

---

# **Politique fiscale et création d'emplois : programmes de stimulation de l'emploi**

---

Ben Cherniavsky  
Analyste de recherche du Comité technique

## **DOCUMENT DE TRAVAIL 96-3**

Rédigé pour le  
Comité technique de la fiscalité des entreprises

Les documents de travail sont diffusés afin de faire connaître les analyses préparées pour le Comité technique de la fiscalité des entreprises. Ils n'ont été évalués que sommairement; les points de vue qui y sont exprimés n'engagent donc que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des membres du Comité technique.



---

# **Politique fiscale et création d'emplois : programmes de stimulation de l'emploi**

---

Ben Cherniavsky  
Analyste de recherche du Comité technique

## **DOCUMENT DE TRAVAIL 96-3**

Rédigé pour le  
Comité technique de la fiscalité des entreprises

Nous vous invitons à envoyer vos observations au sujet des documents de travail à :

John Sargent, Directeur exécutif  
Comité technique de la fiscalité des entreprises  
Ministère des Finances  
Ottawa (Ontario) K1A 0G5  
Télécopie : (613) 952-9569  
Courrier électronique : Sargent. John@fin.gc.ca

Benjamin Cherniavsky  
362 Windermere Road  
London, Ontario  
N6G 2K2  
Tél. : (519) 858-8952  
Courrier électronique : b8cherni@sms.ivey.uwo.ca

Pour obtenir d'autres exemplaires de ce document,  
veuillez vous adresser au :  
Centre de distribution  
Ministère des Finances  
300, avenue Laurier ouest  
Ottawa K1A 0G5  
Téléphone : (613) 995-2855  
Télécopie : (613) 996-0518

Également disponible sur Internet à l'adresse  
<http://www.fin.gc.ca/>

This document is also available in English.



## **Résumé**

Le présent document propose un survol de certains articles sélectionnés dans la littérature publiée ces vingt dernières années au sujet des mesures fiscales de stimulation de l'emploi et d'encouragement à l'embauche de groupes précis. S'il traite plus particulièrement de l'expérience canadienne, il présente certains programmes mis en oeuvre aux États-Unis. À partir des documents analysés, il propose des conclusions générales quant à l'efficacité des crédits d'impôt marginaux à l'emploi et des mesures ciblées d'encouragement à l'embauche.



# Table des matières

<b>Sommaire</b> .....	1
<b>1. Introduction</b> .....	3
<b>2. Revue de programmes choisis</b> .....	5
Programme de crédit d'impôt à l'emploi (Canada).....	5
Programme d'allégement des cotisations d'assurance-chômage des petites entreprises (Canada).....	8
Programme d'aide à l'intégration en emploi (Québec).....	9
Crédit d'impôt pour l'éducation coopérative (Ontario) .....	13
<i>Work Incentive Program (WIN) - Welfare Tax Credit</i> (programme d'incitation à l'emploi - crédit d'impôt au titre de l'aide sociale) (États-Unis).....	13
<i>New Jobs Tax Credit</i> (crédit d'impôt en faveur de la création d'emplois supplémentaires) (États-Unis) .....	15
<i>Targeted Jobs Tax Credit</i> — (crédit d'impôt en faveur de certaines catégories d'emplois) (États-Unis) .....	19
<b>3. Conclusion</b> .....	22
<b>4. Bibliographie</b> .....	25



## Sommaire

Tout comme à la fin des années 70 et au début des années 80, des taux intolérablement élevés de chômage ont été observés dans la plupart des économies occidentales au cours de la première moitié de la présente décennie. Bien qu'on ne parle plus, comme autrefois, de « stagnation », mais plutôt de « reprise sans emploi » ou de « réduction des effectifs », la question fondamentale à laquelle est confronté l'État n'a pas changé : comment remettre les gens au travail? Encore une fois, les décideurs sont sommés de contribuer activement à l'amélioration des possibilités d'emploi, de sorte que les mesures fiscales visant à stimuler l'emploi sont de nouveau à l'ordre du jour.

Ces vingt dernières années, un certain nombre d'expériences d'intervention fiscale ont été tentées sur le marché du travail. Les décideurs possèdent donc cette fois l'avantage de l'expérience. Ainsi, nous avons choisi dans la présente étude quelques-uns de ces programmes d'emploi à dimension fiscale pour en examiner la structure et en analyser les effets, afin de tenter de faire la lumière sur les coûts et les avantages potentiels de ces mesures de même que sur les défis qu'elles posent.

En dépit de la multitude de moyens fiscaux dont dispose l'État pour stimuler l'emploi, il ressort de la présente étude que la plupart des interventions fiscales directes sur le marché du travail ont revêtu la forme de crédits d'impôt « marginaux » ou ciblés à l'intention des employeurs. Dans le premier cas, le crédit est appliqué en réduction de l'impôt des entreprises qui augmentent leur masse salariale, tandis que, dans le second, le crédit est accordé aux entreprises qui engagent des « types » précis de travailleurs – habituellement des travailleurs « non spécialisés » ou « défavorisés ». Les crédits d'impôt marginaux à l'emploi représentent, en fait, une subvention salariale qui incite les entreprises à augmenter leur production et leur demande de main-d'oeuvre ou à investir dans les nouveaux travailleurs plutôt que dans les immobilisations. Bien que les crédits d'impôt ciblés à l'embauche puissent également réduire les coûts salariaux, l'effet de stimulation, à la marge, sur l'emploi n'est pas aussi important que l'amélioration des possibilités d'emploi de certains groupes précis de particuliers. En fait, certains programmes d'embauche ciblée n'empêchent même pas le remplacement des travailleurs existants (non subventionnés) par des participants au programme (travailleurs subventionnés). En pareil cas, le programme pourrait être qualifié de « succès » si 10 000 travailleurs ciblés étaient engagés, tandis que 10 000 travailleurs non subventionnés étaient déplacés.

Tous les programmes examinés, sauf le programme canadien d'allègement des cotisations d'assurance-chômage (qui correspond essentiellement à un gel d'impôt sur la masse salariale), étaient en fait des subventions salariales, mais les taux, les plafonds et la gestion variaient considérablement selon les cas tout comme les coûts, les avantages, les forces et les faiblesses de chacun. Le tableau en annexe – Résumé des mesures fiscales de stimulation de l'emploi – fait ressortir les similitudes et les différences entre ces programmes. Il montre bien à quel point il est difficile de tirer une conclusion générale définitive sur leur efficacité en matière de création d'emplois.

En dépit de l'inégalité des résultats, les quatre grandes observations qui suivent sur les incitatifs fiscaux et la création d'emplois peuvent être formulées à la suite de l'analyse des programmes et de l'étude de la littérature économique connexe<sup>1</sup> :

1. Les cas examinés ici montrent une efficacité médiocre dans l'accroissement de l'emploi chez les travailleurs qui n'auraient pas été embauchés en l'absence du crédit d'impôt, ce qui signifie que les coûts par nouvel emploi net sont généralement élevés.
2. On donne la préférence aux incitatifs fiscaux sur les programmes directs de création d'emplois par l'État. Comme l'a conclu Robert Solow : « la motivation du profit jouant en gros le rôle escompté [...] les subventions salariales présentent un certain avantage, en matière d'efficacité, par rapport à la création directe d'emplois. Elles sont probablement supérieures aussi sur le plan de l'équité. À tout le moins, elles offrent la possibilité d'entrer sur le marché du travail «normal», tandis que les programmes de création directe d'emplois risquent d'avoir un effet de stigmatisation.»<sup>2</sup> [traduction]
3. Bien que rien ne prouve qu'ils soient plus économiques, la littérature indique que l'on préfère les crédits d'impôt ciblés aux crédits d'impôt marginaux en faveur de l'emploi. Des facteurs économiques, politiques et administratifs expliquent cette préférence : (i) il est plus facile de mesurer les effets et de contrôler les abus dans les programmes qui ciblent des types particuliers de personnes que dans ceux qui tentent d'aider quiconque cherche un emploi, (ii) le fait d'aider les travailleurs qui possèdent relativement peu de pouvoir de négociation – s'ils en possèdent vraiment – minimise les effets inflationnistes sur les salaires<sup>3</sup> et (iii) le déplacement éventuel de travailleurs non subventionnés pourrait être acceptable sur le plan social s'il s'inscrit dans un processus visant à aider ceux qui sont le moins en mesure de s'aider eux-mêmes.
4. Les stimulants fiscaux de la création d'emplois ne sont pas entièrement inefficaces. S'ils se révèlent onéreux, il est tout aussi vrai que les entreprises y réagissent à des degrés divers et que des emplois finissent par être créés. Il incombe donc à l'État et à l'électorat d'établir à partir de quand le coût par emploi devient trop élevé.

---

<sup>1</sup> Voir OCDE (1982), OCDE (1995) et OCDE (1996).

<sup>2</sup> Solow (1980).

<sup>3</sup> Voir Gera (1988), page 10.

