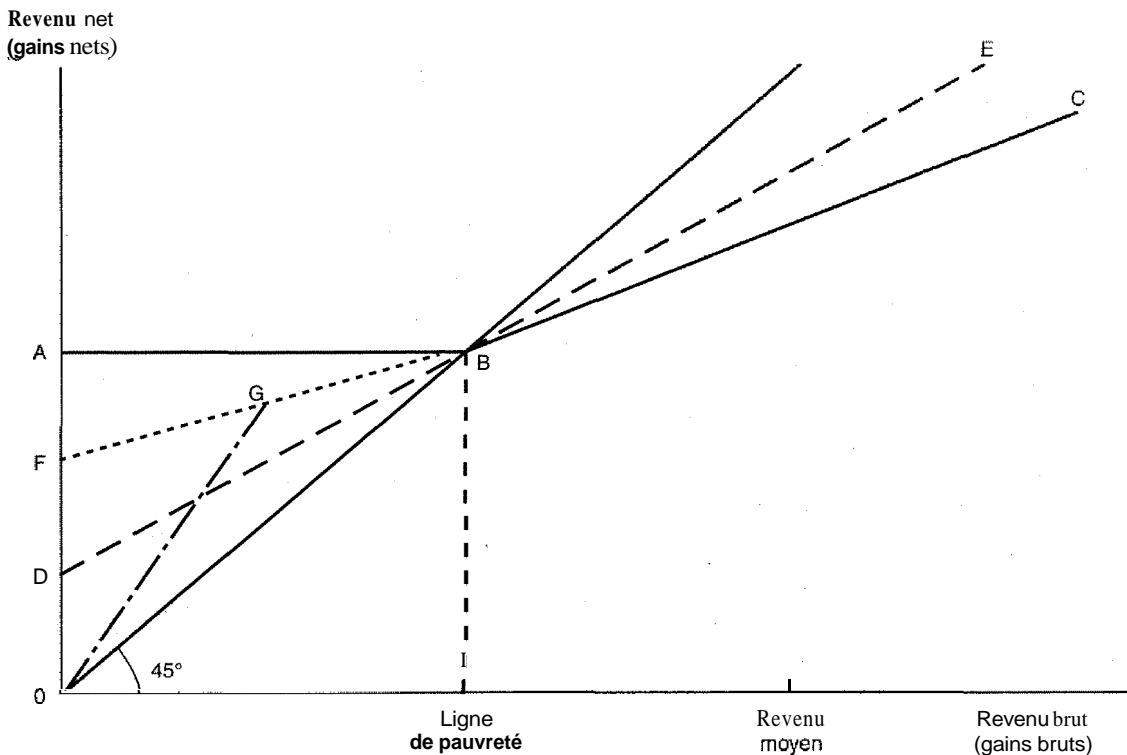
Subventions à la création marginale d'emplois versées à l'employeur

Tout comme la subvention du taux de salaire, les subventions à la création d'emplois versées à l'employeur visent à faire une plus large place à l'emploi et aux revenus du travail dans le soutien économique des travailleurs et de leurs familles. Si la subvention du taux de salaire agit sur l'offre de travail faiblement qualifié – en accroissant l'attrait du travail par rapport aux autres options – les subventions à la création d'emplois versées aux entreprises agissent sur la demande. Pour être efficaces, ces subventions doivent influencer sur l'arbitrage des employeurs entre le travail et le capital; elles doivent par définition favoriser la création marginale d'emplois. Sous une de leur possible forme, les subventions à la création marginale d'emplois versées aux entreprises pourraient fonctionner de la façon suivante : le gouvernement accorderait à toutes les entreprises un crédit d'impôt (ou une autre aide financière) dont le montant serait égal à 50 pour cent (par exemple) des premiers 10 000 dollars (par exemple) de salaire versés aux 50 salariés (par exemple) engagés dans une entreprise au-delà de 102 pour cent (par exemple) des effectifs de l'entreprise l'année précédente⁶. Cette formule n'établit certes pas de distinction entre les travailleurs en fonction de leur situation au regard du chômage ou de la pauvreté, mais les subventions (et donc l'incitation à embaucher des salariés) représentent un pourcentage plus élevé du salaire des travailleurs faiblement qualifiés que de celui des plus qualifiés. Dans la mesure où elle s'efforce d'accroître directement la demande de main-d'œuvre à bas salaires, cette forme de subventions à la création d'emplois vise à lutter contre la pauvreté et le chômage par une modification directe de la structure du marché du travail. Par conséquent, tout comme la subvention du taux de salaire, ce programme n'assurera pas de garantie de revenu minimum aux ménages dont aucun des membres n'est pourvu d'un emploi.

ANALYSE ET ÉVALUATION DES SIX STRATÉGIES

Dans cette section, les caractéristiques de chacune des six stratégies décrites dans la section précédente sont examinées de façon plus détaillée et une évaluation des avantages et des inconvénients de chacune est présentée. Les conséquences de ces stratégies du point de vue de l'offre globale de travail et des coûts sont par ailleurs indiquées pour les programmes pour lesquels on dispose d'estimations empiriques des coûts, des avantages et des effets. Les caractéristiques analytiques des quatre stratégies de soutien des revenus – crédit d'impôt sur le revenu, garantie de revenu minimum, impôt négatif sur le revenu, et crédit d'impôt au titre des revenus du travail ou versement d'un complément de rémunération –

Graphique I



sont décrites à l'aide du graphique 1, qui offre une représentation graphique de la structure des prestations offertes par chacune d'elles.

Crédit d'impôt sur le revenu

Caractéristiques structurelles

La structure de base des prestations au titre d'un programme de crédit d'impôt sur le revenu pourrait en principe prendre l'une quelconque des formes représentées au graphique 1 par les segments de droite ABC, DBE, FGBC ou FBE. L'analyse ci-dessous portera à titre d'exemple sur DBE. Si le niveau du revenu ou de la rémunération est égal à zéro, un revenu minimum socialement défini (ou égal au seuil de pauvreté) est garanti grâce à des crédits remboursables au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Comme nous le verrons, un tel revenu minimum est également assuré par les programmes d'impôt négatif sur le revenu et de garantie de revenu minimum). Ces crédits remboursables sont accordés à titre individuel aux adultes (dans certaines variantes ils le sont également aux enfants, ils sont alors versés à la personne qui en a la garde). Tous les revenus et les gains reçus sont soumis au taux d'imposition marginal applicable en vertu du barème de l'impôt sur le revenu (établi de façon à dégager suffisamment de recettes fiscales

pour assurer le fonctionnement de l'État après versement des crédits remboursables). Les revenus seraient définis comme l'ensemble des éléments formant la matière imposable; aussi le niveau d'équilibre fiscal (c'est-à-dire celui auquel un individu ou un ménage ne paierait aucun impôt net ni ne recevrait aucune aide) serait-il égal au montant du revenu minimum garanti divisé par le taux d'imposition marginal⁷. Un crédit d'impôt sur le revenu a pour caractéristique essentielle d'être **universel**, des crédits remboursables étant accordés à tous les ménages quel que soit leur revenu global.

Le crédit d'impôt reçu au titre d'un tel programme peut être ou non intégré dans la matière imposable, mais la plupart des analyses partent de l'hypothèse qu'il ne l'est pas. Le barème d'imposition est alors appliqué aux autres types de revenus formant la matière imposable. Si le crédit d'impôt n'est pas lui-même soumis au barème de l'impôt sur le revenu, la structure du crédit d'impôt sur le revenu serait représentée par DBE sur le graphique 1. Dans la plupart des analyses, un taux d'imposition marginal constant est appliqué à tous les revenus imposables. Cette caractéristique distingue le crédit d'impôt sur le revenu des autres programmes, dans le cadre desquels les taux marginaux appliqués aux ménages à faibles revenus sont différents de ceux auxquels sont soumis les ménages aux revenus plus élevés (ils leur sont généralement supérieurs)

La forme linéaire de DBE vaut à ce type de crédit d'impôt sur le revenu le nom « d'instrument fiscal à taux uniforme » par lequel il est souvent désigné dans les débats sur la réforme de la fiscalité ou des systèmes d'imposition et de transfert. Il convient cependant de noter qu'il n'est nullement nécessaire qu'un crédit d'impôt sur le revenu se caractérise par l'application d'un taux d'imposition marginal constant à tous les contribuables. Un crédit d'impôt sur le revenu suivant le barème représenté par FGBC est également tout à fait envisageable. Dans ce cas, les ménages à faibles revenus seraient soumis à un taux d'imposition marginal plus élevé que les ménages à hauts revenus.

Enfin, compte tenu qu'un crédit d'impôt sur le revenu ne constituerait qu'un élément parmi d'autres d'un système plus large d'impôt sur le revenu des personnes physiques, les autorités fiscales en assureraient seules l'administration et il ne serait nullement nécessaire qu'un service distinct soit chargé de la détermination et du versement des prestations.

Avantages et inconvénients

Dans l'examen des avantages et des inconvénients du crédit d'impôt sur le revenu, nous supposerons que le programme considéré possède les caractéristiques suivantes : *i*) les crédits sont accordés selon un certain barème à tous les membres d'un ménage (ils sont donc fonction de la taille de celui-ci); *ii*) tous les ménages dont les gains ou les revenus sont inférieurs au niveau d'équilibre fiscal

bénéficient du remboursement de ces crédits; *iii*) la garantie de revenu représente environ les deux tiers du revenu correspondant au seuil de pauvreté, lui-même égal à la moitié du revenu moyen (la garantie de revenu est donc égale à un tiers environ du revenu moyen); *iv*) un taux d'imposition marginal constant de 30 à 40 pour cent par exemple s'applique à tous les niveaux de revenus (sauf peut-être les plus élevés)⁸; et *v*) tous les autres programmes de soutien des revenus des personnes d'âge actif sont supprimés⁹.

Un programme de crédit d'impôt possédant ces caractéristiques présente un certain nombre d'avantages du point de vue de l'efficacité avec laquelle il permettrait probablement de réduire le piège du chômage et de la pauvreté et d'atténuer les contre-incitations au travail implicitement fournies par les systèmes de protection sociale de nombreux pays de l'OCDE sous leur forme actuelle. En particulier :

- Le système est d'une grande simplicité; il n'exige aucune autre information que celles actuellement communiquées à l'administration fiscale et il ne nécessite la mise en place d'aucune structure administrative additionnelle. L'administration d'un crédit d'impôt sur le revenu accroîtrait certes la charge de travail des services fiscaux existants, mais elle n'exigerait de ceux-ci qu'une simple extension de leurs activités de base, à savoir celles de contrôle et d'inspection. Cette charge accrue serait très faible par rapport aux importants coûts administratifs des politiques de soutien des revenus aujourd'hui en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE.
- Dans le cadre d'un système d'imposition et de transfert intégré comme peut l'être un crédit d'impôt sur le revenu, aucun groupe de population ne pourrait être identifié comme « assisté social » ni ne se sentirait de ce fait stigmatisé, un tel système pourrait par conséquent favoriser une plus grande cohésion sociale que les systèmes catégoriels actuellement en place dans bien des pays.
- Un système de crédit d'impôt sur le revenu contribuerait à assurer une égalité de traitement à tous ceux qui ont besoin d'un soutien de leurs revenus par les pouvoirs publics pour bénéficier d'un niveau de vie socialement acceptable; contrairement à bien des programmes actuels dans lesquels les différentes catégories de population se voient accorder différents niveaux de soutien des revenus, la structure de base des prestations serait dans ce système la même pour tous
- Un crédit d'impôt sur le revenu amputerait dans les faits de son extrémité inférieure la courbe de distribution des revenus. Le système précédemment décrit suffirait à assurer que toutes les familles et les individus disposent de revenus égaux au tiers du revenu moyen. Si le montant des crédits remboursables était fixé à un niveau égal au seuil de pauvreté dans un pays, le programme ferait par définition disparaître la pauvreté

- Peut-être plus important encore, un crédit d'impôt sur le revenu accroîtrait sensiblement les incitations au travail pour les individus et les ménages à bas salaires, faiblement qualifiés et victimes d'un taux de chômage élevé. Un programme de crédit d'impôt sur le revenu présentant les caractéristiques décrites ci-dessus comporterait un taux d'imposition uniforme qui pourrait se situer dans une fourchette de 30 à 40 pour cent, ce qui signifie que les bénéficiaires connaîtraient une forte incitation au travail et à l'obtention d'une rémunération. Un taux d'imposition marginal de cet ordre est inférieur à celui auquel sont actuellement soumises la plupart des familles situées au-dessus du seuil de pauvreté dans les pays de l'OCDE possédant des systèmes de protection sociale étendus.

