

LA PRIME POUR L'EMPLOI CONSTITUE-T-ELLE UN INSTRUMENT DE SOUTIEN AUX BAS REVENUS ? *

François Legendre

ERUDITE, Université Paris-XII, et CNAF

Jean-Paul Lorgnet et Ronan Mahieu

CNAF

Florence Thibault

CNAF et CEPN, Université Paris-XIII

À sa création, l'on a pu faire le constat que la Prime pour l'emploi ne satisfaisait qu'imparfaitement ses deux objectifs proclamés : renforcer significativement les incitations financières au travail pour des emplois peu qualifiés et distribuer du pouvoir d'achat aux titulaires de revenus d'activité modestes. Dans cette étude, nous évaluons — à l'aune de ce second objectif — la majoration de la Prime pour l'emploi instaurée en 2003 pour les travailleurs à temps partiel. Nous regardons si cette majoration a permis de faire de ce crédit d'impôt un véritable instrument de soutien aux bas revenus. Ensuite, nous analysons — à coût budgétaire identique — les effets de deux autres aménagements envisageables afin de satisfaire ce même objectif : une augmentation des taux qui déterminent le montant de la Prime pour l'emploi pour chaque foyer fiscal bénéficiaire et la mise en place d'une majoration par enfant à charge de moins de six ans. La première réforme se situe dans la poursuite des aménagements survenus en 2002. La seconde réforme s'interprète comme une prise en charge partielle des coûts liés à la reprise d'une activité professionnelle ou à un accroissement de la participation sur le marché du travail. Nous complétons nos résultats par quelques éléments sur les effets d'une baisse du plancher des revenus d'activité qui fixe l'éligibilité de la Prime pour l'emploi et d'une accentuation du reprofilage réalisé en direction des travailleurs à temps partiel.

Lors de sa mise en place, deux objectifs avaient été fixés à la Prime pour l'emploi (PPE) : renforcer les incitations financières au travail des personnes qui obtenaient un emploi faiblement rémunéré et distribuer du pouvoir d'achat aux ménages titulaires de revenus modestes. Avec ce second objectif, l'on pouvait conférer à la

* Cette étude ne reflète pas la position de la Caisse nationale des Allocations familiales et n'engage que ses auteurs.

Prime pour l'emploi la nature d'un instrument de soutien aux bas revenus. Bien sûr ces deux objectifs sont potentiellement contradictoires dans un contexte de chômage élevé causé par l'insuffisance de la demande de travail : le premier décile de niveau de vie concentre une proportion élevée des ménages touchés par le chômage, qui par définition ne peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt ciblé sur les personnes ayant exercé une activité professionnelle.

Il a ainsi été rapidement souligné que, d'une part, les montants distribués *via* la PPE étaient de faible importance et que, d'autre part, le bénéfice de ce crédit d'impôt n'était pas particulièrement ciblé sur les individus de faible niveau de vie (voir par exemple, Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002). Le doublement de la partie individualisable de l'impôt négatif intervenu en 2002 — et appliqué sur les revenus de 2001 — n'a pas contribué à réorienter le dispositif en direction des individus les plus modestes. Certes, la Prime pour l'emploi accroît d'autant plus le revenu disponible par unité de consommation que ce dernier est faible. Mais, en optant pour une hausse proportionnelle du montant du crédit d'impôt, les principaux bénéficiaires de la mesure de 2002 n'ont pas été les « travailleurs les plus pauvres » dont les rémunérations totales sont souvent inférieures au SMIC annuel à temps plein.

La réforme appliquée en 2003 — et relative aux revenus de 2002 — conduit à augmenter le montant du crédit d'impôt servi aux travailleurs à temps partiel tout en maintenant le caractère croissant avec le temps de travail du montant versé. Pour ce faire, la Prime pour l'emploi est majorée de 45 % lorsque la durée annuelle travaillée est inférieure à un mi-temps. L'ampleur de la majoration décroît ensuite progressivement, à mesure que la quotité travaillée augmente. Bien que cette mesure n'ait pas eu pour objectif d'élargir le bénéfice de la Prime pour l'emploi à des revenus d'activité obtenus pour un faible nombre d'heures travaillées dans l'année — puisque le seuil d'éligibilité est resté fixé aux environs de 0,3 SMIC annuel — elle devait renforcer le ciblage de ce crédit d'impôt sur les travailleurs les plus pauvres.

Dans cet article, nous cherchons à mieux identifier les conséquences de cette dernière réforme au regard de l'objectif redistributif qui avait été assigné à la Prime pour l'emploi au moment de sa création. Nous présentons tout d'abord brièvement les règles actuelles de calcul de ce crédit d'impôt et nous caractérisons les propriétés redistributives de la Prime pour l'emploi telle qu'elle existait avant son aménagement de 2003. Dans un deuxième temps, nous analysons les effets du reprofilage du barème au profit des travailleurs à temps partiel — à la fois en termes de distribution du surcroît de Prime pour l'emploi versé et de variation du niveau de vie des individus. Enfin, nous examinons les conséquences différenciées de deux autres mesures alternatives : une hausse des taux du barème dans le prolongement de la réforme de 2002 et la création d'une majoration pour

chaque enfant à charge de moins de six ans présent au sein du foyer. Cette seconde proposition permet d'alléger le coût que représente la garde d'un jeune enfant en cas de reprise d'une activité professionnelle ou d'accroissement du temps de travail. Nous complétons nos résultats par quelques éléments sur les effets d'une baisse du plancher des revenus d'activité qui fixe l'éligibilité de la Prime pour l'emploi et d'une accentuation du reprofilage réalisé en direction des travailleurs à temps partiel.