## 1. Introduction

Le présent rapport fait un survol des diverses mesures fiscales qui ont été instaurées ou qui sont actuellement en vigueur dans différents pays en faveur de la création d'emplois. Grâce à un résumé de la littérature parue sur ces programmes, la présente étude offre une vue d'ensemble des nombreuses mesures qui pourraient être envisagées au Canada ainsi qu'une analyse empirique des retombées, le cas échéant.

Ce n'est pas tant la théorie sous-tendant ces programmes qui nous intéresse ici que leur simplicité et leur efficacité. Le lecteur devrait toutefois prendre connaissance de certains liens généraux entre la fiscalité et la création d'emplois qui sont tenus pour avérés dans la littérature sur le sujet. D'abord, il est bien connu que l'impôt sur le revenu, les impôts sur la masse salariale et même les taxes à la consommation créent un « écart » entre le prix de la main-d'oeuvre que l'employeur doit payer pour engager une personne et le pouvoir d'achat que l'employé tire de ce paiement. Par conséquent, les changements apportés aux taux d'imposition ou de taxation devraient influencer sur la décision des travailleurs d'intégrer le marché du travail ou sur celle des employeurs d'engager des personnes.

Malgré cet « écart fiscal », rien ne semble montrer qu'il existe une corrélation ou un lien simple entre le niveau général d'imposition dans une économie et le niveau de chômage. Selon des données fournies par l'OCDE, la Suède a le ratio de l'impôt au PIB le plus élevé des pays membres, mais seulement deux autres pays membres ont un taux de chômage moins élevé. En revanche, l'Australie a le ratio d'impôt le moins élevé, mais un taux de chômage relativement élevé<sup>4</sup>. Compte tenu de ces données, il est difficile de qualifier de mesures spécifiques de création d'emplois les réductions de l'impôt des particuliers ou des sociétés, même si elles sont souvent présentées ainsi<sup>5</sup>.

C'est pourquoi la présente étude met l'accent uniquement sur les mesures fiscales qui traduisent une tentative directe de l'État pour influencer sur le marché du travail. Les modifications apportées à l'impôt sur la masse salariale, par exemple, représentent un changement de politique fiscale visant spécifiquement à stimuler l'emploi. Il en est de même du crédit d'impôt offert aux entreprises qui augmentent leur masse salariale. Pour qualifier cette initiative, prise par de nombreuses administrations publiques, on parle également de subvention à l'emploi marginal accordée par l'entremise du régime fiscal. Comme nous le montrerons sous peu, ces mesures incitatives peuvent également servir à améliorer l'employabilité de groupes de travailleurs particuliers qui sont fréquemment évincés du marché du travail et sont tributaires de l'aide sociale. On parle alors plutôt de subvention à l'embauche. Par des réductions de l'impôt sur la masse salariale ou des subventions à l'emploi marginal, les décideurs réduisent en fait les taux salariaux et diminuent les coûts marginaux et, dans une certaine mesure, les coûts moyens d'une entreprise dans l'espoir de stimuler la production, puis la demande de main-d'oeuvre. Cette action sur l'offre repose toutefois sur l'hypothèse que la demande pour la production des secteurs où sont

---

<sup>4</sup> OCDE (1995).

<sup>5</sup> Le gouvernement de l'Ontario en a fourni l'illustration la plus récente en mai 1996.

exploitées les entreprises est suffisamment élastique par rapport au prix et que, par conséquent, la diminution des prix consécutive à la réduction des coûts fera augmenter les ventes. Puisque les stimulants fiscaux pour la création d'emplois changent le rapport entre le coût du capital et le coût du travail, ces mesures pourraient également stimuler l'emploi si le capital et le travail étaient substituables dans le processus de production.

Lorsque l'on évalue l'efficacité des mesures fiscales de stimulation de l'emploi, il convient d'établir une distinction entre les effets directs, les effets indirects, les pertes de revenu inutiles et les effets nets.

*Effets directs* – En termes simples, l'*effet direct* d'une mesure fiscale s'évalue par le nombre d'emplois subventionnés – dans un secteur donné, pour un groupe de travailleurs ciblés ou à l'échelle de l'économie – qu'elle a permis d'obtenir. Par exemple, si 1 000 nouveaux emplois sont créés dans la sidérurgie grâce à un crédit d'impôt de 50 p. 100 offert à toutes les entreprises du secteur qui augmentent leur masse salariale, ces nouveaux emplois constituent un effet direct.

*Effets indirects* – Tous les stimulants fiscaux s'accompagnent d'un coût. Si la mesure fiscale retenue doit être neutre sur le plan des recettes, les fonds proviendront vraisemblablement de la hausse d'une autre forme de taxe ou d'impôt qui, à son tour, augmentera l'écart fiscal dans un autre secteur. Reprenons l'exemple de la sidérurgie. En supposant que les recettes perdues en raison du crédit d'impôt seraient remplacées par des taxes plus élevées sur l'essence, cette mesure augmenterait l'écart fiscal (c'est-à-dire le fardeau financier) du secteur énergétique. S'il en découlait une baisse de la demande et des bénéficiaires, la production pourrait chuter et des emplois pourraient être perdus. Donc, l'*effet indirect* d'une mesure fiscale de stimulation de l'emploi pourrait bien être une diminution de l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie. Un autre *effet indirect* pourrait être le remplacement des employés existants par de nouveaux employés subventionnés. Chacun des employés subventionnés que l'entreprise engagerait remplacerait alors un autre employé à coût plus élevé que l'entreprise congédierait. De nouveau, l'élimination d'emplois compenserait la création d'emplois<sup>6</sup>.

*Pertes de revenu inutiles* – Il y a perte de revenu inutile lorsqu'un incitatif fiscal amène la création d'un emploi qui aurait été créé même en l'absence du programme gouvernemental.

*Effets nets* – Pour savoir si une mesure fiscale de stimulation de l'emploi a donné les résultats escomptés, il faut calculer avec soin la différence entre le nombre total d'emplois créés et le nombre total d'emplois qui ont été perdus en raison de la mesure ou qui auraient été créés même si cette dernière n'avait pas été instaurée. Il s'agit de l'*effet net sur l'emploi* d'un programme fiscal. Comme le montrera la présente étude, cet *effet net* n'est pas facile à calculer.

Sans perdre de vue ces principes, examinons maintenant les programmes fiscaux de stimulation de l'emploi choisis.

---

<sup>6</sup> Par souci de concision, nous ne mentionnons que quelques-uns des effets indirects les plus pertinents. Il existe toutefois une gamme d'autres effets indirects, à la fois négatifs et positifs; ils ont été traités plus à fond par Marchildon (1995).

## 2. Revue de programmes choisis

### Programme de crédit d'impôt à l'emploi (Canada)

**Objet** : au cours des années 70, les programmes de création d'emploi étaient généralement considérés comme des mesures attrayantes permettant d'abaisser les taux élevés de chômage qui perduraient. En mars 1978, le gouvernement lançait le Programme de crédit d'impôt à l'emploi (PCIE) destiné précisément à stimuler l'emploi dans le secteur privé par l'octroi d'un crédit d'impôt à tout « employeur admissible »<sup>7</sup> qui engageait un « employé admissible »<sup>8</sup> supplémentaire. Le PCIE s'adressait aux travailleurs non spécialisés qui avaient été déplacés à long terme du marché du travail. Le montant de crédit variait en fonction des régions, de sorte que celles accusant des taux de chômage supérieurs à la moyenne recevaient une aide particulière. Lorsque le programme est entré en vigueur, le gouvernement avait prévu qu'il produirait 50 000 emplois par année et il espérait qu'il contribuerait à accroître l'employabilité à long terme des participants après la période visée par la subvention.

**Description** : Dans le cadre du PCIE, l'employeur obtenait un crédit d'impôt sur les sociétés correspondant à 1,50 \$, à 1,75 \$ ou à 2 \$ l'heure pour chaque travailleur qu'il ajoutait à son effectif normal<sup>9</sup>. Le taux applicable dépendait de la région dans laquelle était installée l'entreprise, les taux les plus élevés étant consentis aux régions les plus sérieusement touchées. L'employeur pouvait réclamer jusqu'à concurrence de 40 heures par semaine pendant au plus neuf mois (délai qui est passé par la suite à douze mois). Le crédit était à la fois non remboursable et incessible. Toutefois, si l'impôt fédéral de l'entreprise était inférieur au total du crédit gagné dans l'exercice, la différence pouvait être reportée sur au plus cinq ans. Enfin, pour que le poste à l'égard duquel le travailleur avait été engagé soit considéré comme un « emploi admissible » au crédit, il devait satisfaire aux six critères suivants :

- l'emploi additionnel découlait directement du programme, c'est-à-dire que sans la subvention, l'emploi n'aurait pas été créé;
- l'emploi subventionné occupait habituellement le travailleur pendant au moins 35 heures par semaine;
- le salaire versé n'était pas inférieur au salaire minimum, si le poste était visé par une telle loi, ou le salaire en vigueur était d'au moins 0,25 \$ l'heure supérieur au taux du crédit d'impôt applicable;
- l'emploi devait durer au moins trois mois consécutifs;

---

<sup>7</sup> «Employeur admissible» s'entendait d'un employeur qui avait exploité une entreprise au Canada pendant au moins 52 semaines avant de participer au PCIE.