Face à ces avantages, il existe un certain nombre d'inconvénients :

- L'adoption d'un crédit d'impôt sur le revenu exigerait une réforme majeure de la structure de l'impôt sur le revenu d'un pays. La définition du revenu imposable et les possibilités de déduction devront être repensées et modifiées. Alors que les systèmes d'impôt sur le revenu de la plupart des pays de l'OCDE comportent une multitude d'exonérations spéciales, de déductions, de crédits particuliers et d'abattements, à l'instar de la plupart des analyses des programmes de crédit d'impôt sur le revenu, nous supposons ici que l'assiette fiscale est définie de façon large. La nécessité de procéder à des réformes fiscales si fondamentales pourrait créer d'importants obstacles à la mise en place d'un programme de crédit d'impôt sur le revenu.
- Le crédit d'impôt sur le revenu pourrait s'avérer moins bien ciblé que les programmes de protection sociale existants du point de vue de l'orientation des transferts nets en faveur des catégories sociales dont les revenus sont les plus faibles. Si les programmes existants assurent souvent avec efficacité le transfert de revenus au bénéfice des plus démunis ou d'autres groupes cibles (tels que les handicapés ou les chômeurs), un crédit d'impôt sur le revenu constitue un programme plus général de soutien des revenus. Il s'ensuit que, par rapport aux programmes existants, une plus grande partie de l'aide serait distribuée aux individus et aux ménages dont les revenus sont supérieurs au seuil de pauvreté ou n'appartenant pas aux autres groupes cibles.
- Contrairement aux programmes de soutien des revenus en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE, cet instrument n'assurerait pas automatiquement aux individus et aux ménages un transfert de revenus au moment opportun. Un travailleur qui perd son emploi ou une mère de famille abandonnée par son mari ont souvent besoin d'un soutien de leurs revenus à court terme. Seule l'association d'un système de régularisation rétroactive et d'une période d'acomptes mensuels permettrait d'assurer le versement des

prestations au moment opportun dans le cadre d'un crédit d'impôt sur le revenu.

- Un crédit d'impôt sur le revenu établit en principe un minimum vital d'un niveau **modeste** en dessous duquel aucun individu ni aucune famille ne pourra tomber. Cet objectif diffère de celui des programmes actuellement en vigueur dans certains pays de l'OCDE, dont le niveau des prestations est très élevé et qui assurent une garantie de revenu effective (le taux de compensation de la perte de revenu assurée par les programmes d'assurance chômage et invalidité est ainsi de 60 à 80 pour cent). Si un crédit d'impôt sur le revenu devait assurer une garantie de revenu d'un niveau suffisamment élevé pour qu'il puisse se substituer aux programmes de soutien des revenus existants **sans léser leurs actuels bénéficiaires**, l'ensemble des taux marginaux d'imposition du système – tant ceux auxquels sont soumis les bénéficiaires de transferts nets que ceux appliqués aux contribuables nets – devraient être très élevés – disons de 50 à 60 pour cent, voire plus. Des taux marginaux de l'impôt sur le revenu de cet ordre paraîtront probablement inacceptables dans la plupart des pays.

Coûts du programme et effets du point de vue de l'offre de travail et de la lutte contre la pauvreté

La mise en place d'un système de ce type entraînerait d'une part une **réduction des dépenses** du fait de la suppression des programmes de soutien des revenus des personnes d'âge actif auxquels il se substituerait, mais également une **augmentation des dépenses** (au travers des crédits remboursables) en faveur des travailleurs à bas salaires qui ne bénéficient pas actuellement des programmes de transferts existants, ainsi qu'une **augmentation des recettes fiscales** fournies par certains contribuables en raison de l'élargissement de l'assiette fiscale, et peut-être aussi une **réduction des recettes fiscales** fournies par certains autres du fait de l'application de taux marginaux d'imposition moins élevés à des revenus d'un plus haut niveau. Certains pays pourraient par ailleurs souhaiter adjoindre à ce système des programmes complémentaires destinés à maintenir les taux de compensation de la perte de revenu dont bénéficient actuellement les chômeurs ou les travailleurs atteints d'incapacité, et les dépenses additionnelles liées à ces programmes doivent alors être également prises en compte. Une estimation de l'effet de chacune de ces modifications (et d'autres encore) sur le montant net des recettes publiques permettrait d'établir si une telle réforme entraînerait une augmentation ou une diminution des recettes. Si l'on en conclut à une diminution des recettes nettes, il faudra soit relever le taux d'imposition marginal institué par le programme, soit trouver d'autres sources de recettes grâce à de nouveaux impôts, soit réduire des dépenses liées à d'autres programmes publics. Un programme de crédit d'impôt sur le revenu de l'ampleur envisagée dans le présent article ne devrait pas exiger la

recherche d'autres sources de recettes dans la plupart des pays de l'OCDE, à moins que des prestations additionnelles d'un montant élevé ne soient fournies par des programmes complémentaires en faveur de certains groupes cibles tels que les chômeurs ou les travailleurs atteints d'incapacité.

L'estimation des coûts (ou des effets sur les recettes nettes) liés à l'instauration d'un programme de crédit d'impôt sur le revenu dans un pays de l'OCDE représentatif, par exemple, s'avère difficile pour plusieurs raisons. Il faut tout d'abord disposer d'un modèle microéconomique permettant d'effectuer des simulations à partir d'un échantillon représentatif de la population nationale et connaître les caractéristiques socio-économiques ainsi que le niveau de revenus de chaque unité déclarante. Ces modèles constituent un instrument d'analyse à la pointe du progrès couramment utilisés pour évaluer les coûts, la couverture et la distribution des subventions nettes des programmes d'imposition et de transfert¹⁰. Par ailleurs, les estimations obtenues dépendront largement des paramètres du programme considéré. Ce n'est que si l'on connaît les caractéristiques particulières du programme envisagé que ses effets du point de vue des coûts supportés par le secteur public et de celui de la distribution des revenus peuvent être estimés de façon fiable.

Les résultats d'une étude fondée sur un exercice de simulation de ce type qui a été réalisée voici plusieurs années aux Etats-Unis (voir D. Betson et *al.*, 1982) donnent une indication approximative des effets de la mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu du point de vue des recettes nettes (des coûts) et de la répartition des revenus. Cette étude analysait un crédit d'impôt sur le revenu assurant une garantie de revenu égale à environ 75 pour cent du seuil de pauvreté aux Etats-Unis (soit 35 à 40 pour cent environ du revenu moyen des ménages). Ce système se substituait à l'impôt sur le revenu en vigueur et il s'accompagnait de la suppression des programmes de protection existants, y compris les aides aux familles ayant des enfants à charge, les bons d'alimentation, les compléments de ressources au titre de l'aide sociale, ainsi que les aides à caractère général. L'assiette fiscale était en outre élargie de façon à supprimer la plupart des déductions et à inclure les prestations de sécurité sociale et les allocations de chômage aussi bien que le revenu imposable. Les programmes d'allocations de chômage et de pensions d'invalidité étaient supposés ne subir aucun changement. Pour que les effets du programme sur les recettes publiques nettes soient nuls (c'est-à-dire pour que la mise en place du programme soit « sans incidence sur les recettes »), toutes les unités imposables étaient soumises à un taux d'imposition marginal uniforme de 34 pour cent".

Conformément aux prévisions, ce programme assurait un transfert de revenus substantiel des familles les plus aisées en faveur des plus démunies, réduisait le taux de pauvreté (d'environ 21 pour cent à environ 13 pour cent) et substituait un taux d'imposition marginal de 34 pour cent aux taux d'imposition très élevés

auxquels étaient soumis aussi bien les assistés sociaux (« piège de la pauvreté ») que les contribuables à revenus élevés.

Cette étude estimait également les effets qu'auraient sur l'offre de travail la mise en place du crédit d'impôt sur le revenu et les autres réformes des programmes de transferts et de l'impôt sur le revenu. Les informations utilisées pour prévoir les ajustements de la durée du travail et des rémunérations étaient basées sur des estimations statistiques des paramètres de l'offre de travail tirées de l'expérience de garantie de revenus de Seattle-Denver (*Seattle-Denver Income Maintenance Experiment*) – la plus vaste et la plus fiable des expériences de ce type menées aux États-Unis (voir M.C Keeley *et al.*, 1978). Cette étude parvenait à la conclusion qu'en tant que groupe les personnes à faible revenu réduiraient leur effort de travail à la suite de la mise en place du système, en raison principalement des paramètres relativement importants retenus dans l'analyse en ce qui concerne l'effet de revenu. (L'augmentation des revenus des familles pauvres aboutit à une réduction de leur offre de travail.) À l'inverse, selon les estimations, les travailleurs qui bénéficient de revenus de niveau moyen ou supérieur accroîtraient leur effort de travail, encore une fois principalement en raison de l'effet de revenu. Si l'on divise la population en bénéficiaires de transferts nets et en contribuables, on constate une réduction de l'effort de travail d'environ 3 pour cent pour les ménages à faibles revenus, contre une augmentation d'environ 5 pour cent pour ceux à hauts revenus, qui sont contribuables nets. Dans l'ensemble, le volume total de l'offre de travail en années enregistrerait selon les estimations une **augmentation** d'un peu moins de 1 pour cent du fait du programme. D'après les estimations, le montant total des gains dans l'ensemble de l'économie augmenterait d'environ 1.8 pour cent, c'est-à-dire d'un pourcentage plus élevé que l'offre de travail parce que ce sont essentiellement les ménages à hauts revenus qui accroîtraient leur effort de travail.

Impôt négatif sur le revenu

Caractéristiques structurelles

Les analyses des programmes d'impôt négatif sur le revenu établissent souvent une distinction entre ceux qui assurent **un faible niveau de garantie** et ceux qui offrent **un niveau de garantie élevé**. Les premiers sont supposés fixer un revenu de subsistance minimum en dessous duquel nul ne pourra tomber, et ils apparaissent par conséquent comme un « programme de base » auxquels pourraient venir s'ajouter d'autres programmes (pensions d'invalidité, allocations de chômage, subvention des salaires, etc.). Le faible montant du revenu minimum garanti par ces programmes permet de soumettre à des taux marginaux d'imposition (et donc à des contre-incitations au travail) relativement réduits tant les individus dont les gains sont supérieurs au niveau d'équilibre fiscal que ceux dont les gains lui sont infé-

rieurs, Sur le graphique 1, les segments de droite formés par les points DBE offrent une représentation de la structure des prestations dans le cadre d'un programme d'impôt négatif sur le revenu assurant un faible niveau de garantie.

Il convient de noter que dans le cadre d'un tel programme assurant un faible niveau de garantie, les taux marginaux d'imposition seraient similaires pour les plus démunis et pour le reste de la population. Dans l'absolu, les contre-incitations au travail implicitement fournies par un tel programme seraient faibles et les taux marginaux d'imposition auxquels seraient soumises l'ensemble des unités imposables – que leurs revenus soient supérieurs ou inférieurs au niveau d'équilibre fiscal – pourraient être de l'ordre de 20 à 25 pour cent dans bien des grands pays de l'OCDE dont le secteur public se caractérise par d'importants besoins de financement si la matière imposable est définie de façon large. Par rapport aux systèmes fiscaux en vigueur dans les pays de l'OCDE cette formule accroîtrait sensiblement les incitations au travail. Cela aurait évidemment pour corollaire que ces programmes ne soient guère généreux, ils seraient certes bien ciblés en faveur des plus démunis, mais s'il est vrai qu'ils réduiraient la pauvreté, ils ne la feraient pas pour autant disparaître. Ces programmes laisseraient subsister un plus grand degré de pauvreté que les mesures de soutien des revenus actuellement en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Le degré de pauvreté qui subsisterait serait par conséquent fonction de la réaction des travailleurs à bas salaires aux incitations au travail accrues implicitement fournies par le programme, ainsi que des mesures complémentaires de soutien des revenus destinées à compenser la perte de salaire subie par certaines catégories de population.