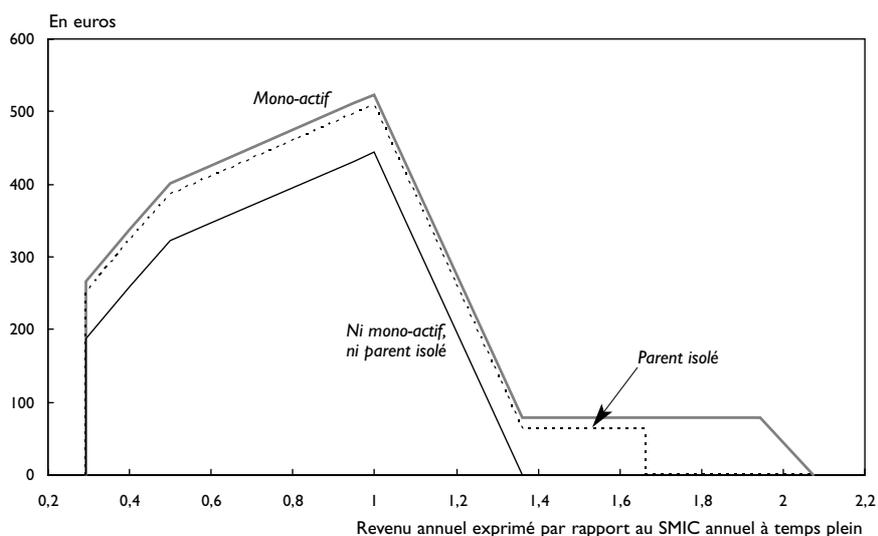
Les évolutions récentes de la Prime pour l'emploi

La complexité du barème de la Prime pour l'emploi rend sa lisibilité difficile. Pour cette raison, nous commençons par rappeler brièvement les éléments de calcul de ce crédit d'impôt pour l'année 2003. Ensuite, nous dégagons les principales caractéristiques redistributives de la Prime pour l'emploi telle qu'elle existait avant la réforme récente.

La Prime pour l'emploi en 2003

Par rapport à l'année 2001, trois remarques peuvent être faites concernant le barème actuel de la Prime pour l'emploi. Tout d'abord, les seuils d'éligibilité relatifs au revenu de référence du foyer fiscal et aux revenus d'activité des différents membres du foyer ont évolué à un rythme différent et inférieur à celui du SMIC horaire. Aussi, pour un salarié resté à 39 heures, la fenêtre de droit à la Prime pour l'emploi s'est-elle déplacée vers des revenus annuels légèrement plus faibles : hors majoration, elle est désormais ouverte aux titulaires d'un revenu d'activité compris entre 0,29 SMIC et 1,36 SMIC annuel à temps plein. Ensuite, le montant de la partie individualisable de la Prime pour l'emploi, a été doublé au cours de l'année 2002 de sorte que son montant est actuellement de 444 euros par an pour une personne rémunérée au SMIC durant 1 820 heures. Enfin, l'augmentation de ce crédit d'impôt accordée aux travailleurs à temps partiel fait apparaître une « bosse » dans le traditionnel profil en « dos d'âne » de la Prime pour l'emploi en fonction du revenu total (graphique 1). Cette « bosse » a pour origine la multiplication par 1,45 du montant de la partie individuelle de la PPE pour les temps de travail annuels inférieurs à 910 heures et par l'application d'un coefficient moindre et décroissant avec le temps de travail, pour des durées comprises 910 heures et un temps plein annuel (graphique 2).

I. Montant annuel de la PPE en fonction du revenu

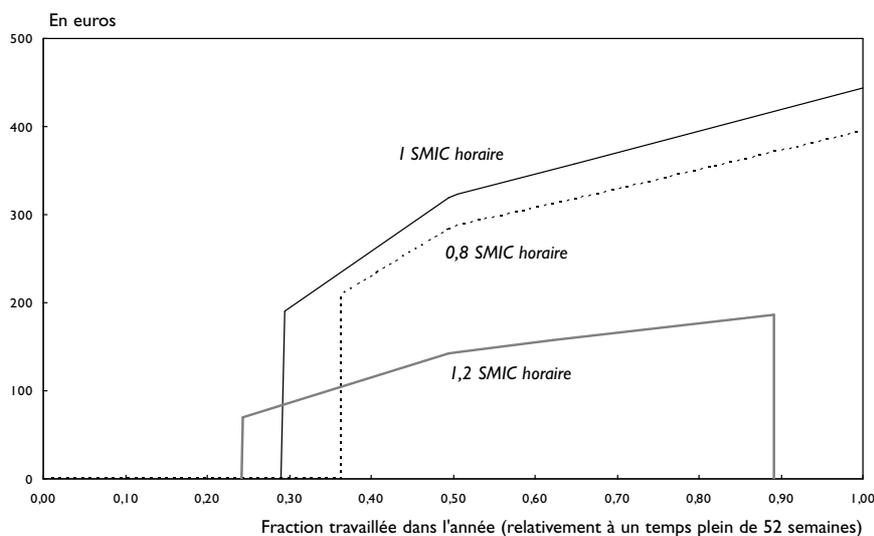


Légende : le SMIC annuel à temps plein est calculé sur la base d'un salaire horaire égal au SMIC pour une durée hebdomadaire de 39 heures, hors majorations pour heures supplémentaires.

Lecture du graphique : Les revenus inférieurs au SMIC annuel à temps plein résultent d'une fraction travaillée dans l'année inférieure à 1 et d'un taux de rémunération horaire égal au SMIC. Les revenus supérieurs au SMIC annuel à temps plein résultent d'une fraction travaillée dans l'année égale à 1 et d'un taux de rémunération horaire supérieur au SMIC. Pour les parents isolés, notre présentation inclut la majoration pour la première personne à charge.

Source : Calcul des auteurs, revenus 2002, législation de 2003.