<sup>8</sup> «Employé admissible» s'entendait d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent en âge de travailler qui était en chômage, inscrit auprès d'un Centre d'emploi du Canada (CEC) et à la recherche active d'un travail pendant au moins huit semaines consécutives (délai qui a été ramené plus tard à au moins deux semaines consécutives) et qui avait été recommandé à l'employeur admissible par le CEC.

<sup>9</sup> On a remis aux employeurs une méthode détaillée pour calculer leur effectif normal avant le PCIE.

- l'emploi n'était pas visé par une subvention directe d'un autre programme gouvernemental;
- l'emploi ne comportait pas de travaux domestiques (par exemple, bonne à tout faire).

En offrant la subvention aux employeurs plutôt qu'aux travailleurs, les concepteurs du PCIE comptaient modifier la courbe de demande de main-d'oeuvre des entreprises. En effet, la diminution des coûts de main-d'oeuvre d'une entreprise par rapport à son coût du capital devait inciter cette dernière à remplacer le capital par la main-d'oeuvre. De plus, comme la subvention représentait un montant horaire fixe, son importance relative devait augmenter à mesure que le taux de rémunération courant des divers postes diminuerait. Par conséquent, le programme favorisait implicitement les travailleurs non spécialisés à bas salaire. Le programme ne comportait aucune disposition visant à inciter les entreprises à assurer la formation des participants.

*Analyse* : la première année, le PCIE a été loin d'atteindre son objectif (de 50 000 emplois), réussissant à produire à peine 19 934 emplois, et ce, en dépit d'une vaste campagne de publicité fédérale. En réaction, le gouvernement a mené une enquête afin de déceler les lacunes du programme. Il a constaté que la plupart des entreprises voyaient le programme d'un bon oeil, mais qu'elles hésitaient à y souscrire, principalement pour les raisons suivantes :

- l'emploi devait être supplémentaire et réputé tel par l'employeur dans l'entente d'embauche;
- il fallait utiliser les clients et les services des Centres d'emploi du Canada;
- le taux de subvention n'était pas assez élevé;
- les nouveaux employés devaient être en chômage depuis au moins huit semaines avant leur embauche, ce qui était jugé trop restrictif;
- les employeurs craignaient une vérification.

La deuxième année, le gouvernement fédéral modifiait le PCIE pour tenir compte de ces préoccupations<sup>10</sup>; le nombre d'emplois créés en application du programme a alors plus que doublé, atteignant 48 427. En raison de ces résultats positifs, le gouvernement a prolongé le programme d'une autre année et, en 1980-1981, 47 418 autres emplois étaient créés<sup>11</sup>.

Comme il a été question dans l'introduction, il convient, au-delà de ces chiffres impressionnants, d'examiner le programme de manière bien plus approfondie avant de pouvoir en mesurer exactement l'efficacité globale. Dans un rapport, le Conseil économique du Canada<sup>12</sup> a tenté d'établir les effets définitifs du PCIE sur l'emploi : les conclusions étaient partagées. D'un côté, le PCIE a été jugé efficace sur le plan social en ce sens que la valeur sociale de la production qui en a découlé était supérieure au coût social des ressources utilisées. Pour arriver à cette conclusion, les chercheurs ont mesuré le coût social en agrégeant trois facteurs, à savoir (i) la probabilité pour les travailleurs ayant participé au PCIE de trouver un autre emploi, (ii) la période pendant laquelle le travailleur ayant participé au PCIE devait toucher des prestations d'assurance-chômage alors

<sup>10</sup> En bref, la durée de la subvention est passée de 9 à 12 mois, et la période de chômage donnant droit à la participation au programme a été ramenée de 8 à 2 semaines.

<sup>11</sup> Lorsque le programme a pris fin, 113 182 emplois avaient été créés au total.

<sup>12</sup> Voir Gera (1988) ou Gera (1987).

qu'il ne travaillait pas et (iii) la valeur moyenne du temps de loisir du travailleur alors qu'il était en chômage. La valeur obtenue était ensuite soustraite d'une mesure de remplacement de la valeur sociale de la production créée, à savoir la somme des salaires versés dans le cadre du PCIE. La différence entre ces deux mesures a été positive pour les dix provinces. Qui plus est, l'importance de la différence (c'est-à-dire les gains sociaux nets) variait proportionnellement au taux de chômage de chaque province. Cette constatation validait les dispositions du PCIE qui favorisaient certaines régions par rapport à d'autres.

En revanche, il est également ressorti du rapport que, malgré son efficacité sur le plan social, le programme n'a réussi que marginalement à stimuler la création de *nouveaux* emplois. Même si les employeurs n'avaient théoriquement pas droit à la subvention s'ils ne pouvaient prouver qu'il s'agissait d'un emploi supplémentaire, il demeurait possible que les employés trouvent un emploi non subventionné ailleurs ou soient engagés par l'entreprise sans la subvention. Pour tenir compte de cette possibilité, les auteurs du rapport ont bâti un modèle permettant de tester la probabilité de cette perte d'efficacité du programme. Le modèle est arrivé à un chiffre de 67 p. 100; cela indique qu'un gain réel avait été réalisé au chapitre de l'emploi dans le cas d'un participant au PCIE sur trois seulement, tandis que, dans le cas de deux participants sur trois, il s'agissait simplement d'un transfert à l'entreprise. Les auteurs, s'inspirant de ces chiffres et des données sur le coût total du programme et le nombre de participants, ont constaté que le coût s'élevait à 9 555 \$ *pour chaque nouvel emploi*<sup>13</sup>. Ces résultats ont été confirmés par une autre estimation de l'effet marginal du PCIE sur l'emploi réalisée par la Direction générale de la politique stratégique et de la planification de CEIC. Il est ressorti de cette étude que l'apport différentiel maximum se situait à 37 p. 100 et que, par conséquent, 63 p. 100 des emplois créés par le PCIE constituaient des transferts (autrement dit, ils auraient été créés même si le programme n'avait pas existé<sup>14</sup>). Il convient toutefois de signaler que la probabilité de perte d'efficacité (67 p. 100) représentait une moyenne nationale et que, lorsque les estimations étaient réparties par province, cette probabilité était inverse au taux de chômage provincial. De nouveau, cela confirmait que les concepteurs du programme avaient eu raison d'appliquer un taux différent de crédit selon les régions, même s'ils n'avaient pas la certitude que le PCIE dans son ensemble arriverait à créer de nouveaux emplois.

Enfin, on a aussi établi que le PCIE n'avait eu d'incidence positive ni sur l'employabilité à long terme des participants ni sur leurs salaires pendant et après la période visée par la subvention. Cependant, ce fait n'a rien de surprenant étant donné que, comme nous l'avons mentionné précédemment, le PCIE ne renfermait aucune mesure d'incitation à la formation des travailleurs et que la majorité des emplois visés par la subvention offraient des salaires relativement peu élevés et n'exigeaient guère ou pas de spécialisation. De même, l'objet du programme, par nature, était de favoriser ceux qui avaient été déplacés à long terme du marché du travail et, par conséquent, étaient les plus susceptibles d'être déplacés de nouveau.

---

<sup>13</sup> Gera (1987).

<sup>14</sup> Voir CEIC (1982).

L'évaluation du PCIE indique qu'il s'agit en général d'une « approche stratégique prometteuse »<sup>15</sup>, surtout lorsqu'elle est comparée à d'autres efforts de création directe d'emplois. Les deux études que nous avons citées ont conclu que les avantages sociaux nets du PCIE dépassaient ses lacunes au chapitre de la création d'emplois nets et de l'amélioration des compétences. Ce point de vue favorable sur le PCIE était également fondé sur l'amélioration de l'équité associée au déplacement de la demande de main-d'oeuvre en faveur des travailleurs non spécialisés et à bas salaire. En dernière analyse, on a affirmé que :

« [...] des subventions salariales marginales bien conçues, à l'intention du secteur privé, peuvent entraîner une hausse de l'emploi moyennant des coûts budgétaires inférieurs à ceux d'autres politiques visant le marché du travail, et ce, en dépit des déplacements et substitutions de main-d'oeuvre et des gains fortuits qui en découlent pour les employeurs. Les subventions ciblant les chômeurs chroniques et d'autres groupes (surtout les jeunes), combinées à une saine politique macroéconomique et à une politique sélective du marché du travail, permettent d'atteindre deux objectifs : un objectif anticyclique, en produisant le taux prévu de nouveaux emplois, et un objectif structurel, en favorisant un accès plus équitable aux possibilités d'emploi. »<sup>16</sup> [traduction]

Il reste qu'on ne peut négliger les coûts élevés que l'État subit pour chaque nouvel emploi.