Au graphique 1, les segments de droite FGBC ou FGBE représentent la structure des prestations au titre des programmes d'impôt négatif sur le revenu offrant un niveau de garantie élevé. La garantie de revenu assurée par ces programmes serait généralement de l'ordre des deux tiers aux trois quarts du seuil de pauvreté. Ceux dont les gains (les revenus) sont inférieurs au niveau d'équilibre fiscal seraient soumis à un taux d'imposition marginal relativement élevé en termes absolus – environ 65 à 75 pour cent¹². Ces contre-incitations au travail relativement élevées toucheraient ceux dont les gains sont les plus faibles et elles seraient sensiblement supérieures à celles fournies au reste de la population. Cette forte « inflexion » du barème d'imposition et de transfert au niveau d'équilibre fiscal B est spécialement notable, surtout si on la rapproche du passage très progressif au barème d'imposition positive dans le programme assurant un faible niveau de garantie. Cette inflexion marquée fait que l'intégration de la composante du programme qui assure le soutien des revenus et de celle qui donne lieu à une imposition positive est plus malaisée que dans le cas des programmes offrant un faible niveau de garantie. Comparativement à bien des systèmes de soutien des revenus en vigueur dans les pays les plus riches de l'OCDE les programmes qui assurent un niveau de prestations élevé ne diminuent que légèrement, voire pas du tout, les contre-incitations

au travail fournies aux familles à faibles revenus et ils ne contribuent donc guère à réduire le piège de la pauvreté. Ces programmes offrant un niveau de garantie élevé pourraient par contre entraîner une réduction notable du degré de pauvreté dont l'ampleur sera bien entendu fonction des programmes catégoriels existants auxquels ils se substitueraient. Contrairement aux systèmes de soutien des revenus existants – souvent composés d'une multiplicité de programmes catégoriels –, qui traitent de façon différenciée des individus souffrant du même degré de pauvreté, ces programmes leur assurent (tout comme un crédit d'impôt sur le revenu) une égalité de traitement.

Avantages et inconvénients

Comme cela a été précédemment indiqué, les programmes d'impôt négatif sur le revenu et de crédit d'impôt sur le revenu présentent beaucoup de points communs, notamment en ce qui concerne la structure de base des transferts de revenus. Aussi l'évaluation ci-dessous se bornera-t-elle à compléter celle présentée lors de l'examen du crédit d'impôt sur le revenu.

Compte tenu qu'il est envisageable de dissocier un impôt négatif sur le revenu du système d'impôt sur le revenu, le niveau de base des prestations pourrait être augmenté sans réforme majeure du système fiscal. Comme il *en* a été fait mention lors de l'examen des programmes assurant un niveau de garantie élevé, il serait certes ainsi possible de mieux cibler le programme en restreignant le bénéficiaire des prestations aux plus démunis, mais une augmentation du niveau de base des prestations pourrait également exiger que les catégories à faible revenu qui en bénéficient soient soumises à des taux d'imposition implicite (c'est-à-dire à une réduction des prestations) relativement élevés, à moins que des prestations ne soient versées à des couches de la population situées bien plus haut dans l'échelle des revenus¹³. Ces taux d'imposition plus lourds auraient pour conséquence de réduire l'efficacité avec laquelle le programme favorise un accroissement de l'effort de travail et atténue les effets du piège du chômage et de la pauvreté.

La dissociation de la fonction de soutien des revenus et de la composante fiscale du système impliquerait la mise en place d'une structure administrative distincte ayant ses propres complexités. Dans la mesure où ils auraient à s'adresser à ce service administratif distinct, il n'est pas exclu que les bénéficiaires d'un soutien des revenus se sentent stigmatisés.

Coûts du programme et effets du point de vue de l'offre de travail et de la lutte contre la pauvreté

L'étude précédemment citée pour donner une indication approximative des effets d'un crédit d'impôt sur le revenu du point de vue des recettes nettes peut

également fournir une estimation de ceux d'un impôt négatif sur le revenu (voir Betson *et al.*, 1982). Cette étude envisage un impôt négatif sur le revenu offrant un niveau de garantie égal à environ 75 pour cent du seuil de pauvreté aux Etats-Unis (soit environ 35 à 40 pour cent du revenu moyen des ménages). (Cette garantie de revenu est identique à celle assurée par le programme de crédit d'impôt sur le revenu examiné ci-dessus.) Comme dans l'analyse portant sur le crédit d'impôt sur le revenu, le programme d'impôt négatif sur le revenu est censé se substituer à diverses mesures de soutien des revenus existantes et l'assiette fiscale est là encore définie de façon plus large, les programmes d'assurance chômage et invalidité étant maintenus en l'état. Il est supposé ne pas faire partie intégrante du système d'impôt sur le revenu; l'impôt négatif sur le revenu devient donc dans les faits un programme universel de transferts en faveur des ménages à bas revenus, évitant ainsi les complexités administratives et les lacunes au niveau de leur couverture dont souffrent les programmes catégoriels existants. Pour tous les ménages bénéficiant de transfert nets, un taux de réduction des prestations de 50 pour cent est appliqué à l'ensemble des gains et des autres revenus. Pour assurer l'absence d'incidence sur les recettes, tous les ménages ne bénéficiant pas de transferts doivent être soumis à un taux d'imposition marginal de 23 pour cent.

Cet impôt négatif sur le revenu assurant un niveau de garantie relativement faible réduit dans une moindre proportion le taux de pauvreté que le programme de crédit d'impôt sur le revenu précédemment analysé (il le ramène d'environ 21 pour cent à environ 16 pour cent). Cette forme d'impôt négatif sur le revenu substitue un taux d'imposition marginal de 50 pour cent aux taux d'imposition très élevés auxquels sont soumis les bénéficiaires des programmes existants. Le système d'impôt objet de la simulation est du type «à taux uniforme» et soumet les ménages à revenus moyens à des taux marginaux d'imposition plus élevés, alors qu'il réduit sensiblement ceux des contribuables à hauts revenus.

A l'aide de procédures similaires et de paramètres identiques à ceux utilisés pour l'analyse du crédit d'impôt sur le revenu, l'étude conclut à une réduction d'environ 6 pour cent de l'effort de travail pour les ménages dont les revenus sont les plus bas et à son augmentation d'environ 2 pour cent pour ceux à revenus moyens et élevés, qui sont contribuables nets, mais aussi à sa diminution d'environ % pour cent pour ceux à très hauts revenus. Dans l'ensemble, le volume total de l'offre de travail en années enregistrerait selon les estimations une **augmentation** de 0,3 pour cent seulement à la suite de la mise en place du système, contre 1 pour cent dans le cas du crédit d'impôt sur le revenu. L'augmentation du montant total des gains dans l'ensemble de l'économie était estimée à moins d'un demi-point de pourcentage (contre 1,8 pour cent dans le cas du crédit d'impôt sur le revenu précédemment analysé)¹⁴

Garantie de revenu minimum

Caractéristiques structurelles

Si l'on se reporte de nouveau au graphique 1, la structure du complément de ressources offert par un programme de garantie de revenu minimum pourrait être représentée par ABC. Si le niveau des revenus (des gains) est égal à zéro, un revenu minimum socialement défini ou égal au seuil de pauvreté est assuré au moyen de prestations de base ou de crédits d'impôt remboursables accordés à titre individuel aux adultes (dans certaines variantes ils le sont également aux enfants, ils sont alors versés à la personne qui en a la garde). Comme dans le cas du crédit d'impôt sur le revenu, tous les revenus et les gains sont soumis à un taux d'imposition marginal suffisant pour éviter toute diminution des recettes nettes. La plupart des analyses des programmes de garantie de revenu minimum envisagent un niveau de revenu minimum socialement défini au moins égal à la moitié du revenu moyen, tous ceux dont les gains sont supérieurs au niveau d'équilibre fiscal étant assujettis à des taux marginaux d'imposition élevés (supérieurs à 50 ou 60 pour cent). Comme dans le cas du crédit d'impôt sur le revenu, la plupart des analyses des programmes de garantie de revenu minimum prennent pour hypothèse que tous les revenus sont soumis à l'impôt sur le revenu et que l'assiette de celui-ci est définie de façon large. Le programme peut être conçu de telle sorte que les prestations soient versées aux ménages et que leur montant varie selon la taille de *ceux-ci*. Il peut également l'être de manière à assurer des versements à titre individuel aux adultes, ou aussi bien aux enfants qu'aux adultes.

Dans le modèle type du programme conçu pour réduire les contre-incitations au travail fournies aux travailleurs à revenus moyens ou élevés (par exemple ABC au graphique 1), il a été proposé d'appliquer un taux d'imposition marginal de 100 pour cent aux travailleurs dont les gains sont inférieurs au minimum garanti. Ces programmes de garantie de revenu minimum assortie de taux d'imposition marginaux très élevés sur les gains (revenus) inférieurs au niveau d'équilibre fiscal ciblent avec une grande efficacité leurs prestations au bénéfice des ménages à plus bas revenus du pays. Le montant global des transferts publics en faveur des plus démunis est par définition très important dans cette variante du programme, quoique l'effet de celui-ci sur les revenus des plus défavorisés dépende en partie de la réaction des travailleurs à bas revenus en ce qui concerne leur offre de travail compte tenu du niveau élevé de la garantie de revenu et des lourds taux d'imposition marginaux (qui peuvent atteindre jusqu'à 100 pour cent) auxquels ils sont soumis.

Avantages et inconvénients

La plupart des analyses de ce type de programmes supposent une garantie de revenu égale au minimum socialement acceptable ou au seuil de pauvreté dans le

pays. Deux catégories de programmes de garantie de revenu minimum ont été envisagées : dans la première les crédits sont intégrés dans la matière imposable et seraient donc partiellement « récupérés » au travers du système fiscal (de l'impôt sur le revenu), dans la seconde ils ne sont par contre pas imposables mais tous les autres revenus des ménages le sont. Ces deux variantes du programme de garantie de revenu minimum peuvent être considérées comme une forme particulière de crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt négatif sur le revenu. Le niveau effectif des crédits d'impôt (ou de la garantie de ressources) fournis dans le cadre des programmes de garantie de revenu minimum est généralement supérieur à celui envisagé dans les analyses du modèle type de crédit d'impôt sur le revenu ou même des programmes d'impôt négatif sur le revenu assurant un niveau de garantie élevé. Bien que les implications de tels programmes du point de vue de la structure de l'impôt sur le revenu soient rarement explicitées dans les propositions d'instauration d'une garantie de revenu minimum, il est généralement admis que leur mise en œuvre s'accompagnerait de la suppression de l'ensemble (ou de la plupart) des abattements fiscaux; la fiscalité serait de ce fait basée sur une définition large de la matière imposable. En tout état de cause, et quelle que soit la variante retenue, le taux d'imposition marginal appliqué à tous les revenus du travail serait supérieur dans le cadre du programme de garantie de revenu minimum que dans les autres formes de crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt négatif sur le revenu. Il ne peut qu'en être ainsi si l'on veut que le programme soit sans incidence sur les recettes ou qu'il assure son propre financement, compte tenu du niveau élevé du revenu minimum socialement défini dans de nombreux pays de l'OCDE.

On considère généralement qu'un programme de garantie de revenu minimum présente deux grands avantages par rapport aux systèmes de transferts actuellement en place dans la plupart des pays de l'OCDE. Premièrement, il n'est pas nécessaire de déterminer quelle est la situation d'une personne au regard de l'emploi pour décider du versement des prestations, d'où une réduction des coûts administratifs. Deuxièmement, dans la mesure où il fournit des prestations proches du niveau du revenu minimum socialement défini, un tel programme assure un soutien des revenus des pauvres occupant un emploi – c'est-à-dire de ceux qui travaillent mais dont le taux de salaire est insuffisant pour leur assurer le revenu minimum socialement défini.