2. Montant annuel de la PPE en fonction de la fraction travaillée dans l'année — contribuable ni mono-actif ni parent isolé



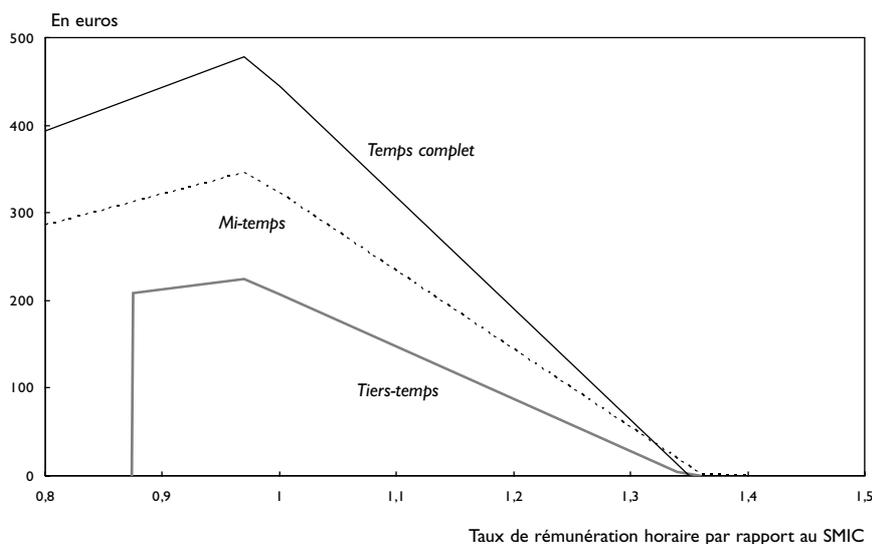
Légende : On considère un salarié travaillant 39 heures par semaine rémunéré à un salaire horaire égal à 0,8, 1 ou 1,2 SMIC (sans majorations pour heures supplémentaires). On calcule la PPE selon le nombre de semaines travaillées dans l'année.

Source : Calcul des auteurs, revenus 2002, législation de 2003.

Ces changements n'ont pas modifié les caractéristiques générales du crédit d'impôt. Premièrement, son montant dépend non seulement des informations annuelles mentionnées dans la déclaration fiscale (revenu d'activité et nombre d'heures travaillées) mais aussi du taux de rémunération horaire moyen sous-jacent (graphique 3). Lorsque celui-ci est inférieur au SMIC, la Prime pour l'emploi augmente avec la rémunération horaire. Au-delà, son montant décroît avec la rémunération horaire jusqu'à s'annuler aux environs de 1,36 SMIC. Deuxièmement, la Prime pour l'emploi est croissante par rapport au nombre d'heures travaillées dans l'année (jusqu'à 1 820 heures) à rémunération horaire donnée. Enfin, la Prime pour l'emploi dépend des caractéristiques du foyer fiscal auquel chaque individu appartient : le revenu fiscal de référence du foyer ne doit pas dépasser un seuil d'éligibilité qui dépend de sa configuration (conjoints mariés, isolement du parent et nombre de personnes à charge) et certaines majorations sont accordées au foyer fiscal selon sa composition (nombre d'enfants à charge, mono-activité chez les couples mariés ou parent isolé).

En augmentant le montant de Prime pour l'emploi versé aux individus travaillant moins de 1 820 heures par an pour des rémunérations horaires modestes, il est probable que la réforme intervenue en 2003 a contribué à cibler davantage cet impôt négatif sur les individus les plus modestes. En ce sens, elle aurait augmenté les incitations financières en cas de retour à l'emploi pour des durées de travail peu élevées (Cahuc, 2002). Elle répondrait également en partie à la critique selon laquelle elle pénaliserait des individus qui sont déjà en situation de temps partiel subi et qui disposent à ce titre d'un faible revenu annuel. Cependant, le montant de la Prime pour l'emploi reste modeste. Même s'il a augmenté de 45 % pour des durées annuelles travaillées inférieures à 810 heures, il est de 27 euros par mois pour un individu au SMIC à mi-temps sur 12 mois et de 37 euros pour un individu disposant de la même rémunération horaire et ayant travaillé 1 820 heures. De plus, l'absence d'abaissement du seuil de revenu minimal dont doit disposer chaque individu pour ouvrir droit à la partie individualisable de la Prime pour l'emploi et qui est actuellement de 0,29 SMIC annuel, conduit probablement à maintenir exclus du bénéfice de ce crédit d'impôt les plus précaires des travailleurs à temps partiel. Pour mesurer plus précisément les effets redistributifs de cette mesure, nous mobilisons MYRIADE, le modèle de micro-simulation de la CNAF.

3. Montant annuel de la PPE en fonction du taux de rémunération horaire Contribuable ni mono-actif ni parent isolé



Légende : On considère un salarié travaillant 39 heures par semaine travaillant un tiers, la moitié ou toute l'année. On calcule la PPE selon son niveau de salaire horaire (hors majorations pour heures supplémentaires).
Source : Calcul des auteurs, revenus 2002, législation de 2003.

Si la réforme de la Prime pour l'emploi n'avait pas eu lieu

Afin de mieux caractériser la réforme survenue en 2003, nous repérons les traits saillants de la Prime pour l'emploi avant l'application de cette modification. Nous n'avons pas retenu l'année 2002 comme situation de référence car nos résultats auraient pris en compte à la fois la mise en place de la majoration pour les travailleurs à temps partiel et l'évolution des autres paramètres intervenant dans le calcul du crédit d'impôt. Nous avons préféré simuler la situation qui aurait prévalu en France en 2003 en l'absence de réforme. Ainsi, nous neutralisons l'effet de tous les autres changements ayant eu lieu au cours de l'année 2003 : accroissement des seuils d'éligibilité et du SMIC brut horaire, variation des taux de prélèvements appliqués sur les salaires (cotisations salariales et patronales, Contribution sociale généralisée et Contribution au remboursement de la dette sociale).