### **Programme d'allègement des cotisations d'assurance-chômage des petites entreprises (Canada)**

*Objet* : vers la fin des années 80, il devenait de plus en plus évident que les petites entreprises constituaient le moteur de la croissance de l'emploi au Canada<sup>17</sup>. En dépit de taux d'imposition généralement avantageux comparativement aux normes internationales, bon nombre de petites entreprises ont été attirées, au début de la présente décennie, vers les États-Unis en raison de la lourdeur de la réglementation et des coûts d'administration – imposés par deux ordres de gouvernement (par exemple, la TPS et la TVP) – associés à la fiscalité au Canada. Simultanément, le chômage était en hausse au Canada. Pour tenir compte de ces faits nouveaux, le gouvernement du Canada a lancé en 1992 le programme d'investissement dans l'emploi pour la petite entreprises, dont faisait partie le Programme d'allègement des cotisations d'assurance-chômage (PACAC). Dans le cadre de ce programme, les petites entreprises bénéficiaient d'un gel d'un an de la partie patronale des cotisations d'assurance-chômage (une forme d'impôt sur la masse salariale), de manière que les nouvelles embauches supplémentaires ne se traduisent pas par une hausse des coûts à ce titre. Ainsi, le PACAC agissait comme mesure d'encouragement fiscal à la création d'emplois marginaux dans le secteur de la petite entreprise.

---

<sup>15</sup> Gera (1988).

<sup>16</sup> Gera (1987).

<sup>17</sup> Les petites entreprises sont intervenues pour plus de 80 p. 100 de tous les emplois créés entre 1979 et 1990 (ministère des Finances, 1992).

**Description** : le PACAC a été instauré en décembre 1992 à titre de programme simple d'une durée d'un an servant à stimuler les possibilités d'emploi et de production des petites entreprises en maintenant leurs cotisations patronales pour 1993 au niveau de 1992. Par l'entremise du régime de versement des retenues salariales, un crédit correspondant à la différence entre les cotisations d'assurance-chômage payées en 1992 et celles exigibles en 1993 était remis aux employeurs. Le crédit ne pouvait toutefois pas être supérieur au moins élevé de deux montants, c'est-à-dire 30 000 \$ ou l'excédent de la part de l'employeur au titre des cotisations d'assurance-chômage pour 1993 (jusqu'à concurrence de 60 000 \$) sur les cotisations versées en 1992. Ces dispositions veillaient à ce que l'encouragement ne soit accordé qu'aux petites entreprises. Toute entreprise (constituée ou non en société) dont les cotisations (d'employeur) d'assurance-chômage en 1992 ne dépassaient pas 60 000 \$ avait droit aux avantages, ce qui, sur la base du salaire industriel moyen, signifiait que les entreprises comptant moins de 50 employés étaient admissibles<sup>18</sup>. Pour éviter que ne soit contournée la restriction de taille, le programme était conçu de manière à restreindre l'accès au crédit des entreprises associées et des sociétés remplaçantes. Les nouvelles entreprises lancées en 1993 ne devaient verser aucune cotisation d'assurance-chômage sur leur masse salariale pour l'année. Les fonds servant à financer cet encouragement provenaient des recettes générales du gouvernement et non de la caisse de l'assurance-chômage. Enfin, le PACAC prévoyait que les organismes de bienfaisance avaient droit au crédit, mais non les organismes du secteur public.

**Analyse** : il ressort de données non exhaustives que, en dépit de l'ampleur des efforts déployés par Revenu Canada pour communiquer avec plus de 1,2 million d'entreprises, bon nombre d'employeurs admissibles ont pris connaissance de l'existence du PACAC lorsqu'il était trop tard. Dans un premier temps, le « coût » du programme (270 millions \$) a représenté environ la moitié du montant prévu. Deuxièmement, Revenu Canada avait demandé aux entreprises admissibles de joindre les formulaires d'assurance-chômage pertinents à leurs feuillets T4 pour faciliter l'application de la mesure. Ces formulaires, toutefois, ont été remis bien après les T4, ce qui laisse croire que certains des employeurs bénéficié du programme n'ont pris connaissance de son existence qu'après en avoir été mis au courant par leur comptable, à la fin de leur exercice.

### **Programme d'aide à l'intégration en emploi (Québec)**

**Objet** : tout au long des années 80, l'évolution combinée d'un certain nombre de facteurs sociaux, économiques et démographiques a accru la dépendance d'un secteur de la population du Québec envers l'aide sociale. Plus précisément, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans cette province s'est accru de 44 p. 100 entre 1977 et 1987<sup>19</sup>. C'est pour cette raison que le gouvernement du Québec s'est engagé à réformer en profondeur son régime d'aide sociale en 1989. Cette refonte visait trois objectifs, à savoir : (i) identifier les bénéficiaires de l'aide sociale qui pourraient être considérés comme employables, (ii) mettre en place un régime d'incitatifs au

---

<sup>18</sup> Selon les prévisions, ce chiffre devait comprendre environ 98 p. 100 de toutes les entreprises, qui employaient près de 35 p. 100 de tous les travailleurs et assumaient environ de 25 p. 100 du total des cotisations patronales d'assurance-chômage.

<sup>19</sup> Reynolds (1995a).

travail plus sévère et plus général et (iii) tenir de meilleures statistiques sur les prestataires de l'aide sociale pour être en mesure de mieux comprendre la dynamique du recours à l'aide sociale. Un des six programmes ayant vu le jour à la suite de cette refonte était le *Programme d'aide à l'intégration en emploi* (PAIE), qui est entré en vigueur en mai 1990. Tout comme le PCIE (voir ci-dessus), le PAIE visait à accroître les possibilités d'emploi en offrant des subventions salariales aux employeurs. Toutefois, malgré cet objectif commun, le PAIE se démarquait sous de nombreux rapports du PCIE. Premièrement, il visait précisément les prestataires à long terme de l'aide sociale et cherchait donc plutôt à leur faire intégrer le marché du travail qu'à faire augmenter le niveau global d'emploi dans l'économie. Deuxièmement, les subventions offertes aux employeurs par le PAIE représentaient des transferts gouvernementaux directs, hors du cadre du régime fiscal. Troisièmement, la subvention n'était pas octroyée à toutes les entreprises qui engageaient un prestataire de l'aide sociale. Comme nous le verrons plus loin, le gouvernement invitait certains employeurs à participer au PAIE. Enfin, parce que le PAIE visait principalement à fournir une expérience pratique aux prestataires de l'aide sociale, il offrait des subventions tant au secteur privé qu'aux organismes à but non lucratif du secteur public. Le gouvernement du Québec espérait qu'en fournissant de l'expérience aux chômeurs chroniques, il mettrait un terme à leur dépendance de longue durée envers l'aide sociale, ce qui réduirait son fardeau financier.

**Description** : le PAIE offrait aux employeurs une subvention d'au plus 160 \$ par semaine par travailleur du secteur privé et d'au plus 204,75 \$ par travailleur du secteur public. Elle était disponible pour une durée maximale de 26 semaines et comportait comme exigence minimale la création d'un poste d'une durée d'au moins 18 semaines à temps plein (35 heures par semaine ou plus)<sup>20</sup>. Pour être admissibles, les participants devaient avoir touché des prestations d'aide sociale pendant au moins six des douze mois précédents; leurs chances d'être choisis augmentaient en fonction de la durée de leur dépendance envers le système. Dans le cadre du programme, les participants conservaient les prestations-maladie offertes par le régime d'aide sociale. En outre, ils devenaient admissibles à l'assurance-chômage, ce qui représentait un autre avantage pour ceux qui n'arrivaient pas à trouver du travail à la fin du programme.

Le gouvernement invitait certains employeurs à participer au programme, les choisissant en fonction de leur disposition à engager les participants à l'expiration de la subvention. La plupart des entreprises étaient de taille petite ou moyenne et offraient des postes dans le secteur des services<sup>21</sup>. Même si le PAIE ne cherchait pas expressément à réduire les pertes de revenu inutiles, il renfermait des mesures explicites pour prévenir un effet de substitution. Avant de pouvoir engager un participant au PAIE, les employeurs devaient présenter au gouvernement une déclaration dans laquelle ils indiquaient par écrit le nombre exact d'employés que comptait actuellement la division dans laquelle seraient intégrés les participants. Ils devaient ensuite convenir de ne pas congédier d'autres employés ou de ne pas réduire leurs heures de travail pour être en mesure d'accueillir le travailleur participant au PAIE. Le gouvernement se réservait le droit de vérifier en tout temps la conformité à cet engagement.

---

<sup>20</sup> Des subventions pour le travail à temps partiel étaient offertes si le salaire dépassait les prestations d'aide sociale.

<sup>21</sup> Soixante-quinze pour cent des participants ont trouvé du travail dans le secteur des services (Reynolds, 1995a).