Par rapport aux programmes de crédit d'impôt sur le revenu et d'impôt négatif sur le revenu offrant un faible niveau de garantie les plus couramment envisagés, les programmes de garantie de revenu minimum assurent une meilleure satisfaction des besoins de l'ensemble des ménages. Il en sera à coup sûr ainsi si la garantie de revenu est fixée au niveau du revenu minimum socialement défini. Cependant, conformément à la « loi d'airain » qui gouverne tous les programmes de soutien des revenus offrant une couverture universelle, le niveau élevé de la garantie de revenu assurée exige que de forts taux d'imposition marginaux – d'environ

50 pour cent, voire supérieurs – soient appliqués à toutes les rémunérations et aux autres revenus. Aussi le principal inconvénient des programmes de garantie de revenu minimum réside-t-il dans les importantes contre-incitations au travail auxquelles sont soumis (au travers des taux marginaux d'imposition élevés) tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenu.

Coûts du programme et effets du point de vue de l'offre de travail et de la lutte contre la pauvreté

Aucune étude fondée sur un exercice de simulation du type de celle évoquée ci-dessus à propos des programmes de crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt négatif sur le revenu n'a été menée à bien en ce qui concerne les propositions de garantie de revenu minimum. Si l'on extrapole les résultats présentés ci-dessus, la redistribution des revenus et la réduction de la pauvreté assurées par un programme de garantie de revenu minimum seraient plus importantes que celles obtenues grâce à un crédit d'impôt sur le revenu ou à un impôt négatif sur le revenu, et elles seraient selon toute vraisemblance supérieures à celles entraînées par les systèmes de soutien des revenus actuellement en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Cependant, les taux marginaux d'imposition relative très élevés auxquels sont soumis tous les travailleurs donnent à penser que la réduction globale de l'offre de travail serait sensiblement plus accusée que dans le cas des programmes de crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt négatif sur le revenu. Quant à savoir si le remplacement du système de soutien des revenus en vigueur dans les pays de l'OCDE par un programme de garantie de revenu se traduirait par une augmentation ou par une diminution de l'offre globale de travail, tout dépend de la structure et de la générosité des différents programmes de soutien des revenus et de compensation de la perte de salaire auquel ce programme se substituerait.

Programmes de crédit d'impôt au titre des revenus du travail ou de versement d'un complément de rémunération

Caractéristiques structurelles

Les programmes de versement d'un complément de rémunération font dépendre les transferts de revenus des **gains** de chaque **travailleur** et non plus comme les autres formules précédemment examinées des **revenus du ménage** et de la taille de ce dernier. Au graphique 1, le barème représenté par OGB correspond à un programme de versement d'un complément de rémunération. Ce programme n'offre pas de garantie de revenu et, sous la forme décrite, il subventionne les rémunérations de tous les travailleurs dont les gains sont inférieurs au seuil de pauvreté¹⁵. Les rémunérations **marginales** ne sont subventionnées que dans la mesure où elles sont inférieures au niveau correspondant au point d'inflexion du barème (point G sur le graphique). Afin d'accroître les gains des travailleurs au bas de l'échelle des

salaires, elles sont soumises à un taux marginal d'imposition négatif (ou un taux marginal de subvention). Pour les travailleurs dont les rémunérations sont supérieures à ce niveau mais inférieures au seuil de pauvreté, le barème est similaire à celui d'un impôt négatif sur le revenu et les rémunérations marginales sont soumises à un taux d'imposition marginal. Dans la plupart des analyses, un taux marginal de subvention de 20 à 40 pour cent est envisagé; le taux marginal d'imposition est généralement fixé à moins de 25 pour cent.

Avantages et inconvénients

Les programmes de versement d'un complément de rémunération présentent divers avantages et inconvénients qu'il convient de noter :

- ils peuvent aisément restreindre le bénéfice des prestations à certaines catégories de travailleurs tels que les chefs de famille ou les chefs de famille avec enfants; ils n'ont pas nécessairement à être universels. Leur barème pourrait en outre être ajusté pour tenir compte de la taille du ménage.
- ils fournissent de fortes incitations au travail à ceux dont les salaires ou les gains sont très faibles. Dans leur cas, un complément est ajouté à leur rémunération totale, et chaque dollar de salaire additionnel donne pareillement lieu au versement d'un complément¹⁶. Pour les travailleurs dont les rémunérations sont supérieures au point où le montant du complément atteint son maximum (point G du graphique 1) mais inférieures au seuil de pauvreté, un complément est également ajouté à la rémunération totale. Cependant, pour les travailleurs dont les gains se situent dans cette fourchette, les rémunérations marginales sont soumises à un certain taux d'imposition. Par conséquent, dans leur cas, tant l'effet de revenu que l'effet de substitution tendent à décourager tout effort de travail additionnel. Compte tenu que la distribution des rémunérations tend à prendre la forme d'une courbe en cloche, les travailleurs sont proportionnellement plus nombreux dans la partie du barème donnant lieu à l'application d'un taux d'imposition positif que dans celle correspondant aux rémunérations les plus faibles, qui bénéficient d'un taux de subvention¹⁷.
- S'ils fournissent des incitations marginales au travail variables sous l'angle de l'augmentation ou de la diminution marginale de l'effort de travail, contrairement à un impôt négatif sur le revenu ou à un crédit d'impôt sur le revenu, les programmes de versement d'un complément de rémunération n'assurent aucune prestation ni aucun transfert en faveur des sans-emploi. Aussi un important effet de ces programmes est-il d'encourager le passage de l'absence d'activité [souvent subventionnée dans le cadre des politiques actuelles au travers de programmes de prestations de nature catégorielle ou de programmes de type social] à l'occupation d'un emploi. Pour tout travail-

leur bénéficiant d'un complément de rémunération, ces programmes sont à l'origine d'une augmentation du taux de salaire effectif, de la même façon, si l'on compare les revenus liés à l'absence d'activité et au bénéfice de transferts sociaux avec les gains tirés du travail, ils font de l'exercice d'une activité une option plus intéressante que l'inactivité. Ils rendent à proprement parler le travail « payant » pour les individus d'âge actif faiblement qualifiés. À ce titre, un complément de rémunération réduit sensiblement les effets du « piège de la pauvreté » engendré par bien des programmes de soutien des revenus existants¹⁸.

- Étant donné que les programmes de versement d'un complément de rémunération n'assurent aucune garantie de revenu minimum, ils ne peuvent constituer le seul programme de soutien des revenus d'un pays, ni même le programme de base d'un système de soutien des revenus. Cependant, le versement d'un complément de rémunération ou un crédit d'impôt au titre des revenus du travail peuvent aisément être associés (ou intégrés) à d'autres systèmes tels que des programmes d'impôt négatif sur le revenu ou de crédit d'impôt sur le revenu. Cette intégration doit cependant être soigneusement conçue afin d'éviter de soumettre à des taux marginaux d'imposition cumulés très élevés les contribuables dont les revenus sont supérieurs au seuil au-delà duquel ces programmes prévoient l'application de taux marginaux d'imposition positifs.
- La variante du versement d'un complément de rémunération que constitue le crédit d'impôt au titre des revenus du travail peut être aisément intégrée à un système d'impôt positif sur le revenu. Le programme fait alors partie intégrante du barème de l'impôt et son administration est assurée par les autorités fiscales. Qui plus est, dans la mesure où ce type de programme n'exige que des informations sur les rémunérations, son administration s'avère relativement simple.

Coûts du programme et effets du point de vue de l'offre de travail et de la lutte contre la pauvreté

Si l'on possède beaucoup d'informations sur les coûts de ces programmes de versement d'un complément de rémunération, on ne dispose guère d'indications fiables sur leurs effets du point de vue de l'offre de travail. Dans l'analyse ci-dessous, nous nous appuyons sur de récentes études du crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux États-Unis, qui a été sensiblement élargi par une loi adoptée en 1993¹⁹. Le programme examiné est celui dont le texte de loi de 1993 prévoit l'entrée en vigueur en 1996.

Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail qui entrera en vigueur en 1996 fournira des transferts de revenus à près de 13 millions de ménages américains,

moyennant un coût de près de 20 milliards de dollars. Les deux tiers environ de ces transferts bénéficieront aux travailleurs vivant en situation de pauvreté ou de quasi pauvreté. Dans le cas d'un ménage avec deux enfants, les gains inférieurs à un seuil proche de 8 500 dollars seront subventionnés au taux de 36 pour cent – ce qui implique un complément de rémunération maximum de plus de 3 000 dollars. Au-delà de 11 000 dollars, la réduction progressive de ce complément de 3 000 dollars débute grâce à l'application d'un taux d'imposition implicite d'environ 20 pour cent. Les ménages dont les gains ne dépassent pas 27 000 dollars bénéficient encore d'un certain complément de rémunération. On estime que ce programme permettrait de tirer de la pauvreté près de 1.4 million de ménages grâce au crédit d'impôt au titre des revenus du travail et de réduire d'environ 15 pour cent le taux de pauvreté des familles avec enfants.

Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail fournit à l'évidence d'importantes incitations au travail aux ménages à faibles revenus – et notamment à ceux qui bénéficient du taux marginal d'imposition « négatif » de 36 pour cent. Cependant, le crédit d'impôt au titre des revenus du travail est à l'origine d'une réduction des incitations au travail fournies aux ménages (avec deux enfants) dont les rémunérations sont supérieures à 11 000 dollars, alors que c'est précisément dans cette zone de la courbe des rémunérations que se trouve concentrée la plus grande partie de la population. Ces contre-incitations au travail sont contrebalancées par les effets positifs qu'a sur l'offre de travail l'incitation à passer du chômage à l'occupation d'un emploi. Scholz a résumé de la façon suivante les effets exercés sur l'offre de travail par le crédit d'impôt au titre des revenus du travail aux Etats-Unis :

« Ce crédit devrait dans l'ensemble entraîner une réduction du nombre d'heures effectuées par les travailleurs, [mais] la portée économique de celle-ci devrait rester limitée. Qui plus est, dans la mesure où les contribuables n'ont pas conscience des effets du crédit sur les salaires après impôt, tant ses effets positifs dans la fourchette donnant lieu à subvention que ses effets négatifs pour les contribuables dont les revenus se situent dans la fourchette où son montant est progressivement réduit sont surestimés. Les données empiriques les plus fiables dont on dispose suggèrent donc que le crédit d'impôt au titre des revenus du travail a des effets limités, mais préjudiciables, sur le nombre d'heures travaillées... [Ces estimations] souffrent [cependant] de l'absence d'évaluations des effets du crédit d'impôt au titre des revenus du travail sur le taux d'activité. Le crédit a indiscutablement une incidence positive sur les incitations fournies par le marché du travail concernant la décision de travailler ou non... Nous estimons que l'augmentation du taux d'activité accroîtrait au total d'environ 74 millions le nombre d'heures travaillées. [Ce chiffre doit être rapproché de notre estimation de la diminution du nombre d'heures effectuées par les travailleurs confrontés aux contre-incitations au travail fournies par le crédit d'impôt au titre des revenus du travail.] Les simulations suggèrent que la

réduction globale des heures effectuées par les ménages composés d'actifs, qui atteindrait 54,5 millions, serait plus que compensée... Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il importe de ne pas négliger la marge de progression du taux d'activité lorsqu'on étudie les effets du crédit d'impôt au titre des revenus du travail sur le marché de la main-d'œuvre » (JohnKarl Scholz, 1995).