Dans cette situation de référence, la masse de Prime pour l'emploi versée est de 2,1 milliards d'euros. L'appréciation de ses effets redistributifs suppose d'examiner sa distribution selon le niveau de vie des individus. Pour évaluer ce dernier, il est nécessaire de définir une unité de mutualisation des ressources et des charges économiques. Dans MYRIADE, nous retenons la famille, définie de manière relativement

large : les enfants jusqu'à 25 ans qui n'ont pas acquis leur autonomie financière et qui cohabitent avec leur(s) parent(s) sont pris en compte et nous réintégrons les enfants qui ne cohabitent pas mais qui restent rattachés, fiscalement, au foyer de leur(s) parent(s). De plus, le niveau de vie des individus dépend de la taille de l'unité de mutualisation. Nous avons retenu une échelle d'unités de consommation dite « de l'INSEE ». Le premier adulte compte pour 1, les autres pour 0,5 et les enfants pour 0,3 — un « adulte » étant une personne âgée de 14 ans et plus. De la sorte, le niveau de vie d'un individu est évalué comme le revenu disponible de sa famille par unités de consommation.

Par conséquent, une famille peut être constituée de plusieurs foyers fiscaux — en particulier, les familles qui comprennent un couple de concubins. Aussi la Prime pour l'emploi peut-elle être attribuée à un individu situé dans les derniers déciles de niveau de vie : il suffit pour cela que ce dernier dispose de faibles revenus, soit membre d'un foyer fiscal dont le revenu total est modeste et, enfin, soit membre d'une famille favorisée.

I. La Prime pour l'emploi dans le modèle de micro-simulation MYRIADE

Le modèle MYRIADE est développé à la Caisse nationale des Allocations familiales. Fondé sur les nouvelles enquêtes *revenus fiscaux* de l'INSEE, il reproduit la plupart des éléments du système redistributif national dont la Prime pour l'emploi (Legendre, Lorgnet et Thibault, 2004).

Deux caractéristiques principales du modèle vont influencer l'évaluation du crédit d'impôt que nous réalisons dans cet article. Premièrement, le pas temporel de MYRIADE est l'année car les données qui proviennent de la source fiscale sont des grandeurs de flux, relatives à l'année précédente écoulée, et que nous ne voulons pas nous priver de cette information *a priori* robuste. Ce choix de modélisation a notamment pour conséquence l'affectation à chaque individu du modèle d'un seul statut d'occupation dans l'année défini à partir du calendrier d'activité mensuel disponible dans l'enquête *revenus fiscaux* : pour MYRIADE, un individu est par exemple *chômeur* si ce statut est celui qui présente la plus forte occurrence dans l'année. En outre, le revenu annuel porté dans la déclaration fiscale est considéré comme relevant en totalité du statut d'occupation dominant. Par exemple, le revenu d'un individu dont le statut dans MYRIADE est *salaré* est traité dans son intégralité comme un salaire : le montant de Prime pour l'emploi est calculé à ce titre, la Contribution sociale généralisée versée est obtenue à ce titre, etc.

Cette décision de modélisation peut influencer les résultats de notre étude. D'abord, le champ des « travailleurs pauvres » qui est implicite dans nos travaux ne correspond pas à celui habituellement retenu dans les analyses portant sur ce thème. En effet, dans MYRIADE un individu est considéré comme un actif occupé — et est donc susceptible d'être un « travailleur pauvre » — si et seulement s'il a été plus souvent salarié ou indépendant au cours de l'année qu'il n'a été chômeur ou inactif. Nous excluons donc de notre champ d'analyse les individus ayant travaillé un ou deux mois alors qu'ils sont pris

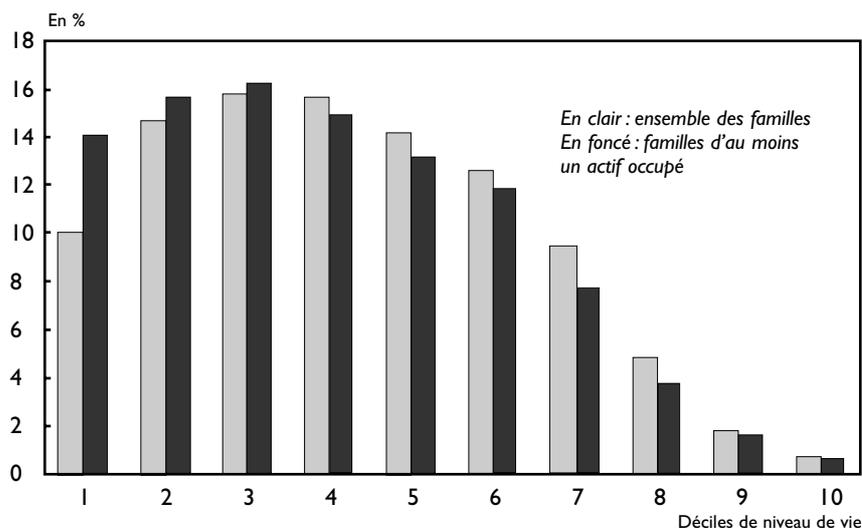
en compte dans les travaux traditionnellement menés sur les « travailleurs pauvres ». Par exemple, l'étude de Lagarenne et Legendre (2000) porte sur l'ensemble des individus ayant travaillé au moins un mois dans l'année. Ensuite, le choix d'un pas temporel annuel peut avoir une incidence sur le nombre de bénéficiaires de la Prime pour l'emploi obtenu dans le modèle — par exemple, un individu dont le statut d'occupation dominant est « chômeur » est totalement exclu du bénéfice de ce crédit d'impôt. Enfin, il peut affecter la masse de la Prime pour l'emploi calculée puisque nous faisons masse — pour un individu donné — des différents revenus d'activité qu'il a perçus au cours de l'année.

Deuxièmement, nous utilisons actuellement l'enquête *revenus fiscaux* relative aux revenus de 1997. Celle-ci ne permet pas *a priori* le calcul de la Prime pour l'emploi puisque le poste « Traitements, salaires » de la déclaration fiscale ne distingue pas entre revenus d'activité et autres revenus (indemnités journalières de remplacement, allocations chômage, etc.) et que le nombre d'heures travaillées dans l'année n'est pas disponible. Pour combler ces insuffisances, nous mobilisons les données relatives à l'emploi fournies dans l'enquête *revenus fiscaux*. Nous pouvons évaluer approximativement le nombre d'heures travaillées dans l'année en utilisant le calendrier d'activité mensuel et les réponses relatives à la durée habituelle de travail hebdomadaire.

