

DES MESURES EFFICACES A DÉFAUT D'ÊTRE PARFAITES : L'EITC ET LES AUTRES MESURES DE SOUTIEN DU MARCHÉ DU TRAVAIL FAIBLEMENT RÉMUNÉRÉ AUX ÉTATS-UNIS

V. Joseph Hotz et John Karl Scholz

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	30
Les effets de l'EITC	32
Ciblage de l'EITC et son efficacité dans la lutte contre la pauvreté	32
Les effets de l'EITC sur les comportements	34
Comparaison des avantages et des inconvénients de l'EITC avec ceux des autres mesures de soutien des bas salaires	36
Salaire minimum	37
Subventions à la création d'emplois et à l'embauche de groupes cibles.....	38
Réductions des prélèvements assis sur les salaires	40
Subvention des taux de salaire.....	41
Conclusion.....	44
Bibliographie	48

Les auteurs tiennent à remercier William Gale, Robert Haveman, Janet Holtzblatt et Nina Smith, qui a commenté cet article, pour leurs précieuses suggestions.

INTRODUCTION

Le crédit d'impôt au titre des revenus du travail (EITC) figure dans le code des impôts des États-Unis depuis 1975. Depuis son introduction, il a été élargi par les administrations républicaines et démocrates et ce, surtout au cours des quinze dernières années, par des lois adoptées en 1986, 1990 et 1993. Son coût devrait s'élever à 31.9 milliards de dollars pendant l'exercice budgétaire 1999¹ alors qu'il était d'environ 3.8 milliards de dollars en 1975 (en dollars de 1999).

Le sénateur Russell Long a suggéré, au début des années soixante-dix, de recourir à cette formule à la place de l'impôt négatif sur le revenu du Président Nixon (connu sous le nom de « Family Assistance Plan » (Programme d'aide aux familles)². L'impôt négatif sur le revenu offre les plus gros versements aux familles qui ne travaillent pas et les transferts diminuent ensuite à mesure que les gains augmentent. Le sénateur Long craignait que ce dispositif ne renforce la dépendance à l'égard de l'aide sociale et n'émousse la volonté de travailler. L'EITC, auquel il suggérait de recourir, n'apporte rien à ceux qui ne reçoivent pas de rémunérations. Comme le montre le tableau 1 il complète les gains jusqu'à un certain niveau de revenu. Dans le cas, par exemple, des contribuables ayant au moins deux enfants, en 1998, il subventionne les gains inférieurs à 9 390 dollars au taux de 40 pour cent. Il offre ensuite le crédit maximum de 3 756 dollars aux contribuables dont les gains sont compris entre 9 390 et 12 260 dollars³, puis le montant du crédit est réduit de 21.06 pour cent des gains lorsque ceux-ci se situent entre 12 260 et 30 095 dollars. L'EITC distingue donc trois fourchettes de gains auxquelles correspondent le versement d'une subvention, le paiement d'un montant forfaitaire et une diminution progressive du crédit. L'EITC est remboursable, c'est-à-dire que le Trésor le verse que le contribuable ait ou non un autre impôt à payer.

Comme il ressort clairement de nos commentaires qui suivent, nous estimons que l'EITC constitue dans l'ensemble une mesure efficace et bénéfique pour les bas salaires aux États-Unis. Notre jugement est toutefois partiellement influencé par plusieurs caractéristiques du marché américain du travail peu rémunéré qui contribuent à renforcer l'efficacité du dispositif. Celui-ci pourrait se révéler moins utile dans des pays présentant des contextes différents.

- Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les États-Unis comptent peu de réglementations limitant l'aptitude des employeurs à modifier la taille de leurs effectifs et peu de transferts obligatoires. Le fait que le marché du travail soit

Tableau 1. Paramètres du crédit d'impôt au titre des revenus du travail, 1979-1998
En dollars nominaux

	Taux d'augmentation progressive (%)	Fourchette des revenus pour lesquels le crédit augmente progressivement	Crédit maximum	Taux de réduction progressive (%)	Fourchette des revenus pour lesquels le crédit diminue progressivement
1975-78	10.0	0-4 000	400	10.0	4 000-8 000
1979-84	10.0	0-5 000	500	12.5	6 000-10 000
1985-86	11.0	0-5 000	550	12.22	6 500-11 000
1987	14.0	0-6 080	851	10.0	6 920-15 432
1988	14.0	0-6 240	874	10.0	9 840-18 576
1989	14.0	0-6 500	910	10.0	10 240-19 340
1990	14.0	0-6 810	953	10.0	10 730-20 264
1991 ¹	16.7 ²	0-7 140	1 192	11.93	11 250-21 250
	17.3 ³		1 235	12.36	11 250-21 250
1992 ¹	17.6 ²	0-7 520	1 324	12.57	11 840-22 370
	18.4 ³		1 384	13.14	11 840-22 370
1993 ¹	18.5 ²	0-7 750	1 434	13.21	12 200-23 050
	19.5 ³		1 511	13.93	12 200-23 050
1994	23.6 ²	0-7 750	2 038	15.98	11 000-23 755
	30.0 ³	0-8 245	2 528	17.68	11 000-25 296
	7.65 ⁴	0-4 000	306	7.65	5 000-9 000
1995	34.0 ²	0-6 160	2 094	15.98	11 290-24 396
	36.0 ³	0-8 640	3 110	20.22	11 290-26 673
	7.65 ⁴	0-4 100	314	7.65	5 130-9 230
1996	34.0 ²	0-6 330	2 152	15.98	11 610-25 078
	40.0 ³	0-8 890	3 556	21.06	11 610-28 495
	7.65 ⁴	0-4 220	323	7.65	5 280-9 500
1997	34.0 ²	0-6 500	2 210	15.98	11 930-25 750
	40.0 ³	0-9 140	3 656	21.06	11 930-29 290
	7.65 ⁴	0-4 340	332	7.65	5 430-9 770
1998	34.0 ²	0-6 680	2 271	15.98	12 260-26 473
	40.0 ³	0-9 390	3 756	21.06	12 260-30 095
	7.65 ⁴	0-4 460	341	7.65	5 570-10 030

1. Crédit de base seulement. Ce chiffre n'inclut pas les crédits supplémentaires versés pour les enfants en bas âge ou au titre de l'assurance-maladie.
2. Contribuables avec un enfant répondant aux conditions requises.
3. Contribuables avec plus d'un enfant répondant aux conditions requises.
4. Contribuables sans enfant.

Source : 1998 *Green Book*, Committee on Ways and Means, US House of Representatives, US Government Printing Office, page 867. Les paramètres pour l'année 1998 sont tirés de la Publication 596 de l'Internal Revenue Service.

relativement exempt de rigidités réduit les obstacles à l'embauche de travailleurs peu qualifiés et renforce probablement l'efficacité du rôle joué par l'EITC pour stimuler l'activité.

- La famille est l'unité d'imposition aux États-Unis. L'efficacité du ciblage de l'EITC est accrue par le fait que ce dispositif est essentiellement limité aux familles ayant un revenu inférieur à 30 000 dollars. Les pays dont les

systèmes d'imposition sont axés sur le revenu individuel plutôt que sur le revenu familial auront un peu plus de mal à limiter ce type de dispositif aux familles à faible revenu.

