

PRIME POUR L'EMPLOI ET MINIMA SOCIAUX

LA LISIBILITÉ AU DÉTRIMENT DE L'ÉQUITÉ ?

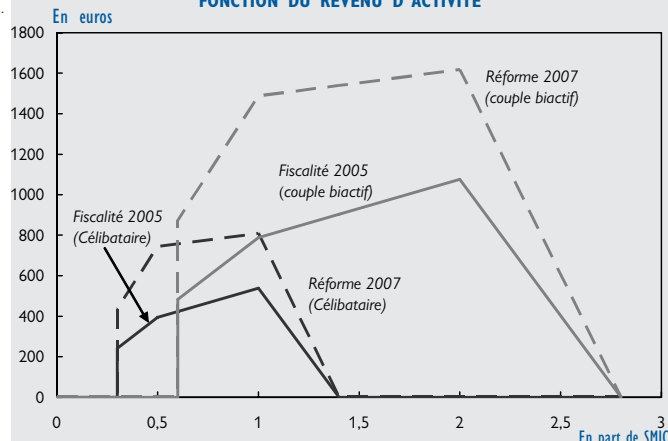
Guillaume ALLÈGRE et Hélène PÉRIER

La réforme de la Prime pour l'emploi (PPE) s'inscrit dans le cadre de la stratégie pour l'emploi du gouvernement. Il s'agit de revaloriser le travail relativement au non-emploi en augmentant l'écart entre les revenus d'activité et ceux issus des transferts sociaux. En cela, l'objectif reste identique à celui qui est inscrit dans la loi du 30 mai 2001 instituant la PPE : « inciter au retour à l'emploi ou au maintien d'activité ». La PPE est un crédit d'impôt remboursable qui permet d'accroître le revenu des personnes dont le salaire se situe entre 0,3 et 1,4 SMIC. Elle est toujours considérée comme un instrument incitatif, mais elle poursuit, et ce depuis son origine, un deuxième objectif : celui d'être un complément de rémunération pour les bas revenus. Elle tente ainsi d'améliorer le sort des travailleurs pauvres. Le gouvernement prévoit une montée en puissance significative de la PPE d'ici 2007. Parallèlement, pour encourager les reprises d'emploi des bénéficiaires des minima sociaux, une prime de 1 000 euros serait versée à tous ceux qui reprennent un travail. Pour renforcer la lisibilité de l'intéressement, le dispositif actuel serait remplacé par une allocation mensuelle de 150 euros versée pendant une année. Ces mesures peuvent-elles réellement réduire le chômage et accroître l'emploi ? Quels en sont les effets redistributifs ?

Rendre le travail rémunérateur...

Partant de l'idée que le travail n'est pas suffisamment rémunérateur, le gouvernement a décidé d'augmenter substantiellement la PPE, avec un quasi-doublement au niveau du temps partiel (la prime passant de 394 à 744 euros par an) et une PPE accrue de 50 % pour le temps plein (elle passe alors de 540 à 809 euros par an) d'ici 2007 (graphique 1). Le coût budgétaire est évalué à 1 milliard d'euros, portant le coût total de la PPE à environ 3,7 milliards d'euros.

GRAPHIQUE 1 : MONTANT ANNUEL DE LA PPE EN 2005 ET EN 2007 EN FONCTION DU REVENU D'ACTIVITÉ



Note : dans le cas du couple bi-actif, les salaires sont également répartis entre les deux conjoints.
Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE), calculs des auteurs.

Les réformes de la fin des années 1990 ont permis de corriger certaines anomalies du système fiscal-social français, qui impliquaient que reprendre un emploi pouvait dans certains cas engendrer une perte de revenu. De plus, l'écart entre les revenus sociaux et ceux issus de l'activité n'a cessé de croître sous l'effet d'une part des revalorisations successives du SMIC et d'autre part de la dévalorisation relative du RMI, indexé sur les prix et non sur le salaire moyen¹.