**Analyse** : en 1991, le gouvernement du Québec s'est penché sur l'efficacité du PAIE. Pour ce faire, il a sondé par téléphone deux groupes distincts de prestataires de l'aide sociale sur une période de 19 mois. Le « succès » du programme se mesurait par le degré d'intégration des participants au marché du travail et de réduction de leur dépendance envers l'aide sociale. Un des groupes était composé de prestataires de l'aide sociale qui avaient participé activement au PAIE et l'autre, de « chômeurs employables » prestataires de l'aide sociale qui avaient soit choisi de ne pas accepter d'emploi pour la durée du programme soit offert leur candidature, mais n'avaient pas été placés auprès d'un employeur<sup>22</sup>. Après avoir acquis de l'expérience pratique subventionnée, 70 p. 100 des participants au PAIE avaient trouvé au moins un emploi dans la période de 19 mois visée par l'examen<sup>23</sup>. En revanche, seulement 30 p. 100 des membres de l'autre groupe avaient trouvé eux-mêmes un emploi au cours de la même période. Ces résultats s'atténuent dans une large mesure avec le prolongement de la période d'analyse. Plus précisément, seulement 44 p. 100 des participants au PAIE avaient un emploi 19 mois après leur expérience subventionnée, comparativement à 18 p. 100 pour l'autre groupe. Ce qui frappe davantage, c'est que seulement 30 p. 100 des 70 p. 100 qui avaient trouvé au moins un emploi avaient été employés tout au long des 19 mois visés par l'examen. Par contre, 7 p. 100 seulement des membres du groupe « employable » qui n'avaient pas été placés en vertu du PAIE avaient été employés pendant toute la période. Enfin, parmi les participants au PAIE qui avaient trouvé un emploi à un moment donné au cours des 19 mois, 55 p. 100 avaient travaillé depuis le début jusqu'à la fin de l'étude. Lorsque les membres du groupe de comparaison avaient trouvé un emploi, seulement 48 p. 100 d'entre eux avaient travaillé sans arrêt jusqu'à la fin de la période de 19 mois visée par l'étude.

L'efficacité comparative du programme pour les participants du PAIE ayant été engagés dans le secteur privé, d'une part, et dans le secteur public, d'autre part, mérite également d'être mentionnée. Toutes les statistiques qui précèdent représentent des moyennes pour les deux groupes. Cependant, lorsqu'ils sont ventilés, les chiffres sont toujours plus favorables pour ceux qui ont travaillé pour le secteur privé. Par exemple, 70 p. 100 de tous les participants avaient obtenu au moins un emploi à la fin du programme, mais 74 p. 100 dans le secteur privé contre 65 p. 100 dans le secteur public, ce qui constitue une différence appréciable. De même, 49 p. 100 des participants au PAIE qui avaient acquis leur expérience dans le secteur privé étaient employés 19 mois après la fin du programme, comparativement à 39 p. 100 de ceux placés dans le secteur public. C'est également ce qui a pu être remarqué au sujet des anciens participants au PAIE qui ont trouvé un emploi à un moment donné et l'ont conservé pendant le reste de la période visée par l'étude. Le chiffre de 55 p. 100 qui a été avancé constitue une moyenne entre 58 p. 100 des participants placés dans le secteur privé et 50 p. 100 de ceux placés dans le secteur public.

---

<sup>22</sup> Malgré les caractéristiques communes des deux groupes sur le plan de l'âge, du sexe, du niveau de scolarité, etc., il se peut qu'un biais ait existé étant donné que les sondés avaient offert leurs services mais n'avaient pas été placés, ce qui laisse entendre qu'ils étaient intrinsèquement moins employables que ceux qui avaient réussi à trouver un employeur prêt à les accueillir.

<sup>23</sup> Ce chiffre doit être ajusté de manière à tenir compte du fait que, parmi les participants ayant trouvé un emploi à la fin du PAIE, 29 p. 100 avaient été employés *au moins une fois* dans le cadre d'un emploi subventionné distinct.

Ces résultats montrent qu'en général, si le PAIE a réussi à intégrer des prestataires de l'aide sociale au marché du travail, il n'a pas influencé de façon marquée le taux d'emploi permanent à la fin du programme. Toutefois, cela ne signifie pas catégoriquement que ceux qui ont intégré le marché du travail puis l'ont quitté sont aussitôt redevus tributaires du régime d'aide sociale. Bien au contraire, les premiers résultats de l'évaluation menée entre 1991 et 1993 montrent que le programme a eu un effet positif en ce qui a trait au deuxième objectif visé (soit réduire les coûts de l'aide sociale). En effet, 63 p. 100 des participants au PAIE qui avaient trouvé un emploi après le programme n'avaient plus touché de prestations d'aide sociale tout au long de la période de 19 mois, comparativement à 49 p. 100 dans le cas du groupe de non-participants. Ces chiffres ne sont que préliminaires, car les données visant la période postérieure à l'étude de 19 mois ne sont pas encore connues.

Bien qu'il soit difficile d'établir l'effet financier net du programme sans une analyse approfondie du gouvernement du Québec, les effets de déplacement du PAIE sont évidents. À la question de savoir ce qu'ils auraient fait au lieu d'engager un employé subventionné du PAIE, 51,6 p. 100 des 1 600 employeurs du secteur privé sondés ont répondu qu'ils auraient quand même embauché une personne pour combler le poste<sup>24</sup>. Ce résultat indique que le programme n'a pas connu autant de succès sur le plan de la création de nouveaux emplois. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, ce résultat n'est pas complètement contraire à l'objectif principal du programme, soit d'intégrer les prestataires de l'aide sociale au marché du travail. Même si l'employeur devait de toute façon engager une personne, le PAIE a à tout le moins stimulé l'emploi de ceux qui avaient le plus besoin de travail et qui n'étaient pas forcément les plus qualifiés.

Voici un résumé des résultats à long terme du PAIE, selon les analyses examinées dans le cadre de la présente étude :

- son résultat le plus important a été de cibler les prestataires de l'aide sociale et de réussir à les intégrer au monde du travail;
- son effet sur le maintien en poste à long terme du groupe et sur la diminution de sa dépendance envers l'aide sociale était moins marqué, mais quand même important;
- il n'a pas amélioré les taux de rémunération après la participation au programme<sup>25</sup>;
- relativement peu de nouveaux emplois ont été créés, et l'effet de substitution était négligeable;
- lorsque le participant quitte un programme subventionné par l'État et cherche du travail, l'expérience acquise dans le secteur privé a tendance à être plus valable que celle obtenue dans le secteur public.

---

<sup>24</sup> Dans le secteur public, ce chiffre ne représentait que 10 p. 100, ce qui, toutefois, reflète simplement un manque constant de fonds dans ce secteur.

<sup>25</sup> Le groupe de comparaison a gagné, en moyenne, un dollar de plus de l'heure que les participants au PAIE qui ont mis à profit leur expérience afin d'intégrer le marché du travail.

### **Crédit d'impôt pour l'éducation coopérative (Ontario)**

**Objet** : en mai 1996, le gouvernement annonçait le Crédit d'impôt pour l'éducation coopérative (CIEC). Cet encouragement est accordé à toutes les sociétés ontariennes qui offrent des stages coopératifs à des étudiants dans le cadre d'un programme postsecondaire d'éducation coopérative dispensé par un établissement recevant une aide financière du gouvernement de l'Ontario. Le programme a pour objet d'accroître les perspectives d'emploi à long terme de la jeunesse ontarienne en incitant les entreprises à engager ces personnes « sans expérience » qui éprouvent de la difficulté à intégrer le marché du travail après avoir terminé leurs études. En ce sens, le programme constitue une subvention au recrutement, qui cible un groupe précis (les jeunes), plutôt qu'une subvention marginale, qui cherche à augmenter le niveau global d'emploi.

**Description** : le CIEC permet aux entreprises de déduire de l'impôt ontarien sur les sociétés qu'elles doivent une somme équivalant à 10 p. 100 des dépenses admissibles engagées pour l'embauche d'étudiants dans le cadre d'un programme d'éducation coopérative. Les dépenses admissibles comprennent : les « salaires et autre rémunération versés par la société ontarienne à un étudiant relativement à un placement admissible dans le cadre d'un programme d'éducation coopérative ou les montants versés par la société ontarienne à une université ou un collège relativement à un tel placement »<sup>26</sup>. Le crédit est appliqué en réduction de l'impôt impayé de la société (sous réserve de l'impôt minimum sur les sociétés) pour l'année au cours de laquelle prend fin le placement admissible dans le cadre du programme d'éducation coopérative. Si le montant du crédit est supérieur à l'impôt total exigible, la différence est remboursée au complet. Cependant, le montant annuel du CIEC ne peut dépasser 1 000 \$ par étudiant. Jusqu'à maintenant, aucun délai n'a été fixé pour le programme. Le CIEC n'assure aucune protection explicite contre l'effet de substitution (c'est-à-dire contre le remplacement de travailleurs actuels par des travailleurs subventionnés).