- Les États-Unis jouissent d'un système d'imposition sur le revenu des personnes physiques qui est géré assez efficacement, ce qui fait qu'une très large fraction des familles pouvant bénéficier de l'EITC établirait de toute façon une déclaration fiscale même si l'EITC n'existait pas⁴. Cela se traduit par un taux de participation élevé et de faibles coûts administratifs pour l'EITC.
- Par rapport à la situation observée dans la zone de l'OCDE, les États-Unis sont un pays à faible taux d'imposition (seuls la Corée, le Mexique et la Turquie ont de plus de faibles taux d'imposition par rapport au PIB). Bien que les taux marginaux d'imposition cumulés soient élevés dans la fourchette correspondant à la diminution progressive du crédit, ils ne semblent pas l'être au point de nuire à l'offre de travail (ou de créer un piège à chômage)⁵.
- Le niveau du salaire minimum est assez bas aux États-Unis (5.15 dollars l'heure). S'il est vrai que sur des marchés parfaitement concurrentiels, des subventions versées à l'employeur et des subventions axées sur l'offre (comme l'EITC) auront des effets équivalents, les premières peuvent constituer une mesure plus efficace si le niveau du salaire minimum est élevé au point de devenir une contrainte pour les employeurs. Une telle disposition empêche en effet un libre ajustement de l'emploi et des salaires face à une augmentation de l'offre de main-d'œuvre provoquée par la subvention axée sur l'offre.

Sans perdre de vue ces données institutionnelles, la prochaine section résume rapidement ce que l'on sait de l'EITC. La deuxième partie de l'analyse examine les avantages et les inconvénients de l'EITC (dans le contexte américain) par rapport au salaire minimum, aux subventions à l'embauche ou à l'emploi de groupes cibles, aux réductions des prélèvements assis sur les salaires et aux aides générales à l'emploi.

LES EFFETS DE L'EITC

Notre analyse des effets de l'EITC couvre trois principaux aspects : le ciblage du dispositif et son efficacité dans la lutte contre la pauvreté, ses effets sur les comportements et l'aptitude des autorités fiscales à le gérer.

Ciblage de l'EITC et son efficacité dans la lutte contre la pauvreté

Par ses modalités d'application, l'EITC ne concerne que les contribuables dont le revenu du travail et le revenu brut ajusté sont inférieurs à 30 095 dollars s'ils ont plus d'un enfant satisfaisant aux conditions requises, à 26 473 dollars s'ils n'ont qu'un enfant satisfaisant aux conditions requises et à 10 030 dollars s'ils n'ont pas

d'enfant satisfaisant aux conditions requises. Étant donné la façon dont se répartissent les familles qui établissent une déclaration fiscale, la moitié environ des versements effectués au titre de l'EITC bénéficient à des familles dont les revenus se situent au-dessus du seuil de pauvreté⁶. Scholz (1994) calcule, par exemple, que près de la moitié des versements effectués au titre de l'EITC bénéficieront à des contribuables dont le revenu avant impôt est inférieur au seuil de pauvreté, sur la base des règles appliquées en 1996. 36 pour cent de l'ensemble des paiements contribuent directement à réduire l'écart du revenu au seuil de pauvreté. Liebman (1997) représente les fonctions de densité pour les paiements effectués au titre de l'EITC par un graphique qui montre un déséquilibre vers la droite de la répartition, centrée sur un montant d'environ 13 000 dollars, la plupart des versements bénéficiant à des familles dont le revenu se situe entre 7 000 et 26 000 dollars⁷.

L'EITC étant axé sur le revenu familial et non pas sur les salaires, il peut être perçu par des personnes bénéficiant de salaires élevés qui, pour une raison ou pour une autre, décident de ne travailler qu'un nombre relativement limité d'heures sur l'année⁸. Il ressort, en fait, des données observées que les revenus et les salaires sont étroitement liés pour les bas salaires. Scholz (1996) indique, sur la base des tableaux de l'Enquête sur les revenus et la participation au programme (SIPP), que les deux tiers environ des paiements effectués au titre de l'EITC bénéficient à des contribuables dont le salaire se situe dans le quartile inférieur des rémunérations perçues par l'ensemble des travailleurs ayant des enfants (moins de 6.43 dollars l'heure) et que plus de 95 pour cent des versements vont à des travailleurs qui touchent moins que le salaire médian de 9.42 dollars l'heure. Le lien entre les revenus et les salaires est encore plus étroit pour les bénéficiaires de l'EITC depuis l'introduction, en 1995, d'une modification de la législation qui exclue de l'application du dispositif les contribuables dont le revenu du capital dépasse 2 300 dollars.

Bien que les observations effectuées remontent déjà à quelques années, il semble que l'EITC soit bien perçu par ceux auxquels il est destiné. Scholz (1994) a calculé, en rapprochant les données des déclarations fiscales et celles fournies par la SIPP, qu'entre 80 et 86 pour cent des contribuables remplissant les conditions requises pour le percevoir, ont effectivement touché le crédit d'impôt au titre des revenus du travail en 1990. Les changements opérés depuis 1990 ont un effet ambigu sur les taux de participation au programme. Le niveau du crédit maximum a fortement augmenté depuis cette date puisqu'il est passé de 1 207 à 3 756 dollars, en dollars de 1999, et le système bénéficie à des contribuables se situant plus haut dans l'échelle des revenus et ayant une très forte propension à effectuer les démarches nécessaires. L'administration fiscale et d'autres organisations ont aussi intensifié leurs efforts de diffusion d'informations sur l'EITC et onze États ont intégré ce dispositif dans leur système d'imposition du revenu. Toutefois, le taux d'activité des femmes élevant seules des enfants a régulièrement augmenté (Meyer et

Rosenbaum, 1999) et, au sein de ce groupe, les nouvelles entrantes sur le marché du travail ont probablement une plus faible propension à déposer une demande que le travailleur type. De plus, l'administration fiscale n'intervient plus et n'accorde plus le crédit aux contribuables qui ont déposé une demande et qui semblent présenter les conditions requises mais qui ne perçoivent pas le crédit. Au lieu de cela, elle leur écrit pour les inciter à modifier leur déclaration fiscale.

Liebman (1997) présente des calculs qui montrent sous un jour intéressant l'importance du rôle joué par l'EITC pour les bas salaires. Entre 1976 et 1996, la part des revenus perçue par le cinquième de la population le moins bien payé est tombée de 4.4 à 3.7 pour cent tandis que, dans le même temps, celle reçue par les 5 pour cent de la population les mieux rémunérés est passée de 16.0 à 21.4 pour cent. Les calculs de Liebman montrent que, dans le cas des ménages avec enfants, l'EITC compense la baisse des revenus à hauteur de 29 pour cent pour le premier quintile de la population et de 9 pour cent pour le deuxième quintile. L'importance de l'EITC est mise plus directement en lumière par le fait qu'en 1997, ce dispositif a permis de tirer 4.3 millions de personnes de la pauvreté (Council of Economic Advisors, 1998).

Les effets de l'EITC sur les comportements

Les effets de l'EITC sur la participation au marché du travail ont été examinés dans plusieurs documents. Dickert, Houser et Scholz (1995) se sont appuyés sur les différences entre États de contraintes budgétaires auxquelles font face les familles à faible revenu, qui résultent des différences existant entre les programmes fiscaux et de transfert, pour estimer l'impact des mesures d'élargissement de l'EITC de 1993 sur les taux d'activité et la durée du travail. Ils ont estimé que les modifications prévues se traduiraient par un accroissement de 3.3 points de pourcentage du taux d'activité des familles monoparentales (qui était de 56.4 pour cent). Eissa et Liebman (1996) ont constaté un effet analogue (compte tenu de l'importance de la modification apportée) lorsqu'ils ont examiné les réformes de l'EITC et du régime fiscal de 1986⁹. Pour Meyer et Rosenbaum (1999), les réformes de l'EITC ont contribué pour 54 pour cent à l'augmentation du taux d'emploi des mères célibataires, entre 1984 et 1996, et pour 33 pour cent à la progression de ce taux, entre 1992 et 1996. Compte tenu de l'évolution des taux d'emploi au cours de la période considérée, ces résultats s'accordent avec ceux des précédentes analyses. Bien qu'elles utilisent des stratégies empiriques différentes, les trois études aboutissent à des conclusions analogues, ce qui suggère que l'EITC influe notablement sur l'activité des familles monoparentales à faible revenu.