La PPE créée en 2001 est venue creuser cet écart. Cependant, elle est jugée trop faible : les bénéficiaires n'en ressentiraient pas l'effet sur leur revenu. Actuellement, 8,8 millions de foyers fiscaux perçoivent la PPE et le montant moyen perçu est d'environ 305 euros par an. L'augmentation prévue dans la réforme porte ce montant à 420 euros. Cependant, les individus ne font pas le lien entre ce surcroît de revenu et leur activité. En effet, la prime étant adossée à l'impôt sur le revenu, elle est calculée au regard de la situation fiscale de l'année précédente et versée annuellement. Lors d'une reprise d'emploi, elle est perçue en une seule fois avec un décalage d'une année. Pour résoudre ce problème, le gouvernement annonce une mensualisation de la prime, effective dès mars 2006. Les individus déjà en emploi percevront leur PPE par mensualités. Ceux reprenant un emploi pourront demander un acompte de 400 euros après 4 mois d'activité². Une fois leur déclaration d'impôt faite, ils percevront par mensualités le reste de PPE qui leur est dû. Au final, la PPE perçue restera calculée sur les revenus de l'année précédente, et ne sera donc pas reliée à l'activité exercée pendant l'année en cours. Le problème n'est donc pas résolu.

... pour améliorer l'emploi ?

L'effet de la PPE sur l'emploi n'a pas été jusqu'à présent perceptible. La stratégie d'incitation au travail, dans laquelle elle s'inscrit, ne peut accroître l'emploi que sous trois conditions : la première est qu'elle permette de rendre l'emploi significativement plus rémunérateur que le non-emploi, la deuxième est que les individus soient sensibles à cet écart et l'intègrent dans leur décision de travailler, et la troisième est que ceux qui cherchent un emploi puissent effectivement en trouver un. Les revenus tirés de l'emploi sont sans nul doute un élément essentiel dans la décision de travail de l'individu. Mais d'autres facteurs interviennent dans ce choix : les droits sociaux auxquels l'individu a accès *via* l'emploi (retraite, chômage...), mais aussi le caractère socialisant de l'emploi qui le rend attractif en soi. Ainsi, les incitations financières ont plus de chance de jouer sur le temps de travail que sur la décision de travailler.

1. Au total, entre 2001 et 2005, le SMIC a été revalorisé de 13 % en pouvoir d'achat alors que le RMI n'a pas été revalorisé.

2. Notons que ce dispositif existe déjà ; le montant de l'acompte actuel est de 250 euros, après 6 mois d'activité.

Quelles sont les personnes potentiellement sensibles à ces incitations ? Les individus qui vivent seuls, ou qui ont des personnes à charge (couples mono-actifs, familles monoparentales, célibataires...) n'ont pas d'autre choix que de travailler pour subvenir à leurs besoins. L'emploi à temps plein est un impératif pour eux. Ces personnes travaillent à temps plein ou subissent un chômage involontaire. L'exemple des Rmistes est instructif sur ce point. Selon Belleville-Pla³, seul un tiers des bénéficiaires du RMI sont inactifs et ne cherchent pas de travail ; parmi eux, seulement 3 % invoquent des raisons financières alors que 44 % invoquent des problèmes de santé. Selon Afsa⁴, un tiers des Rmistes reprenant un emploi déclarent ne pas y gagner financièrement et 12 % déclarent même y avoir perdu.

La prime de 1 000 euros, versée à tout bénéficiaire d'un minimum social ou chômeur de longue durée reprenant un emploi, ne peut être vue comme un moyen de faciliter leur accès à l'emploi. L'une des raisons pour lesquelles ces personnes ne trouvent pas d'emploi est le coût de la recherche (transport⁵, habillement, frais de garde des enfants...). Aussi, cette prime serait-elle plus efficace si elle était versée pour la recherche d'emploi et non pas une fois que la personne décroche un travail.