**Analyse** : comme nous l'avons indiqué, le CIEC a été annoncé dans le budget du printemps 1996 de l'Ontario et n'est entré en vigueur que le 31 août 1996. À l'heure actuelle, aucune analyse de l'incidence du programme n'a été effectuée.

### **Work Incentive Program (WIN – Welfare Tax Credit (programme d'incitation à l'emploi – crédit d'impôt au titre de l'aide sociale) (États-Unis)**

**Objet** : en 1968, le gouvernement américain a instauré, dans le cadre de sa politique sociale, le programme WIN (d'incitation à l'emploi), qui visait à réduire la dépendance à long terme envers l'aide sociale, surtout envers l'AFDC (*Aid for Families with Dependent Children* – aide aux familles ayant des enfants à charge). Ce programme offrait des services d'emploi, de formation professionnelle et de soutien aux prestataires de l'aide publique afin de leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi et le conserver. Pour rendre le programme plus efficace, le gouvernement a adopté en 1971 le *Welfare Tax Credit* (WTC) (crédit d'impôt au titre de l'aide sociale), en vertu duquel les prestataires

---

<sup>26</sup> Ministère des Finances (1996).

de l'AFDC inscrits au programme WIN recevaient une subvention salariale sur le marché du travail. Cette subvention prenait la forme d'un crédit d'impôt offert à tout employeur qui embauchait un participant du programme WIN. Bien que les lois fiscales américaines actuelles ne prévoient plus ce crédit, il s'inscrivait au départ dans un programme « permanent », sans date précise d'échéance, et devait donc servir à contrer le chômage structurel plutôt que le chômage conjoncturel.

En 1975, le programme a été élargi afin d'englober tous les prestataires de l'AFDC, qu'ils soient ou non inscrits au programme WIN. En dépit des autres révisions apportées au WTC en 1975, aucune restriction n'a jamais été imposée au programme pour éviter le remplacement de travailleurs existants par des travailleurs subventionnés. En ce sens, le WTC constituait une subvention au recrutement visant principalement à aider un groupe ciblé de personnes aptes au travail qui étaient des chômeurs chroniques, à savoir les prestataires de l'AFDC.

**Description** : le WTC visait à stimuler la demande d'emploi en offrant une subvention salariale à l'employeur. Plus précisément, entre 1971 et 1975, il offrait à tout employeur qui embauchait un travailleur admissible un crédit d'impôt de 20 p. 100, jusqu'à concurrence de 1 000 \$, sur le salaire annuel de chaque employé; ce taux passait à 10 p. 100 lorsque les crédits annuels de l'entreprise atteignaient 25 000 \$. Bien qu'aucun plafond ne fût imposé au montant de crédit disponible après les 25 000 \$, le crédit ne pouvait être supérieur à l'impôt exigible total de l'entreprise pour un exercice donné. Cependant, le montant inutilisé du crédit pouvait faire l'objet d'un report rétrospectif sur trois ans ou prospectif sur sept ans. La seule autre restriction imposée à l'employeur était qu'il devait garder le travailleur pendant au moins deux ans.

En 1975, lorsque le programme a été étendu pour englober tous les prestataires de l'AFDC, un certain nombre de petits changements ont été instaurés afin de rendre le programme plus attrayant pour les entreprises. Le changement le plus digne de mention est que la durée de maintien en poste de l'employé a été ramenée de deux ans à 90 jours. En plus, les taux demeuraient les mêmes, mais le plafond du crédit (au taux de 20 p. 100) correspondant à une subvention salariale est passé à 50 000 \$, en hausse de 25 000 \$; par la suite, le taux du crédit a été ramené à 10 p. 100.

En 1979, le programme a fait l'objet de nouvelles modifications : le crédit a été porté à 50 p. 100 des salaires jusqu'à concurrence de 6 000 \$ par travailleur pour la première année d'emploi et à 25 p. 100 des salaires jusqu'à concurrence de 6 000 \$ par travailleur pour la deuxième année.

**Analyse** : les résultats donnés par le WTC au chapitre de l'incitation des entreprises à engager des travailleurs admissibles n'étaient pas encourageants. D'abord, le crédit a en large part été sous-utilisé : « Une étude consacrée à ce programme par le secteur privé révèle que dans 25 p. 100 des cas seulement, les employeurs qui remplissaient les conditions requises pour obtenir un crédit d'impôt ont effectivement demandé à en bénéficier. »<sup>27</sup> D'autres sources indiquent que, entre 1973 et 1975, le WTC a été octroyé à 88 000 employés seulement, tandis que, pour la même période, 515 000 participants au programme WIN avaient intégré le marché

---

<sup>27</sup> OCDE (1982).

du travail et que 952 000 nouveaux participants s'étaient inscrits au programme<sup>28</sup>. Ce faible taux de participation au WTC a été attribué à la réticence des employeurs à engager des personnes dans le cadre d'un programme exigeant d'autre paperasserie. Le fait que les travailleurs subventionnés étaient considérés comme inférieurs permet également d'expliquer pourquoi les employeurs hésitaient à demander la mesure d'encouragement.

De plus, il est ressorti de sondages menés auprès d'employeurs que, dans les cas où le crédit a été demandé, il n'a constitué qu'un transfert aux employeurs, qui auraient engagé le travailleur subventionné même si le programme n'avait pas existé. Dans son analyse, Daniel Hamermesh cite deux études distinctes selon lesquelles seulement 10 p. 100 des employeurs ayant recouru au WTC avaient indiqué qu'ils avaient engagé un travailleur subventionné pour avoir droit au crédit<sup>29</sup>.

Au moins, cette tentative décevante de réintégrer des prestataires de l'aide sociale au marché du travail n'a pas entraîné de coûts énormes. En 1973, 9 millions de dollars ont été demandés au titre du WTC ce qui, en se fondant sur une estimation de 25 000 attestations, donne une subvention gouvernementale moyenne de 360 \$ par employé<sup>30</sup>. Cette estimation correspond toutefois au coût par demande et non au coût par nouvel emploi créé. Selon les auteurs d'une évaluation plus approfondie du WTC dans laquelle ils comparaient les coûts (perte de recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés) aux économies réalisées (réduction des prestations d'aide sociale, augmentation des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt sur le revenu des particuliers), il a fallu consacrer environ 0,53 \$, sous forme de perte de recettes fiscales, pour obtenir une économie potentielle de 1 \$ en prestations sociales<sup>31</sup>. Ces chiffres montrent que, en dépit de la sous-utilisation du programme, ce dernier était relativement rentable.

Donc, en dernière analyse, les chiffres sur le WTC indiquent que la principale lacune du programme n'était pas tant ses coûts globaux que son incapacité à stimuler la participation des employeurs. En outre, l'expérience montre que, malgré le recours intensif au programme offert aux employés, il est très difficile de concevoir le programme de manière à ce que la subvention ne constitue pas simplement un transfert à l'entreprise.

### ***New Jobs Tax Credit (crédit d'impôt en faveur de la création d'emplois supplémentaires) (États-Unis)***

**Objet** : adopté en 1977 pour une période déterminée de deux ans, le *New Jobs Tax Credit* (NJTC) visait à stimuler l'emploi grâce à des subventions offertes au secteur privé. Son application a été considérée comme une mesure anticyclique pour contrer le fort taux de chômage qui minait les économies industrialisées. Le crédit mettait donc l'accent sur l'amélioration marginale à court

---

<sup>28</sup> Hamermesh (1978)

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> OCDE (1982).

terme de l'emploi plutôt que sur la promotion des possibilités d'emploi pour un groupe ciblé<sup>32</sup>. Il était conçu de manière que les secteurs en essor et, dans une moindre mesure, la petite entreprise soient les principaux bénéficiaires du programme.

**Description** : le NJTC était offert à tout employeur du secteur privé ayant son siège social aux États-Unis. Dans le cadre du programme, les entreprises avaient droit à un crédit en réduction de leur impôt sur le revenu des sociétés (ou sur le revenu des particuliers), crédit qui pouvait être appliqué de deux façons. Il pouvait *soit* correspondre à 50 p. 100 de l'excédent de la masse salariale totale sur 105 p. 100 de la masse salariale totale de l'année précédente, *soit* représenter 50 p. 100 de la hausse du coût total des cotisations fédérales d'assurance-chômage sur 102 p. 100 de la masse salariale de référence au titre de ces cotisations l'année précédente, le moins élevé des deux montants étant retenu. Le montant de la subvention ne pouvait être supérieur à l'impôt annuel total exigible de l'entreprise. Si cette dernière ne devait aucun impôt pour un exercice, elle pouvait reporter le crédit rétrospectivement sur trois ans ou prospectivement sur sept ans. De plus, le crédit ne pouvait être supérieur au moindre de deux montants, soit 25 p. 100 de la masse salariale sur laquelle des cotisations fédérales d'assurance-chômage ont été versées ou 100 000 \$<sup>33</sup>. En offrant une subvention à l'emploi, le gouvernement cherchait à accroître l'importance du facteur travail par rapport à celle du capital dans la production des entreprises.