Subvention du taux de salaire : objectifs, effets et problèmes

En augmentant le salaire horaire des travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations, la subvention du taux de salaire²⁰ contribue à réduire la pauvreté parmi cette population. Elle fournit dans le même temps une incitation à accroître l'offre de travail, ce qui compense la propension des programmes habituels de soutien des revenus à susciter l'apparition du « piège de la pauvreté ». Par ailleurs, dans une économie caractérisée par l'existence d'un salaire minimum d'un montant substantiel, les effets négatifs de celui-ci sur l'emploi ont tendance à être contre-carrés ou neutralisés par une subvention du taux de salaire²¹. Ces trois effets indiscutables constituent ses principaux avantages.

Cependant, peut-être plus que toute autre mesure de lutte contre la pauvreté, la subvention du taux de salaire exerce une multiplicité d'effets économiques qui doivent être pris en compte lors de son évaluation. Les programmes de subvention du taux de salaire ont en particulier les effets suivants :

- Ils tendent à amenuiser le salaire du marché pour les travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations en induisant une augmentation de l'offre de travail en réaction à l'augmentation du « salaire net ». C'est en partie cette pression à la baisse des taux de salaire du marché qui fait que ces programmes ont d'importants effets potentiels sur l'emploi. La diminution du salaire du marché a pour conséquence que l'embauche de travailleurs faiblement qualifiés devient plus intéressante pour de nombreux employeurs²².
- Ils réduisent dans le même temps les avantages liés pour un travailleur faiblement qualifié aux investissements (réalisés par exemple dans le domaine de l'éducation, de la formation ou de la recherche d'un emploi) en vue d'accroître son taux de salaire. Les augmentations des taux de salaires sont de fait soumises à un taux d'imposition marginal, alors que celles de l'offre de travail et du nombre d'heures travaillées bénéficient d'une subvention
- ils tendent à inciter les travailleurs à faire état de taux de salaire inférieurs à la réalité, à gonfler le nombre d'heures effectuées, et à s'engager dans des activités non déclarées. Ils incitent en outre les travailleurs et les employeurs à s'entendre pour effectuer de fausses déclarations concernant les taux de salaire effectifs.

- Ils requièrent, pour leur bonne administration, des informations sensiblement différentes de celles dont disposent les services fiscaux pour l'application de la législation relative à l'impôt sur le revenu. Alors que la réglementation fiscale existante met principalement l'accent sur les gains et les revenus, la bonne administration d'une subvention du taux de salaire exige de disposer d'informations et de documentation sur les taux de salaire horaires et sur le nombre d'heures effectuées²³
- Ils fournissent aux travailleurs à bas salaires et non aux travailleurs à bas revenus et à leurs familles un complément de revenu qui est fonction de leur effort de travail. De fait, bien des travailleurs à bas salaires sont des actifs secondaires membres (enfants ou conjoints par exemple) de familles à revenus élevés ou moyens. Une subvention du taux de salaire pourrait par conséquent être moins bien ciblée qu'un crédit d'impôt sur le revenu ou un impôt négatif sur le revenu²⁴.

Subventions à la création marginale d'emplois versées aux employeurs : objectifs, effets et problèmes

A la différence des programmes précédemment examinés, les subventions versées aux employeurs en vue de favoriser l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés n'accroissent pas directement les gains et les revenus des travailleurs à bas salaire et de leurs familles. Elles exercent au contraire leurs effets de façon indirecte en modifiant en faveur des travailleurs faiblement qualifiés la demande relative dont font l'objet de la part des employeurs les différents intrants sur le marché. En conséquence, le taux de salaire des travailleurs les moins qualifiés tend à augmenter et un plus grand nombre de travailleurs à bas salaires sont en mesure de trouver un emploi. Comme dans le cas de la subvention du taux de salaire, les réactions du marché à la mise en œuvre du programme aboutissent à une augmentation de l'emploi et à une atténuation de la pauvreté pour les travailleurs faiblement qualifiés. En agissant sur la demande de travail, ces subventions tendent à compenser les effets négatifs qu'exercent sur l'emploi les dispositions instituant un salaire minimum, et elles réduisent ce faisant la propension des programmes de soutien des revenus existants à susciter un piège de la pauvreté. Comme cela a été précédemment indiqué, le programme de crédit d'impôt au titre de la création d'emplois (*New Jobs Tax Credit Programme*) en vigueur aux États-Unis à la fin des années 70 offre un exemple de ce type de programmes de subventions à la création marginale d'emplois versées aux employeurs. Tant les études empiriques des effets exercés sur l'emploi par ce programme de crédit d'impôt que les analyses des subventions à la création marginale d'emplois fondées sur des exercices de simulation suggèrent que, par rapport aux autres mesures en faveur de la création de

postes de travail, cette stratégie stimule efficacement l'emploi à un coût raisonnable pour les pouvoirs publics²⁵.

Comme dans le cas de la subvention du taux de salaire, plusieurs problèmes doivent faire l'objet d'un examen approfondi avant la mise en œuvre d'un programme national, et en particulier :

- Une attention toute spéciale doit être accordée aux problèmes de conception lors de la mise en place d'un programme de subventions versées aux employeurs en vue de favoriser la création marginale d'emplois. Les subventions à la création d'emplois versées à l'employeur existantes (telles que le crédit d'impôt au titre de la création d'emplois aux États-Unis) ne sont généralement pas spécifiquement destinées à encourager la création marginale d'emplois²⁶.
- Le problème du ciblage des subventions versées à l'employeur doit être soigneusement examiné lors de leur conception. Le programme doit être conçu de telle façon qu'il incite les employeurs à embaucher des travailleurs à bas salaires et non simplement à engager un plus grand nombre de salariés.
- Les incitations implicitement fournies par un tel système risquent de pousser les employeurs à donner un caractère cyclique à leurs décisions de production ou à « faire tourner » leurs effectifs afin de maximiser le montant des subventions qu'ils reçoivent²⁷. La conception du programme doit être telle qu'elle limite dans toute la mesure du possible ce type de comportements.

Il faut une nouvelle fois souligner qu'un programme de subventions à la création marginale d'emplois versées aux employeurs ne peut à lui seul fournir un filet de protection sociale à la population ni assurer une réduction effective de la pauvreté. Toutefois, dans le cadre d'une restructuration plus générale du segment à bas salaires du marché du travail, ces subventions peuvent contribuer à développer l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés, et donc atténuer tout éventuel piège du chômage ou de la pauvreté engendré par les politiques de soutien des revenus existantes.

POLITIQUE SOCIALE AXÉE SUR L'EMPLOI : ÉBAUCHE D'UNE STRATÉGIE DE REFORME

L'examen des six stratégies de base permettant de réduire le « piège de la pauvreté » tout en assurant un soutien adéquat des revenus et en accroissant aussi bien l'offre que la demande de travail permet de tirer un enseignement clair :

Aucune mesure ne peut à elle seule assurer un soutien adéquat des revenus à ceux dont les gains ne sont pas suffisants (c'est-à-dire une réduction

de la pauvreté) et stimuler dans le même temps le développement de l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés. Il convient de mettre une nouvelle fois l'accent sur la «loi d'airain» qui gouverne le soutien des revenus : une garantie de revenu assurant à tous les citoyens un niveau de vie «adéquat» financé par un impôt sur le revenu des personnes physiques nécessite un système de taux marginaux d'imposition fournissant implicitement d'importantes contre-incitations au travail. Et plus la garantie est élevée, plus les contre-incitations au travail sont fortes.

Il en résulte que le crédit d'impôt sur le revenu et l'impôt négatif sur le revenu pourraient être des instruments efficaces pour *i)* fournir une garantie de revenu minimum en dessous duquel aucun individu ni aucune famille ne pourra tomber, et *ii)* réduire les fortes contre-incitations au travail implicitement fournies par les mesures sociales existantes (telles que celles de soutien des revenus en cas de chômage ou d'invalidité, ou au titre de l'aide sociale). Toutefois, aucun de ces instruments n'est susceptible d'entraîner une augmentation notable de la demande de travailleurs faiblement qualifiés, ni donc d'influer sur leur niveau d'emploi global

A l'inverse, les instruments précédemment examinés qui subordonnent les prestations à l'occupation d'un emploi – complément de revenu, subvention du taux de salaire, et subventions à la création marginale d'emplois versées à l'employeur – peuvent *i)* encourager la réinsertion dans le marché du travail et le retour à l'emploi, *ii)* accroître la demande effective de travailleurs faiblement qualifiés, et *iii)* contribuer à la réduction de la pauvreté grâce à l'augmentation de la rémunération du travail. Ces instruments ne permettent cependant pas de fournir une garantie de revenu minimum à tous les individus et à leurs familles.

Ces conclusions suggèrent qu'il serait possible de recourir à une association judicieuse de ces instruments que l'on pourrait simultanément mettre en œuvre pour :

- fournir une garantie de revenu minimum à tous les individus et à leurs familles,
- supprimer les graves contre-incitations au travail implicitement fournies par les politiques sociales existantes, et même créer des incitations positives à l'augmentation de l'offre de travail des travailleurs faiblement qualifiés, et
- stimuler la demande de travailleurs faiblement qualifiés exprimée par les employeurs publics et privés

Un modèle de stratégie de croissance dans l'équité

1.36 Dans cette section, nous ébauchons à grands traits une possible association de politiques de soutien des revenus et de réforme du marché du travail qui pourrait

contribuer à atteindre simultanément l'ensemble de ces objectifs. Cette association de politiques devrait être considérée comme un exemple de stratégie d'ensemble visant à réduire la pauvreté tout en promouvant l'indépendance économique. Notre objectif est en effet d'alimenter le débat sur une réforme des politiques orientée vers ce but et non d'affirmer la supériorité de cette approche par rapport aux autres allant dans le même sens. Il nous faut souligner que cette analyse ne se penche pas sur l'éventail de mesures qui pourraient compléter cette constellation de politiques en vue de réduire le piège de la pauvreté et de favoriser le développement de l'emploi. Il s'agit notamment des politiques macroéconomiques, des programmes d'éducation et de formation (d'investissement en capital humain), des politiques migratoires, des politiques de relocalisation, ainsi que celles destinées à assouplir les entraves au libre fonctionnement du marché du travail (par exemple les dispositions instituant un salaire minimum, les restrictions imposées aux employeurs en matière de licenciement, etc.)

Bien que cet exemple de stratégie de croissance dans l'équité puisse s'avérer non seulement plus aisé à mettre en œuvre mais aussi plus efficace si les transferts publics n'assurent qu'un soutien des revenus relativement modeste (comme c'est le cas aux États-Unis), des modifications ou adjonctions de certaines de ses caractéristiques accroîtraient son utilité pour d'autres pays de l'OCDE. La dernière partie de cet article revient sur ce point de façon plus approfondie.

Parmi les principales réformes que pourrait inclure cette ébauche de stratégie, il est possible de citer :

- *Une diminution de la générosité des pensions de retraite et un relèvement de l'âge normal de la retraite*

Ces mesures permettraient de libérer des ressources budgétaires pour financer une série de nouveaux programmes (voir ci-dessous), et elles entraîneraient tout à la fois *i*) une réduction des incitations au départ anticipé à la retraite, et *ii*) une augmentation des incitations à la constitution d'une épargne privée en vue du financement des retraites dans les années à venir

- *La suppression des programmes existants de transfert de revenus en cas d'invalidité, d'indemnisation du chômage ou de versement de prestations sociales, ou la révision à la baisse du niveau des prestations des programmes d'assurance chômage et invalidité et la transformation de ces programmes en compléments des mesures de garantie de revenu minimum décrites ci-dessous*

La suppression ou la révision à la baisse de ces programmes libérerait également des ressources budgétaires pour financer les nouveaux programmes et ferait disparaître ou atténuerait les effets des aspects des systèmes de protection sociale

de nombreux pays de l'OCDE qui contribuent à la création de fortes contre-incitations au travail et à l'apparition du « piège de la pauvreté »).