Un recentrage sur le temps partiel

Si le travailleur principal est peu sensible aux incitations, ce n'est pas le cas des personnes appartenant à un ménage où il existe déjà des revenus d'activité. Leur offre de travail est plus sensible aux gains à l'emploi⁶. Ce sont le plus souvent des femmes dont le mari travaille. Assumant toujours l'essentiel des tâches domestiques, leur désir de travailler est souvent confronté aux difficultés d'organisation qu'elles rencontrent surtout lorsqu'elles ont des enfants en bas âge. Elles mettent en balance le coût de la sous-traitance de ces tâches⁷, le coût de la garde des enfants, et le salaire qu'elles reçoivent si elles travaillent. Cependant, la réactivité de l'offre de travail de cette catégorie de personnes dépend fortement des montants versés. Quel peut être l'effet de la PPE réformée sur leur décision de travailler ?

TABLEAU I : GAINS À LA REPRISE D'UN EMPLOI POUR UN RMISTE SELON LE STATUT FAMILIAL

En euros par mois

	au SMIC à mi-temps		au SMIC à temps plein	
	Fiscalité 2005	Réforme 2007	Fiscalité 2005	Réforme 2007
Célibataire	129	158	473	495
Couple sans enfant :				
conjoint sans activité	39	68	378	401
conjoint au SMIC à mi-temps	353	382	670	692
conjoint au SMIC à temps plein	330	359	694	717

Note : Les calculs ne tiennent pas compte des dispositifs transitoires tels que l'intéressement. Pour le calcul de l'allocation logement, on suppose que le ménage habite Paris. Le loyer est de 400 euros dans le cas d'un ménage sans enfant, majoré de 100 euros pour une personne à charge et de 50 euros par personne à charge supplémentaire.

Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE).

La PPE est une prime individuelle dans le sens où son calcul se fonde sur le salaire et le temps de travail de l'individu⁸. Depuis sa création, la PPE est maximale pour un SMIC temps plein et la condition de ressources permet qu'un couple dans lequel chaque membre travaille à temps plein au SMIC perçoive deux primes

au niveau maximal (graphique 1). Ainsi, pour une femme dont le conjoint est au SMIC temps plein, la prime renforce l'incitation à travailler à temps plein. Mais ceci ne vaut que si la PPE temps plein est significativement plus élevée de celle du temps partiel. Or la PPE est désormais recentrée sur le temps partiel (recentrage déjà amorcé en 2003): doublement de la prime autour du mi-temps d'ici 2007, alors que la PPE au temps plein serait augmentée de 50 %. Au total, l'écart entre la PPE perçue pour un SMIC temps plein et un mi-temps reste positif mais se réduit ; il passe de 148 à 65 euros par an. Cette tendance rend le temps partiel plus attractif pour certaines femmes en couple qu'auparavant, avec le risque qu'elles réduisent leur temps de travail en conséquence. Néanmoins, pour l'instant les montants en jeu sont trop faibles pour avoir un effet sur cette décision (tableau 1).

Plus de pouvoir d'achat mais peu de redistribution

La PPE est un moyen d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs à bas salaire, et ceci sans peser sur le coût du travail. En 2007, un smicard touchera environ 67 euros de PPE par mois, ce qui équivaut à une augmentation de plus de 6 % de son salaire. Ce surcroît de revenu constitue une aide non négligeable pour cette catégorie de travailleurs. Ce faisant, ils peuvent dépenser davantage ; la PPE permet ainsi, dans une certaine mesure, de stimuler la consommation.

Cependant, l'impact de la PPE sur la répartition des revenus est limité. En effet, son caractère individuel, lié à son mode de calcul qui repose sur le salaire et le temps de travail de l'individu, implique que les deux membres d'un couple peuvent prétendre à la PPE. Comme la prime est maximale pour un SMIC temps plein, un couple de smicards perçoit actuellement une PPE de 1 076 euros (1 816 euros en 2007) par an, contre 538 euros (908 euros en 2007) pour un couple mono-actif dans lequel l'actif travaille à temps plein. Elle est moins élevée alors que le ménage est plus pauvre. Dans la limite de la condition de ressources, une personne au SMIC à temps plein touche le même montant de PPE, que son conjoint soit inactif ou qu'il ait un revenu égal à 2 SMIC. Augmenter la PPE des salariés à mi-temps bénéficiera autant aux personnes dont le conjoint est inactif qu'aux personnes dont le conjoint gagne jusqu'à 2,6 SMIC. La réforme du barème de la PPE n'améliore donc pas l'impact redistributif de l'instrument. De façon plus générale, la PPE ne s'adresse qu'aux individus actifs, alors même que les plus pauvres sont inactifs. Par construction, son pouvoir redistributif est donc faible. Les bénéficiaires de la PPE sont dilués et concernent une large partie de la population (déciles 2 à 6). Une allocation compensatrice de revenu, qui reviendrait à rendre pérenne l'intéressement aux minima sociaux, serait plus redistributive,