Le programme s'est montré particulièrement avantageux pour les secteurs où la demande était en hausse, car il a facilité la pénétration de nouvelles entreprises ou une augmentation de la production pour les entreprises existantes. Le NJTC a donc intrinsèquement favorisé les secteurs en expansion et la petite entreprise. De même, le programme a défavorisé les entreprises qui augmentaient la production grâce à la sous-traitance plutôt qu'à une augmentation de leur masse salariale.

Par sa nature, le NJTC stimulait clairement les embauches additionnelles<sup>34</sup>, sans inciter les entreprises à remplacer leurs employés par des employés subventionnés. De même, le délai de deux ans a été imposé non seulement pour contrer le chômage cyclique mais aussi pour protéger le marché du travail contre une évolution en dents de scie de l'emploi :

« Un programme de longue durée de crédit d'impôt pour la création d'emplois supplémentaires pourrait inciter les entreprises dont les besoins en main-d'oeuvre sont constants à augmenter l'emploi la première année et à stocker leur production

---

<sup>32</sup> Il convient de signaler qu'une subvention additionnelle a été offerte pour chaque personne handicapée engagée. Toutefois, sans égard à cette disposition, les besoins en matière d'emploi de ce groupe donné n'étaient pas au nombre des préoccupations principales du programme.

<sup>33</sup> Les employeurs devaient rajouter la valeur du crédit au revenu imposable en soustrayant le montant du NJTC demandé des déductions au titre des dépenses d'entreprise ordinaires.

<sup>34</sup> Font toutefois exception les entreprises ayant connu un essor tellement rapide qu'elles atteignaient le plafond du crédit (100 000 \$) grâce à l'augmentation de l'embauche déjà prévue en l'absence du programme. En pareil cas, l'incitatif fiscal n'influait pas sur leur comportement à l'embauche, même si elles recevaient le montant maximal de crédit.

excédentaire, puis à diminuer l'emploi la deuxième année afin d'avoir droit au crédit la troisième année, et ainsi de suite<sup>35</sup>. » [traduction]

Dans le cas des entreprises dont la masse salariale fluctue en fonction de l'offre et de la demande, un crédit de longue durée pourrait créer un « effet cyclique moyen » qui ne ferait qu'intensifier les cycles économiques. À titre d'exemple, si une entreprise connaît un repli, mais prévoit un essor l'année suivante, il se peut que – malgré la hausse prévue de la demande de main-d'oeuvre – elle retarde l'embauche en période de récession pour avoir droit au crédit au cours de l'exercice suivant.

**Analyse** : selon les documents examinés dans le cadre de l'étude, il semblerait que l'une des plus grandes lacunes du programme du NJTC ait été le fait que les employeurs n'étaient pas au courant de son existence. Dans une évaluation préliminaire du NJTC effectuée en 1978, le *Census Bureau* (le bureau de recensement des États-Unis) a constaté que seulement 34,4 p. 100 des entreprises sondées avaient entendu parler du programme. De plus, les résultats concernant l'objectif implicite du programme, à savoir stimuler l'emploi dans les petites entreprises, étaient encore plus décourageants : seulement 27,3 p. 100 des petites entreprises (comptant de zéro à neuf employés) savaient que des subventions étaient offertes contre 89,1 p. 100 des grandes entreprises (comptant plus de 500 employés).

Quoi qu'il en soit, chaque fois qu'il a été appliqué, le NJTC semble avoir eu un impact positif sur le marché du travail. Par exemple, selon une étude, la contribution du NJTC aurait été de 20 à 30 p. 100 des 1,3 million d'emplois créés dans les secteurs de la vente au détail et de la construction pour la période à l'examen, c'est-à-dire de 1977 à 1978<sup>36</sup>. À cette constatation est venue s'ajouter l'observation selon laquelle le taux de croissance de l'emploi dans ces secteurs avait dépassé considérablement le taux de croissance de la production. Bien que de telles constatations confirment l'effet positif du programme dans ces secteurs, les modèles construits pour en arriver à ces estimations n'ont pas tenu compte des déplacements de l'emploi dans d'autres secteurs, ce qui complique la détermination du niveau global de création de nouveaux emplois dans l'économie.

D'un point de vue plus qualitatif, les résultats de l'analyse du NJTC menée par le *Census Bureau* montrent également que le programme a réussi à créer des emplois. En effet, il est ressorti que les entreprises qui étaient au courant du NJTC avaient un taux de croissance de la main-d'oeuvre de 3 points de pourcentage plus élevé que celui des autres entreprises<sup>37</sup>. La prudence s'impose cependant avant d'attribuer le succès du programme au fait que les entreprises qui étaient au courant du crédit ont engagé davantage d'employés. Il se peut notamment que les entreprises en expansion rapide aient été menées par des dirigeants habiles à optimiser les bénéfices, qui se faisaient un point d'honneur de se renseigner sur toutes les subventions disponibles, telles que le NJTC. Il n'est donc pas évident qu'il existe un rapport de cause à effet entre le fait d'être au

---

<sup>35</sup> Perloff et Wachter (1979).

<sup>36</sup> Voir Bishop et Haveman (1979).

<sup>37</sup> Voir Perloff et Wachter (1979).

courant du programme et la croissance de l'emploi, bien qu'un tel rapport soit théoriquement probable. De même, on ne peut conclure de ces constatations que ces emplois n'auraient pas été créés si la subvention n'avait pas existé. Au contraire, l'enquête menée par le *Census Bureau* a indiqué que, même quand les entreprises savaient que le programme existait, seulement 6 p. 100 d'entre elles s'étaient délibérément efforcées d'augmenter l'emploi et 36 p. 100 avaient fait savoir que leur niveau de croissance de l'emploi les rendait automatiquement admissibles à la subvention<sup>38</sup>. Ces résultats jettent encore plus le doute sur l'étendue du succès du NJTC, s'agissant d'augmenter le niveau global d'emploi.

Toutefois, c'est Robert Tannenwald qui a présenté, dans une étude publiée en 1982, l'analyse la moins favorable du NJTC. Il prétend que le programme a été très inefficace sur le plan des coûts parce que la réduction des salaires (et des recettes publiques) découlant du crédit d'impôt n'a pas réussi à stimuler l'embauche. Selon lui, l'augmentation nette de l'emploi n'a représenté que 0,4 p. 100 par tranche de 10 p. 100 de réduction des salaires après impôt stimulée par le NJTC. Ce chiffre est bien en deçà des 2 p. 100 d'augmentation de l'emploi prévue lors du lancement du programme<sup>39</sup>. Cette estimation de 0,4 p. 100 se traduit par un coût élevé en dollars : la perte moyenne de recettes fiscales pour chaque nouvel emploi créé (après avoir tenu compte des effets de multiplicateur et de déplacement)<sup>40</sup> se situait entre 14 100 \$ et 17 100 \$ – selon le taux de déplacement présumé<sup>41</sup>.

Essentiellement, Tannenwald impute le manque d'efficacité du NJTC sur le plan des coûts au faible taux de participation des employeurs du secteur privé. Le sondage qu'il a mené auprès de 309 entreprises laisse entendre que quatre grands obstacles inhérents au programme ont contribué à la réticence des employeurs à demander l'incitatif fiscal. Premièrement, plus de la moitié des répondants ont fait valoir que c'est la demande de produits qui détermine les niveaux d'embauche et non les crédits d'impôt, car rien ne sert aux entreprises d'augmenter leur production si elles ne peuvent écouler leurs produits. Deuxièmement, la plupart des interviewés ont fait remarquer que, en raison de la séparation marquée et du manque de communication entre les secteurs des opérations et des finances, les directeurs des ressources humaines n'étaient pas toujours au courant de l'existence d'un incitatif fiscal à l'accroissement de l'embauche. Troisièmement, le sondage a également fait ressortir que les employeurs n'avaient pas participé au programme d'incitatif parce que la décision d'augmenter l'emploi devait être prise avant la fin de l'exercice. Comme les entreprises ne connaissaient pas alors leur bénéfice imposable, elles devaient engager des gens en se fondant sur la probabilité et non sur la certitude de recevoir la subvention. Quatrièmement, les entreprises ont attribué à de nombreuses reprises la faiblesse de leur participation à un problème de délais. Souvent, dans le cas d'entreprises disposées à augmenter leur masse salariale afin de profiter de l'incitatif, le programme n'avait pas duré assez

---

<sup>38</sup> Dans 7,2 p. 100 des cas, elles avaient entendu parler trop tard du crédit; 5 p. 100 d'entre elles ont prétendu que demander le crédit «était trop compliqué», tandis que les autres entreprises n'ont pas répondu à la question ou ont donné d'autres motifs.

<sup>39</sup> Tannenwald (1982).

<sup>40</sup> Dans une certaine mesure, l'emploi était réattribué et non déplacé.