Eissa et Liebman (1996) ont aussi examiné la durée du travail des contribuables qui étaient déjà actifs lorsque le dispositif dégressif de l'EITC a été étendu à d'autres travailleurs en 1987. Ils n'ont pas constaté que cette mesure avait entraîné

une baisse de la durée du travail. Liebman (1997) a aussi montré que la discontinuité des taux marginaux d'imposition implicites n'entraînait pas une concentration des contribuables aux deux extrémités de la fourchette de revenus soumise à la réduction progressive de l'EITC, comme on pouvait le penser. Comme il le fait observer, les effets négatifs de l'EITC sur la durée du travail des personnes déjà actives ont des chances d'être faibles du fait que la plupart des contribuables ne comprennent probablement pas bien le rapport exact entre ce dispositif et la durée du travail. En effet, la majorité des bénéficiaires de l'EITC paient une tierce partie pour établir leur déclaration fiscale et il est difficile de déduire les taux d'imposition implicites liés au crédit du tableau indicatif qui accompagne les instructions données pour pouvoir en bénéficier. Ce manque de compréhension de la situation a moins de chances d'affecter les effets positifs de l'EITC sur l'activité du fait qu'il suffit, pour que ceux-ci jouent, que les contribuables comprennent que le travail s'accompagne d'un avantage fiscal et les faits prouvent largement qu'ils l'ont bien compris (voir, par exemple, DeParle, 1999).

Les effets de l'EITC sur d'autres aspects du comportement ont nettement moins été étudiés. Deux études récentes ont cherché à établir si l'EITC encourageait l'existence des familles dont la responsabilité incombe à une femme (Dickert-Conlin et Houser, 1999 ; et Eissa et Hoynes, 1999). Elles ont conclu toutes deux que l'EITC avait un effet positif, quantitativement faible, à cet égard. Cossa, Heckman et Lochner (1999) ont réalisé une étude fascinante des effets de l'EITC sur la formation de capital humain. Ils soulignent que la question doit être examinée beaucoup plus en détail mais ils concluent provisoirement que : « l'EITC a une faible incidence sur les niveaux moyens de qualification dans l'ensemble de l'économie mais qu'il peut avoir des effets notables sur certains groupes de travailleurs ». Ils notent les effets positifs de l'EITC sur l'entrée en activité et ses effets négatifs qui peuvent jouer pour les personnes peu qualifiées qui travailleraient en l'absence du crédit.

Gestion de l'EITC et respect de ses conditions d'application

L'EITC est peu coûteux à gérer par rapport à d'autres mécanismes d'aide. Comme on l'a déjà dit, la plupart de ses bénéficiaires devraient de toute façon établir une déclaration fiscale de sorte que le coût qu'implique pour les contribuables le fait de remplir le formulaire EIC (un formulaire de six lignes destiné à réunir des informations sur les enfants présentant les conditions requises pour le versement du crédit) est faible. Le coût qui en résulte pour l'administration fiscale est aussi tout à fait négligeable. Dotée d'un budget total de 7.6 milliards de dollars pendant l'exercice comptable 1995, celle-ci s'est occupée de 116 millions de particuliers et de 15 millions de sociétés assujettis à l'impôt. Le surcoût lié à la gestion de l'EITC représente certainement un très faible pourcentage de ce total. Les frais d'administration de deux autres programmes de soutien des revenus des familles de

condition modeste sont beaucoup plus élevés. Pendant l'exercice comptable 1995, ils se sont élevés à 3.7 et 3.5 milliards de dollars, respectivement, pour les bons de ravitaillement et l'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC)¹⁰.

S'il est vrai qu'un système reposant principalement sur la détermination du montant de l'impôt par le contribuable (comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu aux États-Unis) se traduit par de plus faibles frais administratifs qu'une approche plus bureaucratique, il s'accompagne aussi d'un moins grand respect des conditions prévues. L'étude la plus récente entreprise sur cette question pour l'EITC a conclu, à l'issue de l'examen des déclarations établies en 1995, que sur les 17.2 milliards de dollars réclamés au titre de l'EITC, 4.4 milliards de dollars, soit 25.8 pour cent du total étaient indus¹¹. De nouvelles mesures ont été introduites en 1994, 1995, 1996 et 1997 qui, toutes choses étant égales par ailleurs, doivent réduire le taux net de demandes illégitimes (Scholz, 1997, donne des précisions sur ce point).

Le taux de non-respect des conditions prévues pour l'EITC semble être plus élevé que l'ensemble du système fiscal des États-Unis. Les observations les plus récentes sur le civisme général des contribuables américains reposent malheureusement sur des données de 1988 mais elles suggèrent que 17 pour cent du total des impôts dus ne sont pas payés¹². Si les obligations fiscales sont très bien respectées pour les revenus salariaux, du fait probablement des possibilités de recouplement avec les informations communiquées par des tiers, les taux d'infraction sont beaucoup plus élevés pour les impôts frappant le revenu des travailleurs indépendants, certains types de revenu du capital et les revenus perçus dans le secteur informel que pour l'EITC. Cependant, les abus dont il fait l'objet semblent être la principale menace qui pèse sur la viabilité politique de l'EITC.

COMPARAISON DES AVANTAGES ET DES INCONVÉNIENTS DE L'EITC AVEC CEUX DES AUTRES MESURES DE SOUTIEN DES BAS SALAIRES

Plusieurs mesures ont été suggérées pour venir en aide aux travailleurs faiblement rémunérés. Nous comparons l'EITC avec quatre d'entre elles : le salaire minimum, les subventions à la création d'emplois et à l'embauche de groupes cibles, les réductions des prélèvements assis sur les salaires et les subventions des taux de salaire¹³. Un aspect distingue l'EITC de toutes ces mesures : il est axé sur les familles (y compris les familles monoparentales) alors qu'elles sont centrées sur l'individu. L'orientation vers les familles semble assez naturelle aux États-Unis du fait de la forme qu'y revêt le débat politique et de la préoccupation sociale d'éviter aux enfants de subir les conséquences préjudiciables de la pauvreté. Les mesures visant les familles sont aussi mieux ciblées que celles visant les individus, à condition que les familles mettent leurs ressources en commun.

Salaire minimum

Le salaire minimum fixe un plancher en dessous duquel les taux de salaire ne peuvent pas tomber. Nous supposons que son attrait trouve son origine dans une norme éthique sur la valeur du travail. Les économistes s'inquiètent toutefois depuis longtemps de ses effets défavorables sur l'emploi des travailleurs défavorisés, bien que les études empiriques montrent que les modifications apportées au cours des dix dernières années au salaire minimum aux États-Unis n'aient pas notablement nui à l'emploi. Les effets sur l'emploi du salaire minimum restent une question controversée¹⁴.