- *La mise en place d'un programme de crédit d'impôt sur le revenu*

Dans ce programme, les revenus d'un ménage seraient définis de façon large et un crédit d'impôt serait accordé à chaque foyer (ou unité imposable) en fonction de sa taille et de sa composition (par exemple le nombre d'adultes et d'enfants qui le composent). Ce crédit garantirait aux unités imposables un revenu minimum qui serait fixé à un niveau assez bas, par exemple à la moitié ou aux deux tiers du seuil de pauvreté explicite ou implicite dans le pays. Les ménages sans autres ressources recevraient le montant total du crédit à titre d'aide; ceux qui disposent d'autres revenus toucheraient des versements nets de moindre montant; les familles les plus aisées ne bénéficieraient d'aucun transfert net. Ce programme serait intégré au système d'impôt positif sur le revenu de façon à assurer la progressivité des taux marginaux d'imposition et de transfert.

Ce faible niveau de garantie de revenu assurée par le programme ferait disparaître la pauvreté sous ses formes les plus criantes, la courbe de distribution des revenus du pays étant amputée de son extrémité inférieure. Il faut cependant avoir conscience de ce que la garantie de revenu minimum assurée par ce programme de soutien des revenus de base est relativement faible (en pourcentage du revenu moyen) par rapport aux niveaux habituels des prestations au titre des programmes d'allocations de chômage et de pensions de retraite et d'invalidité (ainsi que des programmes instituant un filet de protection sociale) dans les pays de l'OCDE possédant des systèmes de transfert généreux et de grande ampleur. Aussi le remplacement de ces programmes par le seul crédit d'impôt sur le revenu universel entraînerait-il une augmentation des taux de pauvreté d'ensemble, même s'il fait disparaître les formes les plus criantes de pauvreté. Les pertes de revenu subies par les bénéficiaires des programmes généreux existants pourraient être compensées soit par un accroissement des gains lié à une augmentation des incitations au travail et des aides à l'emploi qui font également partie de cette proposition, soit par la mise en place de programmes catégoriels d'allocations de chômage et de pensions de retraite et d'invalidité destinés à compléter les prestations fournies par le crédit d'impôt sur le revenu. (Cette dernière option est sous-entendue au second point, et elle est examinée dans la section suivante.)

Un avantage essentiel de cette composante de la stratégie proposée réside dans la notable augmentation des incitations au travail par rapport à celles inhérentes aux taux élevés de réduction des prestations assurées par les programmes de soutien des revenus actuellement mis en œuvre dans la plupart des grands pays de l'OCDE. Un crédit d'impôt sur le revenu universel ferait également disparaître la complexité résultant de la multiplicité des programmes actuellement en vigueur, et il éviterait en grande partie la stigmatisation à laquelle donnent lieu les programmes sociaux existants. L'intégration d'un crédit d'impôt sur le revenu dans le

système normal d'impôt sur le revenu permettrait de taxer les revenus et d'assurer un soutien économique de façon simple, transparente, universelle, et équitable.

- *L'adoption d'un programme d'aides à l'emploi en faveur des travailleurs faiblement qualifiés comportant deux volets*

Une source majeure d'inégalités et de chômage dans les pays de l'OCDE réside dans les différences entre les diverses catégories de la population en ce qui concerne l'accès à l'emploi, et notamment aux emplois stables décentement rémunérés et offrant des perspectives d'avancement. Les pays membres sont généralement confrontés à une situation où le marché du travail n'offre que des perspectives relativement sombres aux minorités, aux jeunes, aux travailleurs atteints d'incapacité et aux mères célibataires – toutes catégories caractérisées par de faibles niveaux de qualification et d'instruction

Les problèmes auxquels se heurtent les travailleurs défavorisés sur le marché de l'emploi sont essentiellement d'ordre structurel; certaines catégories souffrent du chômage alors que d'autres bénéficient de bonnes perspectives d'emploi. Ce phénomène est fondamentalement dû à l'insuffisance des qualifications et du niveau d'instruction des travailleurs dont les salaires sont les plus bas – leur embauche ne se traduit guère par une augmentation de la production et des bénéfices pour l'employeur. Ce problème est aggravé par la contraction de la demande de main-d'œuvre et par les distorsions occasionnées sous l'effet conjugué des dispositions instaurant un salaire minimum, des conventions salariales négociées avec les syndicats, et des avantages annexes, ainsi que des impôts et cotisations sur les salaires que doivent verser les entreprises pour tout travailleur. Ces contraintes contribuent à défavoriser les travailleurs faiblement qualifiés sur le marché de l'emploi.

La proposition présentée ici comporte deux volets, puisqu'elle s'adresse aussi bien aux travailleurs défavorisés qu'à leurs employeurs. Elle aurait pour effet de modifier les conditions d'embauche de ces travailleurs – afin qu'il devienne plus intéressant et plus rentable qu'actuellement de les recruter. Les deux volets de cette politique visent à lever les obstacles à la demande de main-d'œuvre créés par les rigidités du marché et à accroître l'emploi des travailleurs les moins qualifiés²⁸. Les coûts supportés par l'entreprise devraient tendre à diminuer, alors que le volume de production devrait tendre à augmenter.

Des subventions à la création marginale d'emplois versées aux employeurs

Ce volet du programme présenterait les caractéristiques décrites ci-dessus, et il fournirait des incitations financières aux employeurs qui embauchent plus de travailleurs faiblement qualifiés qu'ils n'en auraient autrement engagés. Ces subventions favoriseraient donc par définition la création marginale d'emplois en influant sur les décisions des entreprises concernant les quantités d'intrants à acquérir et leur composition

Si un programme de ce type a déjà été essayé aux États-Unis – le crédit d'impôt au titre de la création d'emplois (*New Jobs Tax Credit*) – un large éventail de modifications pourraient être apportées à sa structure pour accroître son potentiel de création d'emplois²⁹.

Une subvention du taux de salaire

Le second volet de ce programme s'adresse essentiellement aux travailleurs faiblement qualifiés eux-mêmes. Un programme de subventions versées au salarié serait mis en place en faveur des travailleurs défavorisés et de ceux qui souffrent de problèmes de chômage persistant et de longue durée. Une certaine fraction du salaire des travailleurs au bas de l'échelle des rémunérations serait subventionnée par le gouvernement, fournissant au travailleur un avantage sur le marché du travail, et donc une incitation à chercher un emploi. Les travailleurs seraient encouragés à faire preuve d'initiative et à chercher un emploi par eux-mêmes; le programme vise à agir sur l'offre de travail *des* travailleurs faiblement qualifiés

Ce nouvel environnement sur le marché du travail améliorera les perspectives d'emploi des travailleurs défavorisés en exerçant du côté de l'offre comme de la demande des pressions constantes en faveur de la création à un coût raisonnable d'emplois à leur intention. Il favorisera ainsi une plus grande égalité des chances d'emploi. Le fait de privilégier les créations d'emploi dans les segments du marché du travail qui connaissent les problèmes de chômage les plus aigus et qui sont les plus exposés au risque que les systèmes d'imposition et de transfert actuels entraînent l'apparition du « piège de la pauvreté » pourrait permettre de développer l'emploi et la production sans tension inflationniste notable.

Ce programme du marché du travail à deux volets modifiera fondamentalement la structure des salaires sur les marchés de l'emploi du secteur privé en augmentant le salaire net des travailleurs faiblement qualifiés par rapport à ceux des catégories qui bénéficient de perspectives plus favorables sur le marché du travail. Cela réduirait les inégalités des chances d'emploi et des rémunérations tout en encourageant l'indépendance, le travail et l'initiative.

Et quel serait le coût de cette stratégie ?

A l'évidence, des réformes de la structure et de la couverture des programmes du type et de l'ampleur de celles suggérées dans cet ensemble de propositions modifieront à la fois l'offre et la demande de travailleurs à bas salaires, ainsi que le fonctionnement des marchés du travail. Il en résultera une redistribution de revenus et d'importantes modifications des incitations au travail. Il est par conséquent impossible d'estimer avec quelque précision le coût budgétaire de telles réformes. Il semble toutefois possible de donner une idée approximative de l'ampleur de leur

coût budgétaire et de leurs effets sur l'offre de travail; les estimations indicatives présentées ci-dessous concernent la situation aux États-Unis.

Envisageons tout d'abord un crédit d'impôt sur le revenu d'un montant représentant de la moitié aux deux tiers du seuil de pauvreté. Si l'on s'appuie sur l'étude fondée sur un exercice de simulation portant sur les réformes aux États-Unis qui a été examinée plus haut, un programme de ce type (assorti, rappelons-le, de la suppression des programmes sociaux existants) se traduirait par le transfert aux ménages à faibles revenus de 25 à 30 milliards de dollars environ sous la forme d'un soutien additionnel des revenus, ce qui exigerait un léger accroissement des impôts acquittés par les contribuables les plus aisés. En 1992, les recettes fiscales tirées de l'impôt sur les personnes physiques au niveau fédéral s'élevaient à près de 500 milliards de dollars, d'où la nécessité d'une augmentation des recettes fiscales d'environ 5 pour cent dans l'hypothèse que toutes choses demeurent égales par ailleurs. Toutefois, compte tenu que la mise en place d'un crédit d'impôt sur le revenu suppose également une réforme de la structure de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et un élargissement de l'assiette fiscale ainsi que la suppression des abattements à la base, l'accroissement des recettes fiscales nécessaire pourrait n'exiger tout au plus qu'une légère augmentation des taux d'imposition.

Ce programme suffirait à lui seul à accroître sensiblement les incitations au travail fournies aux personnes à bas revenus qui bénéficient actuellement d'allocations de chômage, de pensions d'invalidité ou de retraite et de prestations sociales, bien que la possible augmentation des taux d'imposition auxquels devraient soumettre les ménages les plus aisés aurait pour effet de réduire légèrement les incitations au travail qui leur sont fournies.

Les subventions à la création marginale d'emplois versées aux employeurs prennent pour modèle le crédit d'impôt au titre de la création d'emplois en vigueur aux États-Unis en 1977-78. Il apparaît que ce programme (décrit ci-dessus) a eu une incidence notable sur la demande de main-d'œuvre faiblement qualifiée (voir note 29 ci-dessous). Des subventions ont été versées pour près de 1 pour cent de la population active, à un coût pour le gouvernement fédéral de 2 milliards de dollars. Cela correspondrait à un programme de 10 à 15 milliards de dollars aujourd'hui, notamment s'il s'appuie sur une campagne publicitaire et si l'engagement est pris de réduire les difficultés administratives. De toute évidence, la charge nette supportée par les finances nationales serait moindre si l'augmentation de la demande de main-d'œuvre que l'on attend d'un tel programme aboutit de fait à un important développement de l'emploi (et donc des prélèvements fiscaux) pour les travailleurs à bas salaires.

Considérons enfin la subvention du taux de salaire. Voici un certain nombre d'années, les coûts d'une subvention du taux de salaire d'un montant égal à 50 pour cent de la différence entre le taux de salaire effectif et un taux pris pour objectif d'environ 10 dollars par heure (aux prix de 1993) ont été estimés à l'aide d'un

modèle permettant d'effectuer des simulations (voir l'article de David Betson et John Bishop in Haveman et Palmer, 1982). En dollars courants, cette estimation suggère que si une telle subvention du taux de salaire était fournie à tous les chefs de famille avec enfants, le coût budgétaire serait de l'ordre de 5 à 10 milliards de dollars. Compte tenu qu'un tel programme accroît les incitations au travail fournies aux travailleurs faiblement qualifiés, cette estimation constitue sans doute un maximum.

L'ensemble du programme implique donc un coût de l'ordre de 35 à 60 milliards de dollars, ce qui représente moins de 5 pour cent des recettes courantes de l'État fédéral, ou encore une année d'augmentation des recettes fédérales. A ce prix, il serait possible d'obtenir un notable accroissement de l'adéquation et de l'équité du système national de soutien des revenus et de mener à bien une réforme radicale du fonctionnement du segment à bas salaires du marché du travail. L'augmentation des incitations au travail et des encouragements fournis aux entreprises pour qu'elles privilégient la croissance de l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés pourrait entraîner un accroissement notable de l'offre de travail à bas salaires, ainsi que du niveau global de l'emploi et des gains des travailleurs faiblement qualifiés et possédant un niveau d'instruction peu élevé. Il convient de noter que les hypothèses ci-dessus concernant le coût de ce programme ne prennent pas en considération l'augmentation de la masse salariale et des prélèvements fiscaux qui lui sont liés résultant de sa mise en œuvre.