En dépit de ces approximations, nous simulons correctement la masse de Prime pour l'emploi et le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002).

Lorsque nous considérons l'ensemble des individus, la Prime pour l'emploi de notre situation de référence n'apparaît pas particulièrement ciblée sur les plus modestes (première série du graphique 4). Elle profite davantage aux individus situés dans les déciles 2 à 6 et continue de diffuser vers le haut de la distribution des niveaux de vie. Mais cette représentation peut être trompeuse si les bénéficiaires potentiels de la Prime pour l'emploi — les actifs occupés et leurs familles — ne sont pas répartis uniformément dans les déciles de niveau de vie. La seconde série du graphique 4 figure la répartition de la masse de l'impôt négatif par déciles de niveau de vie, pour les seuls individus qui sont membres d'une famille comportant au moins un actif occupé. Cette restriction du champ montre que le crédit d'impôt est davantage concentré sur les « travailleurs pauvres » : 46 % de la masse de Prime pour l'emploi est versée aux individus membres des trois premiers déciles de niveau de vie. Cependant, elle n'infirme pas le précédent constat : les individus les plus modestes ne sont pas les principaux bénéficiaires de la Prime pour l'emploi. Le premier décile reçoit 14 % de la masse versée contre 16 % en moyenne aux deuxième et troisième déciles.

4. Répartition de la PPE par décile de niveau de vie avant la mise en place de la majoration pour les temps partiels



Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, législation de 2003 hors majoration du temps partiel.

Quatre facteurs expliquent ces effets redistributifs (tableau I). Premièrement, la moyenne des heures travaillées sur l'année est significativement plus faible pour les individus membres du premier décile de niveau de vie : elle est proche d'une quotité annuelle travaillée de 30 % sur le champ des actifs occupés et correspond *grosso modo* à un mi-temps pour les actifs salariés. Dès le deuxième décile, ce nombre d'heures est supérieur ou égal à 60 % d'un temps complet annuel. La nature même du barème du crédit d'impôt explique alors que le premier décile ne soit pas le principal bénéficiaire de cet instrument : toutes choses égales par ailleurs, la Prime pour l'emploi étant une fonction croissante du nombre d'heures travaillées dans l'année, les individus membres du premier décile bénéficient moins souvent de montants de Prime élevés. Deuxièmement, il est probable que ces individus travaillant à temps partiel sont plus souvent titulaires de revenus d'activité inférieurs à 0,29 SMIC et — de la sorte — ne remplissent pas la condition d'éligibilité plancher à satisfaire pour bénéficier de ce crédit d'impôt. De plus, la part des actifs occupés de chaque décile de niveau de vie est globalement croissante avec le revenu disponible par unité de consommation de sorte que le nombre de bénéficiaires potentiels de la Prime pour l'emploi est plus limité *a priori* dans le bas de la distribution. Cet écart n'est pas uniquement lié au nombre d'enfants à charge, il s'explique également par la plus grande présence des « autres personnes » de la famille (notamment les conjoints chômeurs ou inactifs) dans les premiers déciles de niveau

de vie. Sur le champ des individus membres d'une famille comprenant au moins un actif occupé, le premier décile cumule ainsi les caractéristiques qui ne lui permettent pas d'obtenir une Prime pour l'emploi élevée : une faible proportion d'actifs occupés, un nombre d'heures travaillées dans l'année très réduit et un pourcentage élevé de conjoints inactifs ou chômeurs.

I. Quelques statistiques descriptives relatives aux individus membres d'une famille comprenant au moins un actif occupé, par décile de niveau de vie

Dans le décile n°...	Actifs occupés		Salariés		Enfants		Autres membres (en %)	Niveau de vie moyen (en € par mois)	Foyers fiscaux avec PPE (en %)
	(en %)	HT*	(en %)	HT*	< 21 ans	< 6 ans			
1	46	564	31	833	37	9	17	530	48
2	43	1 098	36	1 330	41	12	16	739	67
3	49	1 280	42	1 502	37	11	15	867	67
4	52	1 421	46	1 615	36	11	12	983	64
5	56	1 489	49	1 680	34	9	11	1 104	54
6	60	1 577	54	1 764	31	9	9	1 237	45
7	63	1 638	56	1 838	29	10	8	1 385	33
8	65	1 663	57	1 885	27	8	9	1 569	16
9	67	1 657	58	1 912	24	7	9	1 870	6
10	67	1 458	51	1 928	22	6	10	3 010	3

* Heures travaillées par an.

Légende: en plus des « salariés », la colonne « actifs occupés » intègre les indépendants et les étudiants percevant des salaires puisqu'ils peuvent bénéficier de la Prime pour l'emploi. Les heures travaillées correspondent à des moyennes par décile.

Lecture du tableau : 46 % des individus du premier décile de niveau de vie des membres d'une famille comprenant au moins un actif occupé sont des actifs occupés (et 31 % sont des salariés). Ils travaillent en moyenne 564 heures par an. 37 % des individus de ce même décile sont des enfants de moins de 21 ans non actifs occupés, 17 % sont des autres membres de la famille (chômeurs, inactifs...). Le niveau de vie moyen de ce premier décile est de 530 € par mois.

Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, législation de 2003 hors majoration du temps partiel.

Une Prime pour l'emploi ciblée davantage sur les bas revenus

Nous avons caractérisé la situation qui aurait prévalu si le gouvernement n'avait pas modifié le barème de la Prime pour l'emploi appliqué sur les revenus de 2002. L'instauration de la majoration en cas d'emploi à temps partiel a accru le coût de ce crédit d'impôt de 126 millions d'euros (tableau 2). Dans cette partie, nous évaluons cette réforme de la Prime pour l'emploi à l'aune d'un objectif de soutien aux bas revenus. Nous rapportons également — à coût budgétaire identique — les effets de deux autres aménagements alternatifs : une hausse des taux déterminant le montant de la part individualisable de la Prime pour l'emploi et l'instauration d'une majoration par enfant à charge de moins de six ans.