L'EITC présente deux nets avantages par rapport au salaire minimum. Premièrement, si l'objectif des deux dispositions est de venir en aide aux travailleurs à faible niveau de salaire *et* de revenu, l'EITC est nettement mieux adapté à la situation que le salaire minimum. Burkhauser, Couch et Glenn (1996), par exemple, montrent que le salaire minimum constitue un outil extrêmement grossier pour venir en aide aux familles à faible revenu. Ils constatent, sur la base des données fournies par l'enquête démographique de 1990, que 83 pour cent des ménages de travailleurs pauvres touchaient des salaires qui étaient déjà au-dessus du relèvement minimum proposé (le salaire horaire devant passer de 3.35 à 4.25 dollars). Ils analysent comment se répartiraient les bénéfices résultant de la hausse du salaire minimum, en supposant que cette mesure n'ait aucun effet sur l'emploi. Seuls 21 pour cent environ des bénéficiaires reviendraient à des travailleurs membres de familles dont le revenu est inférieur de 125 pour cent au seuil de pauvreté et de 38 pour cent à des ménages dont le revenu est trois fois supérieur au seuil de pauvreté. Du fait des restrictions qu'il prévoit en matière de revenu, l'EITC constitue à l'évidence un moyen d'intervention permettant un ciblage plus précis sur les marchés du travail faiblement rémunéré.

Le fait qu'un nombre non négligeable de bénéficiaires d'une hausse du salaire minimum n'appartiennent pas à des familles à faible revenu pose problème à nos yeux car cela implique que des travailleurs peu qualifiés ne sont probablement pas embauchés par suite de tels relèvements. L'EITC a, par contre, des effets clairement positifs sur l'emploi tant en théorie que sur la base d'études empiriques. Il constitue, semble-t-il, un meilleur moyen d'action en faveur des bas salaires que le salaire minimum du fait qu'il permet un meilleur ciblage et qu'il a des effets nettement positifs sur l'activité de tous les groupes à l'exception des deuxièmes adultes des familles biparentales.

Cette conclusion doit toutefois être tempérée par deux remarques. Premièrement, sous sa forme actuelle, l'EITC ne fournit qu'une faible aide aux contribuables sans enfant. Celle-ci est si minime que des relèvements du salaire minimum seraient plus utiles pour augmenter les gains de ce groupe de contribuables. Rien évidemment dans le système de crédit d'impôt au titre des revenus du travail

n'impose que les dispositions prévues pour les travailleurs sans enfant soient si peu généreuses. Il serait facile d'y remédier mais la politique sociale des États-Unis étant presque exclusivement axée sur les enfants, il y a peu de chances pour qu'une mesure soit prise à cet effet dans un proche avenir. Deuxièmement, l'EITC et le salaire minimum peuvent certainement coexister. Toutefois, en raison des risques d'effets négatifs de ce dernier sur l'emploi, nous avons tendance à préférer que tout renforcement de l'aide accordée aux bas salaires soit appliqué par le biais de l'EITC plutôt que par celui du salaire minimum.

Subventions à la création d'emplois et à l'embauche de groupes cibles

Au cours des vingt dernières années, les États-Unis ont essayé plusieurs types de subventions à la création d'emplois. En 1977 et 1978, ils ont adopté le système de crédit d'impôt au titre de la création d'emplois (NJTC), en vertu duquel l'administration fédérale prenait à sa charge la moitié de la première tranche de 4 200 dollars des salaires versés aux travailleurs embauchés par une entreprise au-delà de 102 pour cent des effectifs de l'année précédente (le montant total maximum versé à chaque entreprise était limité à 100 000 dollars). Le NJTC a essayé d'augmenter la demande de travailleurs peu qualifiés en offrant une plus forte subvention (en pourcentage de la rémunération) pour l'embauche de cette catégorie de travailleurs. Le coût de ce système était limité par le plafond de 100 000 dollars fixé aux subventions versées à chaque entreprise et par le fait que l'on s'efforçait de limiter les subventions « inframarginales », c'est-à-dire les subventions versées pour favoriser un comportement qui aurait de toute façon été observé, en fixant à 102 pour cent des effectifs de l'année précédente le niveau minimal de création d'emplois à partir duquel les emplois étaient subventionnés¹⁵.

Des mesures ultérieures d'incitation à l'embauche fondées sur la fiscalité ont essayé de limiter encore les subventions « inframarginales » en ciblant les travailleurs difficiles à employer. Le crédit d'impôt en faveur de l'emploi de groupes cibles (TJTC) a remplacé le NJTC et a été appliqué jusqu'au milieu des années 90. Il prévoyait des crédits d'impôt pour l'embauche de travailleurs appartenant à des groupes économiquement défavorisés. Ces groupes ont changé au fil des années mais ils ont inclus dans l'ensemble des jeunes appartenant à des familles à faible revenu, dépendantes des programmes d'assistance sociale, des vétérans du Viêt-nam, certains repris de justice et des handicapés suivant un programme de réinsertion professionnelle. Au milieu des années 90, le TJTC accordait aux employeurs une subvention salariale de 40 pour cent sur la première tranche de 6 000 dollars des salaires versés à des travailleurs répondant aux conditions requises¹⁶.

Le TJTC a, à son tour, été remplacé en 1996 par un système du même type, le crédit d'impôt au titre de la création de possibilités d'emploi (WOTC). Le WOTC comprend deux niveaux. Il fournit un crédit de 25 pour cent pour les emplois d'une

durée comprise entre 120 et 400 heures et de 40 pour cent pour ceux d'une durée au moins égale à 400 heures sur une fraction de la rémunération versée, limitée à 6 000 dollars (soit une subvention maximum de 2 400 dollars par travailleur). Les deux niveaux du système ont été rationalisés afin d'inciter les employeurs à ne pas recourir à la rotation de leurs effectifs. Un autre système de crédit plus généreux – le crédit d'impôt en faveur de l'emploi de titulaires de l'aide sociale (« Welfare-to-Work tax credit ») – a été adopté en 1997. Il vise certains groupes de population relevant de l'assistance sociale pour une longue période. Le crédit s'élève à 35 et à 50 pour cent de la première tranche de 10 000 dollars des salaires versés à des travailleurs répondant aux conditions requises, respectivement, pendant leur première et leur deuxième année d'emploi. Le montant du crédit est limité à un maximum de 8 500 dollars par salarié présentant les conditions requises. Celui-ci doit travailler pour l'employeur bénéficiaire pendant au moins 180 jours ou 400 heures.

L'attrait des subventions salariales à la création d'emplois ou à l'emploi de groupes cibles apparaît clairement. Ces aides offrent la possibilité de stimuler l'emploi des travailleurs défavorisés pour une fraction du coût des subventions universelles à l'emploi ou des mesures de stimulation de l'offre, comme l'EITC.

L'efficacité des subventions ciblées à l'emploi n'est toutefois guère établie. Katz (1996) estime que le TJTC a peut-être contribué à une légère amélioration des taux d'emploi des jeunes défavorisés. Son étude offre, à notre connaissance, l'évaluation la plus optimiste du TJTC. Trois principales critiques ont été formulées à l'encontre de ces mesures d'incitation. Premièrement, s'il est vrai que les taux d'emploi des groupes visés sont inférieurs à ceux de l'ensemble de la population, beaucoup de personnes au sein de ces groupes seraient employées même en l'absence de l'incitation à embaucher, ce qui signifie que les subventions sont en grande partie « inframarginales ». Deuxièmement, les mesures d'incitation peuvent simplement favoriser l'embauche de membres des groupes cibles au détriment de celle d'autres travailleurs défavorisés. Le remplacement d'un groupe défavorisé par un autre ne se traduit pas par un net accroissement de l'emploi des travailleurs défavorisés et retire évidemment de l'intérêt au système. Enfin, des observations déjà anciennes suggèrent que des programmes de subventions ciblées peuvent en fait stigmatiser les membres des groupes visés et donc nuire à leurs perspectives d'emploi (Burtless, 1985).