REMARQUE FINALE SUR LE DILEMME AUQUEL SONT CONFRONTES CERTAINS PAYS DE L'OCDE

Cet article vise à identifier un éventail d'instruments d'action universels qui, seuls ou en association, pourraient tout à la fois assurer le soutien des revenus des familles pauvres d'un pays et encourager l'effort de travail et l'initiative individuelle. Ces instruments d'action présentent un intérêt tout particulier pour les pays de l'OCDE qui possèdent des programmes de transferts de revenus généreux et de grande ampleur (par exemple pour cause de chômage, d'invalidité, de retraite, ou au titre de l'aide sociale). Ces pays souffrent généralement de problèmes liés au piège du chômage et de la pauvreté créé par la générosité et la facilité d'obtention des prestations publiques plus aigus que les pays dont les systèmes de prestations sont moins développés. Nous avons suggéré que la substitution de mesures universelles de garantie de revenu favorisant l'emploi aux programmes catégoriels de soutien des revenus assurant des prestations élevées (par exemple des taux de compensation de la perte de revenu de 60 à 80 pour cent) pourrait atténuer les problèmes liés au piège de la pauvreté ayant pour effet d'entraver la croissance auxquels ces pays sont actuellement confrontés.

Cependant, la garantie de revenu qui constitue l'élément central de « l'ébauche » de stratégie que nous avons suggérée est bien inférieure au revenu minimum implicite assuré par les programmes en vigueur dans les pays de l'OCDE qui fournissent les prestations les plus généreuses. Ce revenu minimum élevé ne peut servir de base à la garantie de revenu minimum si des mesures universelles de soutien des revenus (par exemple un crédit d'impôt sur le revenu ou un impôt négatif sur le revenu) devaient être substituées à un ensemble de programmes sociaux catégoriels. Dans l'hypothèse où un crédit d'impôt sur le revenu ou un impôt négatif sur le revenu à caractère général exigeraient que la garantie de revenu soit fixée à un niveau si élevé qu'il puisse représenter jusqu'à 50 pour cent du revenu moyen dans ces pays, le taux marginal d'imposition auquel devraient être soumis *tous* les gains serait intolérablement élevé si l'on veut que la réforme soit sans incidence sur les recettes budgétaires. Il en résulterait certes une réduction du piège du chômage et de la pauvreté pour les actuels bénéficiaires des prestations, mais de fortes contre-incitations au travail seraient fournies au reste de la population. Une telle réforme semble économiquement et politiquement impraticable.

Deux options sont envisageables. Premièrement, les pays de l'OCDE qui souhaitent faire disparaître le piège de la pauvreté et accroître les incitations au travail et l'emploi des travailleurs faiblement qualifiés sont confrontés à la nécessité de réduire les taux de compensation de la perte de revenu actuellement assurés par certains de leurs programmes si le niveau des prestations fournies par ceux-ci doit servir de référence pour la détermination du revenu minimum socialement acceptable. Il sera certes politiquement difficile de faire avaler la pilule, mais la « loi d'airain » précédemment décrite qui gouverne les mesures de soutien des revenus indique que des garanties de revenu élevées et de fortes incitations au travail sont des objectifs incompatibles³⁰

Il existe cependant une seconde option. Les gouvernements peuvent décider qu'il convient que le niveau de la garantie de revenu jugé acceptable pour tous les citoyens à l'exception de ceux appartenant à certaines catégories particulières (tels que les invalides ou les chômeurs) représente une proportion relativement faible, par exemple de l'ordre de 30 à 40 pour cent, du revenu moyen. Une telle garantie pourrait être fournie au moyen d'un crédit d'impôt sur le revenu ou d'un impôt négatif sur le revenu. En outre, une garantie de revenu et des taux de compensation de la perte de salaire plus élevés seraient assurés aux personnes admises au bénéfice des programmes catégoriels complémentaires spécialement conçus à leur intention. Un système de soutien des revenus universel et de grande ampleur complété par des programmes catégoriels de ce type pourrait dès lors être financièrement envisageable et réalisable. Une garantie de revenu minimum d'un niveau modeste serait assurée à tous les ménages d'âge actif, et les incitations au travail seraient maintenues. Mais il faut alors admettre que les travailleurs bénéficiant de programmes catégoriels spécifiques ne soient pas soumis aux incitations au travail

souhaitables auxquels est confronté le reste de la population et qu'ils demeurent des victimes potentielles du piège de la pauvreté. Si cette stratégie est appliquée, il pourrait être souhaitable de réduire à terme le piège de la pauvreté en diminuant progressivement les taux de compensation de la perte de revenu assurés par ces programmes et en subordonnant à des critères plus strictes l'admission au bénéfice des prestations.

En somme, on ne peut guère espérer créer sur le marché du travail un environnement encourageant le travail et l'indépendance économique des travailleurs faiblement qualifiés ou des chômeurs à moins de s'engager dans l'une ou l'autre de ces voies semées de difficultés sur le plan politique.

NOTES

1. La description ci-dessous porte essentiellement sur les programmes assurant une aide à la population d'âge actif et elle ne tient par conséquent pas compte des contre-incitations au travail implicitement fournies par les programmes de retraite de la sécurité sociale. Plusieurs publications de l'OCDE décrivent la nature des politiques de protection sociale et de marché du travail dans les pays membres. Une description schématique des dispositions en matière d'admission au bénéfice et de couverture de plusieurs de ces programmes est fournie par l'US Social Security Administration, Office of Research and Statistics, *«Social security programmes throughout the world – 1995»*, Social Security Administration Publication n° 13-11805, Research Report n° 64, Washington, D.C., juillet 1995. Les effets sur l'emploi, le chômage, l'ajustement des salaires et la croissance économique exercés par les programmes sociaux, la protection de l'emploi, et les lois instaurant un salaire minimum sont examinés dans OCDE (1994), chapitres 5, 6, 8, et 9.
2. Edmund Phelps a analysé l'effet de ces distorsions dans le cadre de la théorie du «taux de chômage naturel») et il est parvenu à la conclusion qu'elles ont pour conséquence d'aggraver ce dernier (Edmund S. Phelps, 1994). Les fondements théoriques du modèle du taux naturel de Phelps ont été remis en cause par nombre de critiques; ces remises en cause sont évoquées in Phelps (1995). Voir également Richard Layard, Stephen Nickell et Richard Jackman (1991).
3. Un (crédit d'impôt sur le revenu» également appelé «crédit d'impôt universel remboursable».
4. Dans la plupart des programmes de ce type, la garantie de revenu minimum pourrait varier en fonction d'un petit nombre de critères (au nombre desquels pourraient figurer l'âge, l'état de santé, ou le fait d'être ou non parent isolé, mais pas la situation au regard de l'emploi ou le niveau de rémunération).
5. On peut donc distinguer deux éléments dans un programme de versement d'un complément de rémunération : d'une part celui constitué par le complément marginal (qui fait bénéficier les individus d'un complément de rémunération fonction croissante du salaire et d'un complément de revenu total positif) et d'autre part celui correspondant à l'imposition marginale (qui fait que le complément de rémunération reçu par les individus décroît à mesure que leurs gains augmentent, même s'ils bénéficient d'un complément de revenu positif).

6. Le programme décrit présente une structure similaire à celle du programme de crédit d'impôts au titre de la création d'emplois (*New Jobs Tax Credit Programme*) mis en œuvre aux États-Unis à la fin des années 70 (voir ci-dessous la section {(analyse et évaluation des six stratégies))). Les paramètres de ce programme pourraient être modifiés sous plusieurs aspects. Le taux de subvention pourrait ainsi être porté à plus de 50 pour cent, ce qui augmenterait l'incitation à embaucher de la main-d'œuvre plutôt qu'à utiliser d'autres intrants (tout en accroissant bien entendu les coûts). Le montant de base des salaires subventionnés pourrait également être relevé, ce qui augmenterait ~~là~~ encore le niveau des subventions à la création d'emplois mais en diminuerait également le ciblage en faveur des travailleurs dont les salaires sont les plus bas. Enfin, le niveau minimal de créations d'emplois à partir duquel le programme prend effet (102 pour cent des effectifs de l'année précédente dans l'exemple ci-dessus) pourrait par exemple être ramené à 100 pour cent, ce qui signifie qu'une subvention serait versée aux employeurs pour l'embauche de tout travailleur supplémentaire par rapport aux effectifs de l'année précédente. Le versement de la subvention pourrait également être subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de mesures visant à fournir une formation en cours d'emploi ou à favoriser des relations employeur-employé à long terme.
7. Ainsi, si la garantie de revenu minimum pour un individu était fixée à 2 000 dollars et que le taux marginal d'imposition de ses autres revenus était de 20 pour cent, le niveau d'équilibre fiscal serait de 10 000 dollars. L'individu en question ne sera contribuable net que si ses revenus sont supérieurs à 10 000 dollars par an.
8. Un taux d'imposition marginal de 30 à 40 pour cent fournirait des recettes fiscales nettes suffisantes pour financer un ensemble de programmes et d'activités du secteur public comparables à ceux des pays de l'OCDE possédant un secteur public relativement important. Le niveau auquel doit être fixé le taux marginal d'imposition est directement fonction de la part relative du budget du secteur public dans le PIB national.
9. Nous examinerons plus loin les conséquences de l'adjonction à un programme de crédit d'impôt sur le revenu d'autres programmes fournissant des prestations spéciales à certaines catégories de travailleurs qui bénéficient actuellement dans de nombreux pays de l'OCDE de taux de compensation de la perte de salaire élevés.
10. Voir Constance F. Citro et Eric A. Hanushek (1991). Les plus avancés de ces modèles intègrent des estimations des réactions des individus aux effets de la politique mise en œuvre sur les prix relatifs et sur les revenus. Les modèles de simulation microéconomique qui prennent en considération ces variations des comportements sont généralement jugés plus fiables que ceux qui les négligent. Et ce, bien que les estimations des réactions comportementales dont on dispose varient largement. Si le recours à ces modèles est désormais chose courante aux États-Unis et au Canada, il n'en est généralement pas de même dans de nombreux pays de l'OCDE.
11. Un exercice similaire est présenté dans OCDE (1994), chapitre 9. Il y est procédé à une estimation du niveau auquel devrait être fixé le taux marginal d'imposition dans le cadre d'un impôt sur le revenu linéaire dont l'assiette fiscale serait largement définie pour assurer une garantie de revenu minimum égale à 30 pour cent du revenu moyen tiré des facteurs par les ménages dans quatre pays (États-Unis, Australie, France et Royaume-Uni). Les taux d'imposition marginaux (et moyens) sont de l'ordre de 34.5 à 39.3 pour

cent. C'est cependant là le résultat d'un calcul « macroéconomique » qui ne fournit donc pas d'estimations des effets du point de vue de l'offre de travail ou de la lutte contre la pauvreté.