3. Belleville-Pla A., 2004 : « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », DREES, *Études et Résultats*, n° 320, juin.

4. Afsa C., 1999 : « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion », DREES, *Études et Statistiques*, n° 1, avril.

5. Notons que l'ANPE peut prendre en charge une partie des frais de recherche d'emploi.

6. Piketty T., 1998 : « L'impact des incitations au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133.

7. Cette solution n'est accessible qu'aux femmes vivant dans un ménage ayant des revenus suffisants pour rémunérer une personne extérieure.

8. Cependant, il existe une condition de ressources qui porte sur l'ensemble des revenus du ménage. Ainsi, les membres d'un couple sans enfant ne sont plus éligibles à la PPE pour un revenu excédant 3,1 SMIC.

car elle tiendrait davantage compte des revenus du ménage dans son ensemble.

La PPE ou l'équité fiscale

Indépendamment des objectifs d'incitation ou de redistribution, la PPE peut se justifier du point de vue de l'équité fiscale : elle permet de faire profiter à des ménages non imposables de la baisse de l'impôt. Ce constat a d'ailleurs été un des moteurs de sa création en 2001. L'augmentation de la PPE associée à la baisse de l'IR (voir *supra*) permet que tous les salariés soient « gagnants ». Alors que 90 % de la réduction de l'IR bénéficie aux ménages des trois derniers déciles, plus de 80 % des dépenses liées à l'augmentation de la PPE bénéficient à des ménages appartenant aux six premiers déciles de niveau de vie. Mais la répartition du « cadeau fiscal » (PPE et baisse d'IR) est très favorable aux ménages les plus riches, dans la mesure où la réduction de l'IR est plus concentrée et plus importante (3,5 milliards d'euros) que l'augmentation de la PPE (1 milliard d'euros).

Une réforme dangereuse de l'intéressement...

Actuellement un mécanisme dit « d'intéressement » permet aux allocataires de minima sociaux de cumuler tout ou partie de leur allocation avec leurs revenus d'activité pendant une période limitée. Pour l'API et le RMI, le cumul est intégral pendant les 3 mois suivant la première révision trimestrielle⁹, puis un abattement de 50 % est appliqué aux revenus d'activité dans le calcul de l'allocation durant les 9 mois suivants. L'intéressement joue donc pendant au moins 12 mois. Pour l'ASS, le dispositif est moins généreux (la période de cumul est limitée à un an) et plus complexe car il dépend du temps de travail de l'emploi repris¹⁰.

Ce système serait remplacé par un dispositif plus simple, donc plus lisible, consistant en une allocation de 150 euros par mois versée pendant un an à tout bénéficiaire de l'un de ces minima reprenant un emploi d'au moins 78 heures par mois, associée à une prime forfaitaire de 1 000 euros. Cette réforme diminuerait significativement le revenu mensuel des bénéficiaires des minima sociaux (tableau 2). Pour les Apistes et Rmistes, les pertes seraient d'autant plus importantes qu'ils ont des personnes à charge, puisque ces minima sociaux, et donc l'intéressement, prennent en compte la taille de la famille, alors que l'allocation de 150 euros et la prime de 1 000 euros seraient individuelles.

9. Un Rmiste qui reprend un emploi le lendemain de la révision trimestrielle de ses droits pourra donc bénéficier d'un cumul intégral de son allocation et de ses revenus d'activité pendant 6 mois.