Ces objections courantes aux subventions salariales ciblées nous inspirent plusieurs réflexions. Il nous semble tout d'abord peu probable que sur des marchés du travail tendus, l'effet de dévalorisation de leurs bénéficiaires lié au WOTC ou aux crédits d'impôt en faveur de l'emploi des bénéficiaires de l'assistance sociale puisse à lui seul éliminer les effets bénéfiques sur l'emploi de primes à l'emploi d'un montant de 2 400 dollars pour les jeunes défavorisés ou même de 8 500 dollars pour les personnes bénéficiant depuis longtemps de l'aide sociale. Nous reconnaissons que les effets de déplacement constituent un sérieux inconvénient des

subventions salariales ciblées mais, à notre connaissance, l'ampleur de ces effets n'a fait l'objet d'aucune évaluation récente. Enfin, nous sommes moins convaincus que certains du caractère « inframarginal » des subventions. Même lorsqu'une subvention récompense les employeurs pour une embauche à laquelle ils auraient de toute façon procédé, le surcroît de ressources accordé aux entreprises concernées doit contribuer à augmenter la demande de main-d'œuvre et donc favoriser l'embauche.

Les aides ciblées à l'embauche n'ont essentiellement pas le même objectif que l'EITC. Ce dernier vise à accroître le revenu des familles de condition modeste. Le WOTC et le crédit d'impôt en faveur de l'emploi de bénéficiaires de l'aide sociale sont destinés à stimuler l'emploi de groupes cibles. Si les crédits ciblés font au mieux l'objet d'évaluations peu concluantes, leur coût budgétaire ne représente qu'une fraction de celui de l'EITC¹⁷. En principe, les incitations axées sur l'offre (EITC) et celles axées sur la demande (WOTC et crédit d'impôt en faveur de l'emploi de bénéficiaires de l'aide sociale) doivent renforcer l'efficacité des autres dispositions. C'est pourquoi nous pensons qu'elles doivent être utilisées conjointement. Nous aimerions, d'autre part, voir le ministère du Travail et le Trésor financer des évaluations rigoureuses de l'efficacité des subventions ciblées à l'emploi en vigueur.

Réductions des prélèvements assis sur les salaires

75 pour cent des contribuables américains paient davantage au titre des prélèvements assis sur les salaires que de l'impôt sur le revenu des personnes physique¹⁸. C'est pourquoi il est naturel d'envisager de réduire ces prélèvements lorsque l'on considère les mesures fiscales susceptibles d'avoir un effet bénéfique pour le marché du travail peu rémunéré. L'EITC a toujours été étroitement lié aux prélèvements assis sur les salaires. Une justification souvent fournie pour ce dispositif, avant les récents élargissements dont il a fait l'objet, était qu'il devait compenser la charge régressive (sur une base annuelle) des prélèvements assis sur les salaires. Pendant de nombreuses années, le taux de subvention de l'EITC a été lié aux prélèvements assis sur les salaires payés par les employeurs et les salariés. Aujourd'hui encore, le taux de subvention de l'EITC pour les travailleurs sans enfant est de 7.65 pour cent, ce qui correspond au taux de la contribution des salariés aux prélèvements assis sur les salaires.

Les avantages offerts par la baisse de ces prélèvements varient, bien sûr, en fonction des modalités précises envisagées dans chaque cas. Plusieurs inconvénients sont toutefois inhérents à certaines dispositions. Celles visant à exempter la première tranche de x dollars de revenu du travail des prélèvements assis sur les salaires seraient difficiles à gérer pour les travailleurs qui occupent plus d'un emploi ou qui changent d'emploi en cours d'année. Des ajustements pourraient

être opérés en fin d'année sur les formulaires de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour compenser les insuffisances éventuelles de paiement (à l'instar de ce qui se fait pour compenser les prélèvements excessifs effectués sur les salaires des riches contribuables) mais certains contribuables négligeraient de le faire, ce qui créerait un nouveau problème de discipline fiscale. Les dispositions sans effet sur les recettes fiscales qui tendraient à exempter des prélèvements une portion des gains et à taxer plus lourdement les gains supplémentaires renforceraient le rôle joué par la sécurité sociale dans la redistribution des revenus. Il ressort notamment des calculs de rentabilité que les contributions sociales sont d'un moins bon rapport que d'autres placements sûrs pour les personnes seules et les couples aisés¹⁹. La sécurité sociale étant perçue par les familles riches comme dénuée d'attrait financier, on pourrait assister à une montée des pressions visant à ce qu'elle fasse l'objet de changements radicaux. Nous pensons que cela serait regrettable étant donné l'importance du programme pour la lutte contre la pauvreté des personnes âgées.

Dans certains contextes, on pourrait envisager d'accompagner les réductions des prélèvements assis sur les salaires de réductions des prestations obligatoires, ce qui pourrait améliorer la flexibilité des marchés du travail peu rémunéré. Il semble toutefois peu probable qu'aux États-Unis, des réductions des prélèvements assis sur les salaires soient compensées par des réductions des prestations de sécurité sociale, c'est-à-dire le programme financé par les prélèvements fiscaux. Aucune raison impérative ne semble donc justifier le recours à une réduction des prélèvements assis sur les salaires plutôt qu'à un nouvel élargissement de l'EITC²⁰.

Subvention des taux de salaire²¹

Phelps (1997), selon ses propres termes, « expose les arguments en faveur des aides à l'emploi des bas salaires de façon aussi systématique et aussi claire que possible afin qu'ils puissent être évalués par l'opinion publique en général et, si tout va bien, être considérés pour l'adoption d'un nouveau texte de loi ». Le programme exposé impliquerait une intervention d'une ampleur sans précédent sur les marchés du travail faiblement rémunéré – Phelps estime son coût annuel à environ 125 milliards de dollars. Nous approuvons le diagnostic général établi, à savoir que les médiocres performances des marchés du travail faiblement rémunéré au cours des trente dernières années ont contribué à divers problèmes sociaux aux États-Unis et qu'il est moralement gênant pour un pays aussi riche que les États-Unis de compter parmi ses habitants des familles, des enfants et des personnes seules qui sont confrontés à de graves difficultés matérielles²².

La mesure préconisée par Phelps revêtirait la forme d'une subvention salariale orientée vers les travailleurs rémunérés entre 4 et 12 dollars l'heure. Le montant de cette subvention diminuerait progressivement de sorte que les entreprises employant

des travailleurs à 4 dollars l'heure recevraient une subvention horaire de 3 dollars, celle-ci tombant à 0.71 dollar pour une rémunération horaire de 8 dollars et à 0.06 dollar pour un salaire de 12 dollars l'heure. La subvention ne serait versée que pour les travailleurs occupant des emplois à plein-temps (définis comme d'une durée au moins égale à 35 heures). Les entreprises devraient simplement déclarer qu'il s'agit bien d'emplois à plein-temps et communiquer le montant du salaire hebdomadaire ou mensuel correspondant à ces emplois.