12. Cette estimation reflète bien entendu les besoins de financement relativement importants du secteur public des grands pays de l'OCDE, dont les revenus sont les plus élevés, notamment ceux d'Europe occidentale.
13. Il convient de noter que l'association de taux marginaux d'imposition plus faibles à une garantie de revenu minimum de niveau élevé aurait pour conséquence que le programme fournirait des transferts nets aux ménages dont les revenus se situent dans la zone où la distribution devient de plus en plus « épaisse ». Ces programmes peuvent par conséquent imposer, si l'on veut en assurer la viabilité, une réduction des recettes nettes susceptibles d'être consacrées aux autres programmes publics.
14. Le fait que d'après les estimations l'augmentation de l'offre de travail et des gains soit moindre pour l'impôt négatif sur le revenu (que pour le crédit d'impôt sur le revenu) est dû au taux marginal d'imposition plus élevé auquel sont soumis les contribuables nets, et notamment ceux qui se situent au sommet de l'échelle des revenus.
15. Bien entendu, selon la structure du complément de rémunération, la subvention pourrait être étendue aux travailleurs dont les gains sont supérieurs au seuil de pauvreté.
16. Il convient cependant de souligner que « l'effet de revenu » décourage les travailleurs dont les rémunérations se situent dans cette fourchette d'accroître leur effort de travail, ce qui tend à annuler l'incitation à travailler davantage fournie par le taux marginal de subvention.
17. John Karl Scholz (1994) estime que dans le cadre des dispositions du crédit d'impôt au titre des revenus du travail en vigueur en 1996 aux États-Unis, 3 millions d'unités imposables (de ménages) se situeraient dans la fourchette donnant lieu au versement d'une subvention fonction croissante des gains, 2 millions dans la fourchette où cette subvention demeure constante, et près de 8 millions dans la fourchette où elle diminue progressivement et où les contre-incitations au travail font sentir leurs effets.
18. Il fournit à la fois une aide financière subordonnée à l'occupation d'un emploi et une incitation à travailler pour échapper au piège de la pauvreté, mais cette incitation cesse avant qu'il ait été possible d'y échapper totalement si le seuil de pauvreté est situé à un niveau supérieur au point d'inflexion.
19. L'analyse ci-dessous s'inspire de trois études récentes du crédit d'impôt au titre des revenus du travail : John Karl Scholz (1994); Stacy Dickert, Scott Houser et John Karl Scholz (1995); et Richard Burkhauser et Andrew Glenn (1993).
20. Pour une étude plus technique des fondements analytiques des formules de subvention du taux de salaire proposées, voir John Palmer (1978), et Robert Haveman et John Palmer (1982), notamment les articles de Robert Lerman, David Betson et John Bishop.
21. D'un point de vue analytique, dans un marché du travail concurrentiel, un effet important des dispositions instituant un salaire minimum est de réduire la demande par les employeurs de travailleurs dont la productivité est égale ou inférieure au salaire minimum légal. Aussi, si certains travailleurs faiblement qualifiés tirent avantage des disposi-

tions instaurant un salaire minimum, d'autres voient leurs perspectives d'emplois réduites. L'augmentation du chômage des travailleurs peu qualifiés est une conséquence directe de l'existence du salaire minimum. Lorsqu'elle est introduite dans une économie où le salaire minimum est relativement élevé, une subvention du taux de salaire tend à compenser la réaction des employeurs au salaire minimum en augmentant la demande de travailleurs faiblement qualifiés précédemment réduite par l'instauration du salaire minimum.

22. Certains considèrent cet état de fait comme un important inconvénient de la subvention du taux de salaire, faisant valoir que la diminution du salaire du marché constitue une subvention implicite au bénéfice des employeurs. Cependant, si les marchés des produits sont concurrentiels, la réduction des coûts supportés par les employeurs tendent à être répercutée sous la forme d'une baisse du prix des biens et des services. Toutefois, dans le cas de marchés des biens et services non concurrentiels, ces subventions pourraient constituer des gains inespérés pour les employeurs. De fait, les analystes qui considèrent que ces gains inespérés sont par nature indissociables des subventions du taux de salaire préconisent souvent que ces dernières et un salaire minimum soient simultanément mis en place, ou que les modifications des subventions du taux de salaire s'accompagnent d'une modification du salaire minimum destinée à les compenser.
23. Un large éventail d'autres problèmes administratifs devraient être réglés préalablement à la mise en œuvre d'un programme national de subvention du taux de salaire. Ainsi, de quelle façon les pourboires ou les avantages annexes seraient-ils traités pour le calcul de la subvention ? Comment faire correspondre les prestations aux besoins du ménage ? Les prestations devraient-elles être directement versées au travailleur ou devraient-elles lui être versées par l'intermédiaire de l'employeur ?
24. Il est cependant possible de faire en sorte qu'une subvention du taux de salaire soit mieux ciblée – qu'elle permette de lutter contre la pauvreté plus efficacement par rapport aux coûts – en en limitant le bénéfice aux chefs de famille et peut-être aussi en adaptant le montant à la taille de la famille du travailleur.
25. Pour des données concernant les effets du crédit d'impôt au titre de la création d'emplois (*New Jobs Tax Credit*) sur les niveaux de l'emploi, voir Robert Haveman et John Bishop (1979); ainsi que Jeffrey M. Perloff et Michael Wachter (1979). Dale Mortenson a entrepris un exercice de simulation ayant recours à un modèle calibré de la création et de la destruction d'emplois pour analyser les effets d'un programme du type du crédit d'impôt au titre de la création d'emplois. Il constate des effets très importants sur l'emploi et sur les revenus globaux, et il conclut que cet instrument d'action est bien plus efficace par rapport aux coûts que les autres (Dale Mortenson, 1994).
26. Plusieurs évaluations des programmes de subventions à la création d'emplois versées à l'employeur instaurés dans divers pays de l'OCDE sont parvenues à la conclusion qu'ils ne constituent pas des instruments d'action efficaces par rapport aux coûts pour favoriser la création d'emplois. Voir par exemple OCDE (1994), chapitre 6, et OCDE (1993), chapitre 2, il convient de souligner qu'aucun des programmes examinés ne visait spécifiquement à la création marginale d'emplois, alors que cela constitue une caractéristique essentielle du programme envisagé ici. A moins que la subvention ne

cherche essentiellement à peser sur la décision des entreprises de procéder ou non à la création marginale d'emplois, les problèmes **liés** aux effets **de** déplacement et de substitution et aux dépenses en pure perte qui sont examinés dans ces évaluations devraient être importants. Il convient de noter que le programme de crédit d'impôt au titre de la création d'emplois des États-Unis (dont **il est** question dans la section sur les différentes stratégies destinées à accroître l'emploi et à réduire le piège de la pauvreté) constitue une subvention à la création marginale d'emplois. Cependant, plusieurs de **ses** caractéristiques semblent arbitraires et peuvent être **légitimement** remises en causes. Ainsi, on ne sait pas très bien à quel niveau établir le seuil minimum de créations d'emplois (**102** pour cent des effectifs de l'année précédente dans le programme de crédit d'impôt au titre de la création d'emplois) à partir duquel des subventions seraient versées. Si ce niveau est trop bas, les employeurs recevront des subventions pour des créations d'emplois auxquelles ils auraient procédé même en l'absence de **ces** subventions, et elles constitueront simplement pour **eux** des gains exceptionnels. S'il est trop **élevé**, peu d'employeurs seront en mesure **de** répondre à **l'incitation** à l'embauche de la façon souhaitée. L'ordre de grandeur du **taux** de subvention, le montant des salaires donnant lieu à subvention, et le point de savoir si la subvention sera ou non versée aux salariés à temps partiel ou en année **partielle**, constituent de **même** des problèmes de conception qui devront être réglés.

27. Ainsi, un niveau d'emploi artificiellement bas pendant la période de référence permettrait à l'entreprise d'atteindre plus facilement le niveau minimal de créations d'emplois au cours de la période suivante, et donc de pouvoir bénéficier d'une forte subvention au titre de l'embauche de travailleurs additionnels. Voir l'article de Charles Wilson dans Haveman et Palmer (**1982**).
28. Les arguments en faveur d'une telle stratégie visant le marché du travail sont présentés dans Robert Haveman (**1994**), annexe au chapitre 7. Voir également l'article de David Betson et John Bishop dans Haveman et Palmer, (**1982**). Edmund Phelps estime que les revenus salariaux égaux ou inférieurs à 7 000 dollars pourraient être portés à environ 11 000 dollars par un programme d'aides à l'emploi dont le coût serait d'environ 100 milliards de dollars par an. Il fait valoir **que c'est** un prix relativement faible à payer pour réduire les coûts supportés par la collectivité sous **la** forme de **délinquance**, de toxicomanie, et de démoralisation qu'engendrent **les** actuelles mesures en vigueur aux États-Unis. On ne voit guère quelles sont **les** données empiriques qui fondent cette affirmation. Voir également Edmund S. Phelps (**1994a**).
29. Certaines des questions qui devront être prises *en* compte lors de la conception d'un programme de subventions à la création **marginale** d'emplois *ciblé* et efficace sont examinées in John Bishop et Robert Haveman (**1978** et **1977**).
30. De ce point de vue, les pays de l'OCDE qui (tels les États-Unis) possèdent des niveaux de prestations et des taux de compensation de la perte de revenu représentant un moindre pourcentage du revenu moyen paraissent mieux à même d'appliquer cette stratégie que ceux où ces taux représentent un pourcentage plus élevé (par exemple certains pays d'Europe du Nord).

BIBLIOGRAPHIE

- BETSON, David, David GREENBERG, et Richard KASTEN (1982), «A simulation analysis of the economic efficiency and distributional effects of alternative program structures : the negative income tax versus the credit income tax», dans *Income-Tested Transfer Programs : The Case for and Against*, Irwin Garfinkel (éd.), New York, Academic Press.
- BISHOP, John (1977), «The administration of a wage rate subsidy», Institute for Research on Poverty, Special Report 16A, University of Wisconsin-Madison.
- BISHOP, John et Robert HAVEMAN (1978), «Targeted employment subsidies : issues of structure and design», Institute for Research on Poverty, Special Report 24, University of Wisconsin-Madison.
- BURKHAUSER, Richard et Andrew GLENN (1993), «Public policies for the working poor : the earned income tax credit versus minimum wage legislation», Maxwell School, Syracuse University, Syracuse, New York, photocopié.
- CITRO, Constance F. et Eric A. HANUSHEK, (éds.), (1991), *Improving Information for Social Policy Decisions : The Uses of Microsimulation Modeling*, Vol. 1 : Review and Recommendations, Washington, DC, National Academy Press.
- DICKERT, Stacy, Scott Houser et John Karl SCHOLZ (1995), «The earned income tax credit and transfer programs : a study of labour market and program participation», dans *Tax Policy and the Economy*, ed. James M. Poterba, Vol. 9, pp. 1-50, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research and the MIT Press.
- HAVEMAN, Robert et John BISHOP (1979), «Selective employment subsidies : can Okun's Law be repealed?», *American Economic Review* 69, mai, pp. 124-130.
- HAVEMAN, Robert et John PALMER, (éds.), (1982), *Jobs for Disadvantaged Workers : The Economics of Employment Subsidies*, Washington, DC, Brookings Institution.
- HAVEMAN, Robert (1988), *Starting Even : An Equal Opportunity Program to Combat the Nation's New Poverty*, New York, Simon and Schuster.
- KEELEY, M.C., Philip ROBINS, Robert SPIEGELMAN et Richard WEST (1978), «The estimation of labour supply models using experimental data» *American Economic Review* 68, pp. 873-887.
- LAYARD, Richard, Stephen NICKELL et Richard JACKMAN (1991), *Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press.

- MORTENSON, Dale (1994), « Reducing supply-side disincentives to job creation », dans *Reducing Unemployment : Current Issues and Policy Options*, Symposium organisé par la Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Federal Reserve Bank.
- OCDE (1993), *Perspectives de l'emploi 1993*, chapitre 2, Paris.
- OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi : Données et explications*, Paris.
- PALMER, John, ed. (1978), *Creating Jobs : Public Employment Programmes and Wage Subsidies*, Washington. DC, Brookings Institution.
- PERLOFF, Jeffrey M. et Michael WACHTER (1979), « The new jobs tax credit : an evaluation of the 1977-78 wage subsidy program », *American Economic Review* 69, mai, pp. 173-179.
- PHELPS, Edmund S. (1994a), « Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State », *American Economic Review* 84, mai, pp. 54-58.
- PHELPS, Edmund S. (1994b), *Structural Slumps : The Modern Equilibrium Theory of Unemployment, Interest, and Assets*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- PHELPS, Edmund S. (1995), « The structuralist theory of employment », *American Economic Review* 85, mai, pp. 226-231.
- SCHOLZ, John Karl (1994), « The earned income tax credit : participation, compliance, and antipoverty effectiveness », *National Tax Journal* 47, mars, pp. 59-81.
- SCHOLZ, John Karl (1995), « Testimony before the committee on ways and means, U.S. Congress », 15 juin, polycopié.