2. Quelques réformes de la Prime pour l'emploi

Législation	Année 2003 avant réforme	Année 2003	Variante 1	Variante 2
Mesure étudiée	—	Majoration pour les temps partiels	Hausse des taux de 7,2 %	Complément enfant 0-6 ans de 65,5 euros
Surcroît de PPE (en millions d'euros)	—	126		
PPE totale (en millions d'euros)	2 102	2 228		

Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, calcul des auteurs.

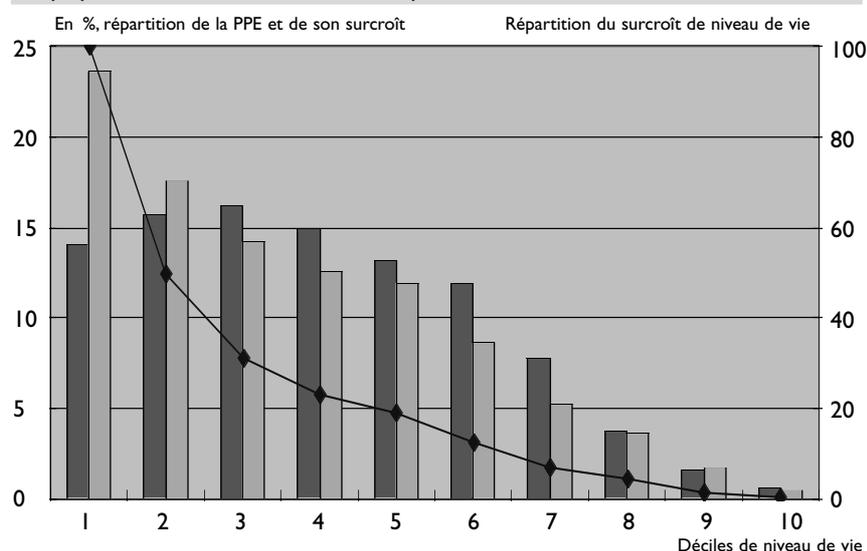
Une majoration pour les travailleurs à temps partiel : la réforme de 2003

D'après le graphique 5, l'augmentation du montant de Prime pour l'emploi versée aux travailleurs à temps partiel a permis de cibler davantage cet impôt négatif sur les travailleurs les plus modestes. En effet, le premier décile de niveau de vie a reçu 24 % du surcroît de la masse de Prime pour l'emploi induit par la mesure et la répartition de ce surcroît est décroissante avec le niveau de vie. Les effets redistributifs sont donc importants. Ce résultat est à relier aux caractéristiques des individus membres du premier décile de niveau de vie. Pour autant, la mesure diffuse assez largement : par exemple, le cinquième décile bénéficie de l'ordre de 12 % de la masse du surcroît. Comme nous l'avons souligné plus haut, en dépit de seuils d'éligibilité à la Prime pour l'emploi relativement bas pour l'ensemble du foyer fiscal (l'équivalent de 1,5 SMIC annuel pour une personne seule et de 3 SMIC annuels pour un couple marié) et pour chaque individu qui le constitue (puisque les revenus d'activité doivent être compris entre 0,29 et 1,97 SMIC annuel), la composition des familles permet à la Prime pour l'emploi de se diffuser vers les déciles de niveau de vie les plus hauts. Le cas de deux concubins déclarants séparément à l'administration fiscale et disposant de revenus très différents — l'un faible et l'autre élevé — l'illustre.

Concernant, l'effet de la mesure sur l'augmentation du niveau de vie des individus, nous constatons que c'est pour les plus modestes qu'il est le plus élevé (graphique 5). En normalisant à 100 le taux de croissance du revenu disponible par unité de consommation enregistré par le premier décile de niveau de vie, nous observons qu'il n'est plus de que 50 pour les individus du deuxième décile et qu'il décroît ensuite rapidement. Ce diagnostic montre que l'introduction de la majoration pour les travailleurs à temps partiel rapproche davantage la Prime pour l'emploi de l'un des objectifs qui lui avait été assignés : soutenir les bas

revenus. Si nous considérons à présent, le supplément budgétaire affecté à la mesure — 126 millions d’euros —, les effets réels ne sont pas marginaux puisque le taux de croissance du revenu disponible par unité de consommation obtenu par le premier décile de niveau de vie est de 0,8 % sur le champ des familles comprenant au moins un actif occupé.

5. Répartition par déciles de niveau de vie de la PPE avant majoration pour le temps partiel, du surcroît de PPE induit par la mesure et du surcroît de niveau de vie



Lecture du tableau : Avant la mise en place de la majoration de la Prime pour l'emploi pour les travailleurs à temps partiel, le premier décile de niveau de vie disposait de 14 % de la masse du crédit d'impôt versée (série en foncé, échelle de gauche). Ce même décile a reçu 24 % du surcroît de Prime pour l'emploi distribué du fait de la réforme (série en clair, échelle de gauche). C'est également lui qui enregistre la plus forte augmentation de niveau de vie (échelle de droite).

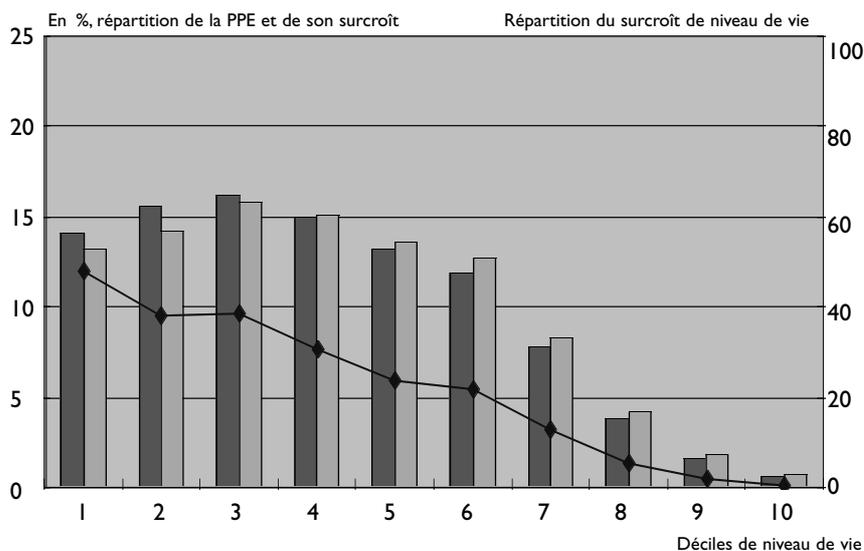
Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, calcul des auteurs.