Les subventions des taux de salaires, et donc la proposition de Phelps, présentent plusieurs aspects intéressants. Premièrement, l'échelle de la proposition de Phelps est assez extraordinaire puisque son coût équivaldrait à environ deux fois la valeur combinée des dépenses fédérales au titre de la TANF (Aide provisoire aux familles en difficulté), des coupons alimentaires et de l'EITC. Phelps envisage d'abolir ce dernier dispositif pour assurer le financement de son initiative mais, même dans ces conditions, on ne peut l'accuser de sous-estimer les ressources nécessaires. La vision de Phelps et l'attention qu'il accorde aux marchés du travail peu rémunéré sont réconfortantes dans la mesure où la proposition qu'elles sous-tendent a été élaborée à un moment où le Congrès américain a approuvé un allègement fiscal de près de 800 milliards de dollars (sur dix ans) qui aurait (le président a opposé son veto à ce projet de loi) avantagé de façon disproportionnée ceux qui ont déjà largement bénéficié des effets positifs de la prospérité économique des années 90.

La proposition de Phelps présente, en outre, sur le plan technique, deux aspects avantageux par rapport à l'EITC. Premièrement, en présence d'un salaire minimum contraignant, les subventions versées aux employeurs peuvent se révéler plus efficaces non seulement pour stimuler l'emploi mais aussi pour augmenter les taux de salaire, après-subvention, des salariés du fait que le salaire plancher imposé par le salaire minimum peut empêcher les salaires hors-EITC versés par les employeurs de tomber à leur niveau d'équilibre du marché. Avec les subventions versées aux employeurs, le salaire après-subvention est celui auquel s'appliquent les dispositions de la législation relative au salaire minimum. Ces subventions peuvent donc permettre d'atténuer les effets défavorables du salaire minimum sur le marché du travail²³.

Le deuxième avantage offert par la proposition de Phelps réside dans le fait que le lien entre le travail et le rendement du travail après impôt et après transfert est plus étroit avec les subventions versées aux employeurs qu'avec l'EITC. Presque tous les bénéficiaires de l'EITC, le perçoivent en une seule fois après avoir rempli leur déclaration fiscale. Comme on l'a déjà dit, il ressort de certaines observations que les travailleurs comprennent vaguement que le « remboursement » qu'ils reçoivent est lié à leur travail mais il est très peu probable que beaucoup d'entre eux aient une idée précise de la structure de l'EITC. Le lien entre le dispositif et le salaire perçu serait plus étroit avec les subventions versées aux employeurs.

Paradoxalement, dans la mesure où l'on redoute que l'EITC ait des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre à la marge (pour les personnes déjà actives), son ambiguïté est peut-être une bonne chose puisqu'elle atténue ces effets négatifs potentiels.

La proposition de Phelps présente aussi des inconvénients par rapport à l'EITC²⁴. Son ciblage est nettement moins bon que celui de l'EITC. S'il est vrai que le fait de ne payer la subvention aux employeurs que pour les emplois à plein-temps aura un effet positif sur son ciblage (au prix, certes, de ne pas venir en aide à des travailleurs peu qualifiés qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent occuper un emploi à plein-temps), la subvention bénéficiera inévitablement à des membres de familles aisées dans le cas, par exemple, des emplois d'été occupés par les jeunes. Phelps aborde ce problème à la fin de son livre en faisant valoir que les bas salaires apportant une contribution à la société, il ne serait pas normal que « le conjoint peu rémunéré d'une personne touchant un revenu à sept chiffres soit privé du soutien apporté par l'État à son emploi et doive donc renoncer à son insertion économique, son épanouissement personnel et au sentiment d'autonomie » (pages 165 et 166). Cette assertion fait fi des raisons valables qui sont à l'origine de la proposition de Phelps : l'apparition de « travailleurs de seconde classe » et ses conséquences préjudiciables aux familles et aux communautés. Subventionner les salaires des travailleurs appartenant à des familles des classes moyennes ou à des familles riches ne contribue en rien à la solution du problème fondamental et correspond donc à une mauvaise utilisation des maigres ressources publiques.

Deuxièmement, dans la proposition de Phelps, le rendement des investissements en capital humain visant une amélioration de salaire peut se révéler très faible pour certains travailleurs²⁵. Par exemple, pour ceux qui effectueraient de tels investissements en vue de faire passer leur salaire de 4 à 5 dollars l'heure, l'augmentation de salaire ne serait que de 0.29 dollar (leur salaire passant de 7 à 7.29 dollars l'heure). Au taux d'imposition implicite de 71 pour cent, s'ajouteraient les prélèvements assis sur le salaire et éventuellement des impôts de l'État de résidence. Des taux d'imposition de cette importance constitueraient, semble-t-il, une sérieuse contre-incitation à l'investissement en capital humain. Lorsque l'on monte dans l'échelle des salaires, le taux d'imposition implicite reste assez élevé : il est de 64 pour cent lorsque le salaire passe de 5 à 6 dollars, de 53 pour cent lorsqu'il passe de 6 à 7 dollars et de 41 pour cent lorsqu'il passe de 7 à 8 dollars. Le taux moyen d'imposition implicite est de 37.5 pour cent entre 4 et 12 dollars l'heure dans la proposition de Phelps. Bien que le problème potentiel soit clair, il existe relativement peu d'études économiques empiriques pouvant nous aider à anticiper les réactions des travailleurs à ces incitations à l'amélioration du capital humain.

Comme on l'a vu plus haut, les abus observés dans son application constituent un grave problème de l'EITC. Nous craignons que ce problème ne se pose avec (au moins) la même acuité pour les subventions versées aux employeurs si ces derniers ne sont pas soumis à d'autres obligations de déclaration qui pourraient s'avérer

coûteuses. Il n'est pas envisageable que les entreprises soient simplement tenues de déclarer les salaires et non la durée du travail du fait que l'administration fiscale n'aurait aucun moyen de vérifier la validité de ces déclarations. Les entreprises seront en outre incitées à créer des emplois fictifs et à utiliser les primes et autres mécanismes de rétribution avec inventivité pour obtenir le paiement de subventions. Néanmoins, l'imposition de nouvelles obligations de déclaration se heurterait sûrement à une résistance considérable de la part des groupes de pression et notamment de ceux représentant les petites entreprises et imposerait un surcroît de travail à l'administration fiscale américaine.

Le principal avantage dont jouit l'EITC sur la proposition de Phelps est, toutefois, d'ordre pratique et tient au fait qu'il est déjà en place. L'EITC fait en effet partie du code des impôts depuis près de 25 ans. Il est mieux ciblé que les subventions salariales et il a fait ses preuves. De plus le crédit d'impôt au titre du revenu du travail et les subventions versées aux employeurs sont des moyens d'action très voisins, surtout en l'absence d'un salaire minimum contraignant²⁶. Étant donné les similitudes existant entre ces deux dispositifs, nous pensons que la meilleure façon de répondre aux préoccupations formulées par Phelps à l'égard des marchés du travail peu rémunéré serait d'élargir encore l'EITC pour les travailleurs sans enfant et, peut-être, d'augmenter le niveau du crédit pour les familles comptant des enfants parmi leurs membres.

CONCLUSION

Les travailleurs peu qualifiés se heurtent à de graves problèmes aux États-Unis. Nous concluons de la lecture des ouvrages économiques et des analyses des politiques que l'EITC constitue le moyen d'action à la fois le plus judicieux et le plus direct pour soutenir les marchés du travail peu rémunéré aux États-Unis. Notre conclusion est tempérée par les données institutionnelles concernant les marchés américains du travail qui ont été mentionnées dans l'introduction. Des dispositifs du type de l'EITC pourront se révéler inefficaces ou difficilement applicables sur le plan administratif dans des pays qui ne partagent pas ces particularités institutionnelles. Pour judicieux que soit le recours à l'EITC, nous estimons qu'il doit être associé à des aides ciblées à l'emploi. Nous jugeons moins sensés les relèvements du salaire minimum, les réductions des prélèvements assis sur les salaires en faveur des familles à faible revenu et les subventions des taux de salaires, proposés par Phelps, au moins dans le contexte des États-Unis.