10. Pour la reprise d'un emploi à un demi-SMIC ou moins, l'individu cumule la totalité des revenus d'activité avec l'ASS durant les 6 premiers mois suivant la reprise. Si le salaire est supérieur à un demi-SMIC, on applique un abattement de 60 % sur la partie du revenu d'activité supérieure au demi-SMIC que l'on déduit de l'ASS perçue (soit 420 euros). Pendant les 6 mois suivants, quel que soit le niveau de salaire, on applique un abattement de 60 % sur le revenu brut d'activité, puis on le déduit du montant de l'ASS.

11. La situation des couples sans enfants est équivalente à celle des parents isolés. Les pertes engendrées par la réforme augmentent avec le nombre d'enfants à charge.

Les 3 premiers mois suivant la reprise d'activité, les personnes concernées perdraient entre 192 et 405 euros par mois. Puis, les 9 mois suivants, seuls les célibataires reprenant un emploi à temps plein auraient un gain important (233 euros par mois) ; en effet, l'intéressement était plus favorable à une reprise à temps partiel qu'à celle à temps plein, alors que le dispositif proposé serait neutre de ce point de vue. En moyenne, sur l'année, la perte mensuelle de revenus s'étalerait de 45 à 309 euros pour les parents isolés (Apistes ou Rmistes)¹¹. En outre, les Rmistes et Apistes reprenant un emploi d'une durée inférieure à un mi-temps n'auraient droit ni à la prime de 1 000 euros ni à l'allocation de 150 euros, alors qu'ils sont aujourd'hui éligibles à l'intéressement. Concernant les bénéficiaires de l'ASS, la réforme engendrerait un gain moyen sur l'année suivant la reprise d'activité de 150 euros pour le passage à un emploi à temps plein, et une perte moyenne de 60 euros pour le passage à temps partiel (tableau 2).

TABEAU 2 : EFFET DE LA RÉFORME SUR L'INTÉRESSEMENT

(Remplacement de l'intéressement aux minima sociaux par une allocation de 150 euros et une prime de 1 000 euros à la reprise d'activité)

	Célibataire		Parent isolé un enfant	
	½ SMIC	1 SMIC	½ SMIC	1 SMIC
RMI				
3 mois suivant la reprise	- 192	- 192	- 405	- 405
9 mois suivants	48	233	- 165	75
Moyenne sur l'année	- 12	127	- 225	- 45
API				
3 mois suivant la reprise	-	-	- 489	- 489
3 mois suivants	-	-	- 249	- 9
Moyenne sur l'année	-	-	- 309	- 129
ASS				
6 mois suivant la reprise	- 187	69	- 187	69
6 mois suivants	69	233	69	233
Moyenne sur l'année	- 59	151	- 59	151

Lecture du tableau : le passage de l'intéressement actuel à une allocation mensuelle de 150 euros par mois et à une prime de 1000 euros impliquerait une perte de revenu de 192 euros par mois pendant les 3 mois suivants la reprise d'activité pour un Rmiste célibataire sans enfant, puis il gagnerait 48 euros par mois pendant les 9 mois suivants ; en moyenne, cela impliquerait une perte de 12 euros par mois pendant la première année suivant sa reprise d'activité.
Source : Calculs des auteurs.

Redistribution et incitation : le dilemme insoluble

La PPE n'est pas un outil adéquat pour accroître l'emploi ou pour venir en aide aux travailleurs les plus pauvres. Pour être potentiellement efficace, un instrument d'incitation au travail doit être individuel. À l'opposé, pour être redistributif, un transfert doit tenir compte de l'ensemble des ressources du ménage afin de bénéficier aux plus pauvres. Ainsi, le même instrument ne peut être incitatif et redistributif. Or ces deux objectifs sont assignés à la PPE. De ce fait, elle n'atteint ni l'un ni l'autre. La réforme du barème ne résout pas ces problèmes inhérents au dispositif. Néanmoins, elle représente un gain de pouvoir d'achat pour des personnes qui ne bénéficient pas de la baisse de l'IR. Du point de vue redistributif, le remplacement du mécanisme d'intéressement des minima sociaux par une allocation forfaitaire serait en revanche contestable puisque cela impliquerait une réduction significative des revenus de ces ménages, qui sont justement les plus pauvres. ■