Quelles alternatives ?

À coût budgétaire identique, d'autres aménagements de la Prime pour l'emploi sont envisageables. Le premier que nous nous proposons d'étudier est une hausse uniforme des taux du barème dans la poursuite des changements réalisés en 2002 et conformément aux annonces faites au moment de la mise en place du crédit d'impôt. Pour chaque individu, la Prime pour l'emploi hors majoration se calculant comme une combinaison linéaire des taux par les revenus d'activité, son montant augmente automatiquement en cas de progression des taux. Pour arriver à un surcroît de Prime pour l'emploi de 126 millions d'euros avec cette méthode, nous obtenons par itération une hausse des taux du barème de 7,2 %¹ (tableau I).

1. Le premier taux est alors de 4,72 % contre 4,4 % actuellement. Le second taux passe à 11,79 % contre 11 % à ce jour.

6. Répartition par déciles de niveau de vie de la PPE avant hausse des taux, du surcroît de PPE induit par la mesure et du surcroît de niveau de vie



Lecture du tableau : Avant la mise en place de la majoration de la Prime pour l'emploi pour les travailleurs à temps partiel, le premier décile de niveau de vie disposait de 14 % de la masse du crédit d'impôt versée (série en foncé, échelle de gauche). Ce même décile aurait reçu 13 % du surcroît de Prime pour l'emploi induit par une hausse des taux définissant la part individualisable de la prime de 7,2 % (série en clair, échelle de gauche). C'est également lui qui aurait enregistré la plus forte augmentation de niveau de vie (échelle de droite).
 Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, calcul des auteurs.

Les résultats de cette mesure sont présentés sur le graphique 6. En forme de « dos d'âne », la distribution du surcroît de crédit d'impôt par décile de niveau de vie révèle que la mesure n'est pas vraiment ciblée sur les individus les plus modestes. *Grosso modo*, les six premiers déciles reçoivent un supplément budgétaire identique et de façon plus précise, ce sont les déciles 3 et 4 qui sont les principaux bénéficiaires de la hausse des taux. En outre, si nous conservons comme référence la variation du niveau de vie du premier décile induite par l'instauration de la majoration pour le temps partiel – normée à 100 – le surcroît de revenu disponible par unité de consommation est plus faible pour les 20 % d'individus les plus modestes et il est plus élevé pour les autres.

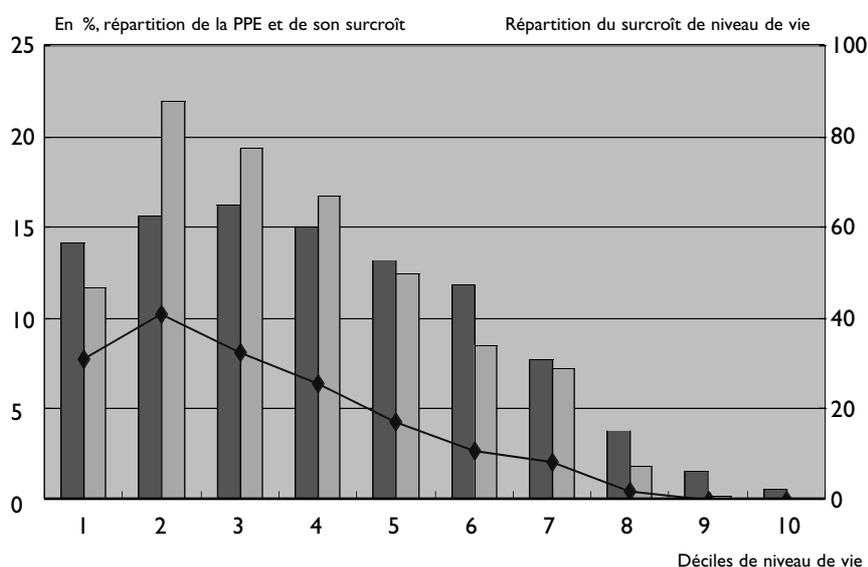
Le second aménagement de la Prime pour l'emploi que nous évaluons est l'instauration d'un complément par enfant à charge de moins de six ans. Deux éléments peuvent le justifier :

- cette modification peut constituer un instrument pertinent pour cibler les familles à bas revenus puisque les premiers déciles de niveau de vie comportent davantage d'enfants que les autres (tableau I) ;
- en outre, elle est un moyen de couvrir une partie des coûts liés à l'activité. En effet la présence d'enfants en bas âge engendre des

coûts de garde (notamment) qui peuvent entraver l'exercice d'une activité professionnelle². En ce sens, cette majoration, bien que non liée au montant des revenus d'activité, respecte la logique d'incitation à la reprise d'activité de la PPE.

Pour obtenir le montant de ce complément, il suffit de diviser le surcroît de Prime pour l'emploi lié à la réforme de 2003 par le nombre d'enfants de moins de six ans membres d'une famille comportant au moins un actif occupé. Sa valeur est de 65,5 euros ce qui correspond à peu près au double des majorations actuellement en vigueur par personne à charge (en dehors du cas des personnes isolées qui disposent de majorations particulières).