NOTES

1. Budget des États-Unis, exercice budgétaire 2000, tableau 5-1.
2. Ce paragraphe s'inspire de l'étude de Liebman (1997), qui offre une analyse intéressante de l'évolution politique de l'EITC.
3. Le montant du crédit maximum s'élève à 2 271 dollars pour les ménages n'ayant qu'un enfant et à 341 dollars pour les travailleurs sans enfant.
4. Les familles à faible revenu établiraient une déclaration fiscale parce que leurs revenus sont supérieurs aux seuils fixés pour l'établissement d'une déclaration ou pour obtenir le remboursement d'impôts prélevés à la source. Avec le nouveau crédit d'impôt de 500 dollars par enfant, les exemptions personnelles et la déduction forfaitaire, un couple marié avec deux enfants ne devra acquitter aucun impôt si ses gains n'excèdent pas 24 600 dollars, même indépendamment de l'EITC, mais il devra établir une déclaration fiscale à partir du moment où son revenu est supérieur à 12 500 dollars.
5. Les familles dont les gains se situent dans la fourchette correspondant à la réduction progressive du crédit peuvent être soumises à des taux marginaux d'imposition de plus de 50 pour cent. En effet, si les travailleurs acquittent l'intégralité des taxes prélevées sur les salaires au titre de la sécurité sociale, les taux marginaux combinés sont de 14.2 pour cent pour les prélèvements assis sur les salaires (15.3/1.0765) auxquels s'ajoutent le taux de 15 pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et celui de 21.06 pour cent prévu pour la réduction progressive de l'EITC. Ces familles acquittent aussi probablement les taxes de leur État sur les ventes, le revenu et la propriété immobilière. Pour certains niveaux de revenu se situant dans la fourchette soumise à la réduction progressive du crédit, les taux marginaux d'imposition peuvent même dépasser 100 pour cent, lorsque les familles concernées se voient aussi refuser l'accès aux bons de ravitaillement, à l'allocation logement ou à l'assistance médicale (Medicaid).
6. Les seuils de pauvreté établis pour l'année 1999 par le ministère américain de la santé et des services humains (HHS) sont de 8 240 dollars pour une personne, 11 060 dollars pour les ménages comprenant deux personnes, 13 880 dollars pour les ménages comptant trois personnes et 16 700 dollars pour ceux de quatre personnes.
7. Liebman (1997) indique aussi que 65 pour cent des bénéficiaires de l'EITC disposaient d'un revenu de plus de 11 930 dollars en 1997, c'est-à-dire d'un revenu entrant dans la fourchette soumise à la diminution progressive du crédit.
8. Phelps (1997) semble envisager cette possibilité lorsqu'il écrit : « Les défauts de l'EITC se situent réellement à un autre niveau de sa conception qui laisse à désirer par ailleurs. Ce dispositif ne constitue pas tant vraiment un programme destiné à récompenser le travail et à stimuler l'emploi des bas salaires qu'un programme d'octroi de crédits à ceux qui, pour une raison quelconque, ont un faible revenu salarial – non pas pendant toute leur vie mais pendant l'année en cours, ce qui fait que la plupart des crédits sont versés

- à des personnes dont le faible niveau de revenu salarial est simplement dû à une entrée tardive en activité ou à une sortie prématurée du marché du travail. » (page 133, en italique dans l'original). Phelps suggère aussi que l'EITC bénéficie aux personnes très jeunes ou très âgées, ce qui est inexact puisque le versement du faible crédit destiné aux travailleurs sans enfant est limité aux contribuables âgés de 25 à 64 ans et qu'autrement, l'EITC ne bénéficie qu'aux ménages dont les enfants n'ont pas quitté le domicile familial (ou sont étudiants à plein-temps à condition qu'ils aient moins de 24 ans).
9. Eissa et Hoynes (1998) concluent à l'existence d'un léger effet négatif de l'EITC sur l'activité des femmes mariées puisqu'ils estiment que les élargissements de l'EITC opérés entre 1984 et 1996 ont réduit d'environ 1.2 points de pourcentage (ou de 2 pour cent) les taux d'activité de ce groupe.
 10. Les frais administratifs du programme de transferts couvrent aussi des services destinés aux bénéficiaires du programme.
 11. Scholz (1997) indique que les demandes illégitimes formulées au titre de l'EITC proviennent, dans 39 pour cent des cas, de contribuables qui déclarent que leurs enfants remplissent les conditions requises alors que ceux-ci ne vivent pas avec eux pendant plus de la moitié de l'année et, dans 31 pour cent des cas, de contribuables mariés qui indiquent une autre situation de famille.
 12. Internal Revenue Service (administration fiscale des États-Unis), « Federal Tax Compliance Research : Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988, and 1992 », Publication 1415 (revue en avril 1996) Washington, DC, 1996.
 13. Voir Haveman (1996) pour un plus vaste examen des mesures en faveur des bas salaires et l'étude de l'OCDE (1997) pour une analyse utile des marchés du travail peu rémunéré et des mesures dont ils font l'objet dans les pays de l'OCDE.
 14. Voir, par exemple, Card et Krueger (1995) et Neumark et Wascher (1995, 1998)
 15. Haveman et Bishop (1979) ainsi que Perloff et Wachter (1979) examinent le NJTC (« New Jobs Tax Credit »).
 16. Au départ, le TJTC (« Targeted Jobs Tax Credit ») fournissait une subvention de 50 pour cent la première année et de 25 pour cent l'année suivante sur la première tranche de 6 000 dollars des salaires versés. Voir Katz (1996) pour une analyse des subventions salariales en faveur des travailleurs à faible revenu.
 17. Le WOTC et le crédit d'impôt en faveur de l'emploi de bénéficiaires de l'aide sociale coûtent, respectivement, aux alentours de 400 et de 80 millions de dollars par an.
 18. Congressional Budget Office, mai 1998, « Estimates of Federal Tax Liabilities for Individuals and Families by Income Category and Family Type for 1995 and 1999 » (estimations des impôts dus par les personnes physiques et les familles par catégorie de revenu et type de famille, pour les années 1995 et 1999).
 19. Voir Steuerle et Bakija (1994), par exemple. Les calculs de ce type ont tendance à ignorer la valeur qui doit être accordée au fait que la sécurité sociale constitue aussi une assurance contre l'invalidité, une longévité exceptionnelle et l'imprévisibilité des dotations.
 20. On pourrait imaginer un allègement ciblé des prélèvements assis sur les salaires consistant à dispenser de ces prélèvements certains groupes, comme les adolescents et les personnes payées moins de 6 dollars l'heure. Toutefois, comme un relèvement du salaire minimum, une telle mesure bénéficierait probablement dans une assez faible proportion aux familles à faible revenu.

21. Dans cette section, nous nous intéressons plus particulièrement à une proposition formulée récemment par Phelps. Les subventions des taux de salaire ont fait l'objet d'un nombre considérable d'études au fil des années. Haveman (1994), par exemple, propose une subvention salariale d'une grande portée, dirigée vers les travailleurs (plutôt que vers les employeurs). Voir Bishop et Haveman (1978) pour une première analyse des questions connexes.
22. Si nous approuvons le diagnostic général établi par Phelps, nous contestons certains aspects de son argumentation. Nous pensons, par exemple, que c'est aller bien au-delà des éléments d'information disponibles que de dire que « Loin de voir leurs raisons de travailler, de gagner de l'argent et de réaliser leur potentiel non affaiblies par le système de protection sociale, les hommes sont menacés d'être émasculés par lui » (page 96). Nous pensons plus généralement que les nombreuses études universitaires consacrées aux effets de l'assurance-chômage, de Medicaid, des coupons alimentaires et de l'aide sociale sur un large éventail de comportements, y compris l'offre de main-d'œuvre, la création de familles et le bien-être des enfants ne corroborent pas l'affirmation de Phelps selon laquelle : « Aux États-Unis, nombreuses sont les raisons qui incitent à penser qu'une attaque aussi massive sur la primauté de l'emploi menace la viabilité des travailleurs défavorisés. » S'il est vrai que la panoplie de programmes garantissant un revenu a incontestablement des effets négatifs non voulus, elle bénéficie aussi certainement, dans l'ensemble, à ceux auxquels elle est destinée à venir en aide. Ce désaccord ne doit pas obscurcir le fait plus important que nous pensons, comme Phelps, que des améliorations peuvent être apportées à la politique actuelle.
23. Nous faisons à nouveau remarquer que le salaire minimum est assez faible aux États-Unis et qu'il n'est donc pas contraignant pour de nombreux travailleurs peu qualifiés.
24. Phelps affirme que sa proposition s'autofinancerait. D'après lui, elle se traduirait par les économies annuelles suivantes : 15 milliards de dollars pour Medicaid grâce à une meilleure alimentation et à une diminution de la consommation de drogues, 25 milliards de dollars pour le système judiciaire, 35 milliards de dollars pour les programmes d'aide sociale, de coupons alimentaires, de garde des enfants et d'allocations logement ainsi que pour le SSI, 15 milliards de dollars grâce à la réduction des paiements effectués au titre de l'assurance-chômage et à une augmentation des impôts commerciaux et industriels ; le reste des économies résultant de l'abolition de l'EITC. Phelps ne s'embarrasse pas des observations empiriques susceptibles de confirmer ou d'infirmer ces estimations approximatives que nous trouvons, au mieux, hautement spéculatives.
25. Nous soulignons que les mesures d'incitation considérées dans ce paragraphe sont distinctes des questions concernant l'offre de main-d'œuvre. Les subventions des taux de salaire encouragent l'activité (en offrant des effets de substitution positifs) du fait que la subvention horaire ne diminue généralement pas en fonction de la durée du travail. Les effets de substitution sont négatifs pour les travailleurs dont les gains se situent dans la fourchette correspondant à la diminution progressive de l'EITC.
26. Les similitudes entre le crédit d'impôt au titre des revenus du travail et les subventions versées aux employeurs sont voilées dans le livre de Phelps (voir, par exemple, la citation de la note 9 en bas de page). On pourrait voir dans cet ouvrage un vigoureux plaidoyer en faveur d'une expansion de l'EITC, dans le cas notamment des travailleurs sans enfant.

BIBLIOGRAPHIE

- BISHOP, John et HAVEMAN, Robert (1978), « Targeted employment subsidies : issue of structure and design », Institute for Research on Poverty, Special Report n° 24.
- BURKHAUSER, Richard V., COUCH, Kenneth A. et GLENN, Andrew (1996), « Public policies for the working poor : the earned income tax credit versus minimum wage legislation », *Research in Labor Economics*, S. Polachek (éd.), JAI Press.
- BURTLESS, Gary (1985) « Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment », *Industrial and Labor Relations Review*, 39, octobre, pp. 105 à 114.
- CARD, David et KRUEGER, Alan (1995) *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.
- COSSA, Ricardo, HECKMAN, James J. et LOCHNER, Lance (1999) « Wage subsidies and skill formation : a study of the earned income tax credit », manuscrit, University of Chicago, mai.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (1998) « Good news for low income families : expansions in the earned income tax credit and the minimum wage », Washington, DC, décembre.
- DEPARLE, Jason (1999), « Once a forlorn avenue, tax preparers now flourish », *New York Times*, pp. 3/21, p. 1.
- DICKERT-CONLIN, Stacy, HOUSER, Scott et SCHOLZ, John Karl (1995), « The earned income tax credit and transfer programs : a study of labor market and program participation », *Tax Policy and the Economy*, James M. Poterba (dir. pub.), National Bureau of Economic Research et MIT Press, p. 9, pp. 1-50.
- DICKERT-CONLIN, Stacy et HOUSER, Scott (1999), « EITC and the female headship decision », manuscrit, Syracuse University et California State University, Fresno, juin.
- EISSA, Nada et WILLIAMSON HOYNES, Hilary (1998), « The earned income tax credit and the labour supply of married couples », NBER Working Paper n° 6856.
- EISSA, Nada et WILLIAMSON HOYNES, Hilary (1999), « Good news for low income families? Tax-transfer schemes and marriage », polycopié, University of California, Berkeley.
- EISSA, Nada et LIEBMAN, Jeffrey B. (1996), « Labour supply response to the earned income tax credit », *Quarterly Journal of Economics*, mai, pp. 605-637.
- HAVEMAN, Robert et BISHOP, John (1979), « Selective employment subsidies : can Okun's law be repealed? », *American Economic Review*, mai, pp. 124-130.
- HAVEMAN, Robert (1994), *Starting Even : An Equal Opportunity Program for the Nation's New Poverty*, New York : Simon and Shuster.
- HAVEMAN, Robert (1996), « Lutter contre la pauvreté tout en développant l'emploi : présentation des différentes stratégies, et ébauche d'un programme d'action », *OCDE Revue économique*, p. 32, pp. 7-50.

- KATZ, Lawrence F. (1996), « Wage subsidies for the disadvantaged », NBER Working Paper n° 5679, juillet.
- LIEBMAN, Jeffrey (1997), « The impact of the earned income tax credit on incentives and income distribution », *Tax Policy and the Economy*.
- MEYER, Bruce D. et ROSENBAUM, Dan T. (1999), « Welfare, the earned income tax credit, and the employment of single mothers », manuscrit, Northwestern University, mars.
- NEUMARK, David et WASCHER, William (1995), « The effect of New Jersey's minimum wage increase on fast-food employment : a re-evaluation using payroll records », NBER Working Paper n° 5224, août.
- NEUMARK, David et WASCHER, William (1998), « Is the time-series evidence on minimum wage effects contaminated by publication bias ? », *Economic Inquiry*, juillet, pp. 458-470.
- OCDE (1997), « Politiques du marché du travail : nouveaux défis – politiques en faveur des bas salaires et des demandeurs d'emploi non qualifiés », [http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD\(97\)160](http://www.oilis.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD(97)160).
- PERLOFF, Jeffrey M. et WACHTER, Michael (1979), « The new jobs tax credit : an evaluation of the 1977-78 wage subsidy program », *American Economic Review*, mai, pp. 173-179.
- PHHELPS, Edmund S. (1997), *Rewarding Work : How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard University Press.
- SCHOLZ, John Karl (1994), « The earned income tax credit : participation, compliance, and anti-poverty effectiveness », *National Tax Journal*, mars, pp. 59-81.
- SCHOLZ, John Karl (1996), « In-work benefits in the United States : the earned income tax credit », *Economic Journal*, vol. 106, janvier, pp. 156-169.
- SCHOLZ, John Karl (1997), « Testimony for the house ways and means committee », 8 mai.
- STEUERLE, C. Eugene et BAKIJA, Jon M. (1994), *Retooling Social Security for the 21st Century*, Washington, DC : Urban Institute Press.