7. Répartition par déciles de niveau de vie de la PPE avant majoration pour enfant de 0 à 6 ans, du surcroît de PPE induit par la mesure et du surcroît de niveau de vie



Lecture du tableau : Avant la mise en place de la majoration de la Prime pour l'emploi pour les travailleurs à temps partiel, le premier décile de niveau de vie disposait de 14 % de la masse du crédit d'impôt versée (série en foncé, échelle de gauche). Ce même décile aurait reçu 12 % du surcroît de Prime pour l'emploi induit par la mise en place d'une majoration pour les moins de six ans (série en clair, échelle de gauche). C'est le deuxième décile de niveau de vie qui aurait enregistré la plus forte augmentation de niveau de vie (échelle de droite).

Source : Modèle MYRIADE, revenus de 2002, calcul des auteurs.

2. On envisage cette variante indépendamment de la mise en place de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à partir de 2004, qui vise notamment à mieux solvabiliser les familles qui recourent à des gardes payantes pour leurs enfants de moins de 6 ans. Au demeurant la PAJE n'est pas une prestation ciblée sur les familles à bas revenus et comportent des aspects facilitant l'arrêt plutôt que la reprise d'une activité professionnelle (instauration d'un complément de libre choix d'activité dès le 1^{er} enfant).

Si les effets redistributifs de cette mesure sont patents (graphique 7), le premier décile n'en retire cependant qu'un avantage limité. Ce résultat est lié à la proportion plus faible de foyers fiscaux bénéficiaires de la Prime pour l'emploi parmi les 10 % d'individus les plus modestes (tableau I). Même s'il existe au moins un actif occupé au sein de chaque famille considérée pour notre calcul, la faiblesse du nombre d'heures travaillées dans l'année conduit une partie d'entre eux à ne pas satisfaire la condition d'éligibilité plancher de 0,3 SMIC annuel. De la sorte, ils ne sont pas en mesure de bénéficier de la mesure. A *contrario*, le deuxième décile ayant un nombre moyen d'heures travaillées dans l'année nettement plus élevé, comportant une part un peu plus grande d'enfants de moins de six ans tout en disposant de revenus modestes, il profite pleinement de la mise en place de cette majoration. Enfin, notons que les trois derniers déciles de niveau de vie sont quasiment exclus du bénéfice de cette mesure.

En termes de surcroît de niveau de vie, les effets de la mesure sont plus incertains puisque même le deuxième décile de niveau de vie voit son revenu disponible par unité de consommation progresser à un rythme moindre qu'avec l'instauration de la majoration pour les temps partiels. Pour le reste, à l'exception du premier décile, le taux de croissance du niveau de vie décroît avec le niveau de vie lui-même.

Conclusion

Constituer un instrument de soutien aux bas revenus, tel était l'un des deux objectifs assignés à la Prime pour l'emploi au moment de sa mise en place. La majoration pour les travailleurs à temps partiels qui est intervenue en 2003 confère un peu plus à ce crédit d'impôt une capacité redistributive en direction des travailleurs les plus modestes. Pour autant, le dispositif dans son ensemble conserve ses traits précédents. D'abord, il diffuse assez largement au sein d'individus ayant des niveaux de vie élevés. Ensuite, il se traduit par un surcroît de revenu disponible par unité de consommation qui reste d'un montant limité. Enfin, en dépit de la dernière réforme, la distribution de la masse de Prime pour l'emploi par décile de niveau de vie conserve son profil en « dos d'âne ».

Les deux mesures alternatives envisagées dans cette étude illustrent les limites de cet instrument comme dispositif de soutien aux bas revenus. Une hausse proportionnelle du montant de la Prime pour tous (hors majoration) accentue les traits de l'existant. L'introduction d'un complément par enfant à charge de moins de six ans permet de cibler le bénéfice du complément sur les premiers déciles de niveau de vie, à l'exclusion toutefois du premier décile. Ce complément, en

aidant les parents de jeunes enfants à faire face aux coûts liés à l'activité, s'inscrit cependant bien dans l'esprit de la Prime pour l'emploi. L'on pourrait ainsi envisager une combinaison des deux mesures suivantes : d'une part, comme dans la réforme de 2003, un barème plus favorable aux travailleurs à temps partiel ; d'autre part, une majoration des montants forfaitaires pour les enfants âgés de moins de six ans. De la sorte, le bénéfice de cette combinaison serait partagé entre le premier décile et les déciles 2, 3 et 4 de niveau de vie.

Par ailleurs, il semble que l'approfondissement du dispositif qui conduit à majorer la Prime pour l'emploi pour les travailleurs à temps partiel deviendrait rapidement, en termes redistributifs, peu efficace. En majorant, par exemple, de 90 % le montant de la Prime pour l'emploi pour les individus ayant exercé une activité professionnelle durant moins de 910 heures (contre 45 % actuellement) et en attribuant ensuite une majoration décroissante avec le temps de travail aux individus ayant travaillé entre 910 et 1 820 heures, le premier décile de niveau de vie obtiendrait 15,4 % de la masse du crédit d'impôt contre 14,7 % aujourd'hui. Une baisse du seuil d'éligibilité plancher (il passerait de 0,29 à 0,2 SMIC annuel) aurait des effets plus ciblés mais ne parviendrait guère à réorienter significativement la Prime pour l'emploi vers les familles de travailleurs les plus modestes. On touche sans doute là les limites, dans un contexte de chômage élevé, d'un instrument dédié notamment à la stimulation de l'offre de travail : seules les familles modestes dont l'un des membres a un emploi pendant une fraction significative de l'année bénéficient de l'aide.

Références bibliographiques

- CAHUC P., 2002 : « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue Française d'Économie*, vol. XVI, pp. 3-61.
- LAGARENNE C. et N. LEGENDRE, 2000 : « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux », *Économie et Statistique*, n° 335, pp. 3-25.
- LEGENDRE F., J.-P. LORGNET et F. THIBAUT, 2004 : « La distribution des incitations financières au travail en France : l'évaluation du modèle MYRIADE », *Économie et Prévision*, à paraître.
- LEGENDRE F., J.-P. LORGNET et F. THIBAUT, 2002 : « Une première évaluation de la Prime pour l'emploi à l'aide du modèle MYRIADE », *Revue Économique*, vol. 53, n° 3, pp. 557-67.