<sup>41</sup> Pour des motifs se rapportant à sa méthode, Tannenwald est d'avis que les valeurs réelles sont vraisemblablement quelque peu supérieures à ces valeurs «par trop optimistes».

longtemps pour qu'elles puissent apporter les rajustements nécessaires (par exemple, sélectionner les employés, construire des usines, installer de nouvelles machines). Ces entreprises savaient que l'expansion requise pour satisfaire aux critères du programme du NJTC devait être planifiée à long terme et que, en raison de la date d'achèvement du programme prévue par la loi, elles ne seraient pas admissibles. C'est pourquoi elles n'ont pas présenté de demande.

L'enquête de Tannenwald a également fait ressortir que « moins de 10 p. 100 des répondants admissibles qui étaient au courant du programme avaient indiqué que leur masse salariale aurait été plus petite n'eût été le NJTC »<sup>42</sup> [traduction]. Cette constatation laisse entendre que, même si davantage d'entreprises avaient été eu connaissance du programme, il est improbable que de nombreux emplois nouveaux auraient été créés. Cela contredit la conclusion selon laquelle la faible connaissance du programme aurait nui considérablement au succès du NJTC.

Tout de même, il importe de présenter certaines des conclusions positives sur le NJTC tirées de ces études. Perloff et Wachter, pour leur part, ont conclu qu'en dépit de leur préférence pour les outils monétaires et budgétaires traditionnels servant à contrer le chômage cyclique, « l'effet prévu du NJTC sur les entreprises au courant laisse croire qu'un programme permanent visant à accroître le taux d'emploi d'équilibre pourrait être possible » [traduction]. De même, Robert Solow a fait remarquer que la réaction positive au NJTC des entreprises qui étaient au courant du programme confirme la croyance selon laquelle les incitatifs influant sur les bénéficiaires peuvent constituer des outils stratégiques efficaces. Par conséquent, les subventions salariales présentent certains avantages sur le plan de l'efficacité par rapport aux programmes de création directe d'emplois. Il ne faut cependant pas en déduire que les subventions salariales sont rentables lorsque l'on tient compte du manque à gagner. L'étude de Tannenwald indique le contraire.

Comme il est impossible de tirer une conclusion sans équivoque au sujet de l'incidence du NJTC sur la création d'emplois, on peut croire que le recours à un crédit d'impôt à l'emploi donne lieu à des résultats incertains, qui sont difficiles à mesurer. On peut cependant conclure avec certitude que le programme de NJTC comportait de sérieuses lacunes sur le plan de la théorie, de la structure et des résultats.

### ***Targeted Jobs Tax Credit* — (crédit d'impôt en faveur de certaines catégories d'emplois) (États-Unis)**

**Objet** : en 1979, le programme du *New Jobs Tax Credit* (NJTC) a été remplacé par le programme du *Targeted Jobs Tax Credit* (TJTC), qui visait précisément à améliorer les possibilités d'emploi des « travailleurs défavorisés ». En fait, ce changement procédait d'une réorientation stratégique par laquelle le concept anticyclique de subvention à l'augmentation globale de l'emploi dans le secteur privé était abandonné en faveur du concept de l'aide à des groupes particuliers de personnes qui avaient été déplacées à long terme du marché du travail. Ainsi, le succès du programme pouvait se mesurer de deux façons : la subvention stimulait la création d'emplois qui

---

<sup>42</sup> Tannenwald (1982).

étaient comblés par les travailleurs ciblés ou elle incitait simplement les entreprises à engager ces travailleurs de préférence à des travailleurs non admissibles pour combler des postes qui auraient été offerts même en l'absence de la subvention. Les cinq groupes suivants étaient admissibles au programme : les personnes handicapées, les prestataires de l'aide sociale, la jeunesse défavorisée sur le plan économique, les anciens combattants du Viêt-nam et les ex-délinquants. Le TJTC ne comportait aucune limite explicite de durée; en fait, même s'il doit prendre fin cette année, il est encore en vigueur aujourd'hui, malgré quelques petites révisions. En ce sens, il constituait plus un programme permanent que celui qu'il a remplacé, le programme de NJTC.

**Description** : les six premières années, le programme de TJTC a offert aux entreprises un crédit d'impôt correspondant à la moitié de la première tranche de 6 000 \$ de coûts salariaux subis pour chaque « travailleur défavorisé » engagé au cours de l'exercice. La deuxième année, la subvention était ramenée à un quart de ces coûts, pour disparaître la troisième année. Le programme de TJTC a été légèrement modifié, après l'adoption en 1986 de la loi dite *Tax Reform Act*; la subvention n'était offerte que pour une année et elle correspondait à 40 p. 100 de la première tranche de 6 000 \$ de coûts salariaux par employé admissible engagé par l'entreprise. Le programme n'a pas changé depuis.

Exception faite des deux premières années du programme, au cours desquelles les entreprises pouvaient demander un crédit visant les travailleurs admissibles faisant déjà partie de leur effectif, la procédure exigeait que l'employeur présente une demande de subvention avant le premier jour de travail du « travailleur défavorisé ». Toutefois, l'entreprise qui présentait une demande n'était pas assurée d'obtenir la subvention parce que le gouvernement devait s'assurer que le travailleur appartenait effectivement à un groupe ciblé. Ce système, bien que fondé sur des motifs légitimes, imposait des frais d'administration et de recherche appréciables à l'entreprise. Ou encore, les entreprises qui étaient au courant du crédit pouvaient informer les agences de placement compétentes de leur intérêt à engager un travailleur subventionné. L'agence servait alors d'intermédiaire entre les « travailleurs défavorisés » et les employeurs éventuels. Elle pouvait aussi remettre des certificats de subvention aux travailleurs admissibles (ou les travailleurs pouvaient demander ces certificats aux agences de placement autorisées) qu'ils présenteraient aux employeurs lors d'une entrevue. Mais ces diverses solutions n'étaient pas sans présenter de graves lacunes.

Enfin, le programme de TJTC ne renferme aucune disposition assurant une augmentation nette du niveau d'emploi. Pour avoir droit au crédit, l'entreprise n'a qu'à engager un travailleur ciblé, que cela entraîne ou non une augmentation nette de la masse salariale. Par conséquent, il est possible que les entreprises remplaceront leurs travailleurs existants par des travailleurs subventionnés. Le TJTC représente donc clairement une subvention au recrutement plutôt qu'une subvention à l'emploi marginal.

**Analyse** : les données relatives à la première moitié de la durée du programme de TJTC montrent qu'il n'a pas eu au départ une incidence positive marquée sur les pratiques d'embauche de travailleurs ciblés des entreprises. Selon les estimations du *Congressional Budget Office*, le TJTC a compté, en 1983, pour moins de 10 p. 100 des jeunes admissibles qui ont été engagés cette année-là. Il a également été constaté qu'en 1982, les entreprises ayant participé au programme de TJTC n'avaient représenté qu'environ 4 p. 100 des employeurs au pays

et moins de 20 p. 100 des emplois nationaux<sup>43</sup>. Contrairement à son prédécesseur, le programme de NJTC, il est douteux qu'une plus grande promotion du programme de TJTC aurait fait augmenter considérablement le taux de réponse. D'après les résultats d'un sondage mené en 1982, 73 p. 100 des employeurs qui disaient connaître le programme affirmaient ne pas prévoir de faire appel à des employés admissibles au TJTC lorsqu'ils voudraient engager des travailleurs non spécialisés<sup>44</sup>. Bishop et Kang affirment, après avoir analysé sommairement le TJTC, que les faibles taux de participation étaient en large part attribuables aux frais administratifs liés à l'embauche de travailleurs ciblés. Du point de vue de l'employeur, il fallait pour demander la subvention non seulement savoir que le programme existait mais aussi entreprendre un long processus de recherche de renseignements plus personnels (sources de revenu familial, casier judiciaire, etc.) concernant des employés éventuels qui ne possédaient pas de certificats. Si, en revanche, les employés éventuels se déclaraient admissibles au TJTC dans l'espoir d'épargner à l'entreprise des frais de recherche ou simplement de l'informer de l'existence du programme, ils risquaient d'être étiquetés comme des travailleurs moins productifs si l'employeur n'était pas intéressé à engager des travailleurs subventionnés. Ces risques ont effectivement été confirmés par une enquête menée auprès d'employeurs qui avaient entendu parler du NJTC (mais qui n'avaient pas nécessairement présenté de demande à cet égard). Dans le cadre de l'enquête, ils devaient indiquer s'ils estimaient que les travailleurs ciblés « étaient de meilleurs ou de moins bons employés que ceux qui n'étaient pas admissibles au crédit d'impôt ». Seulement 7 p. 100 d'entre eux ont dit qu'ils feraient de meilleurs employés, contre 28 p. 100 qui ont affirmé qu'ils seraient moins bons (les autres ont fourni une réponse plus acceptable sur le plan social, soit « je ne sais pas » ou « aucune différence »)<sup>45</sup>. Même dans le cas des entreprises qui avaient demandé une entrevue avec des travailleurs subventionnés, le temps à consacrer aux démarches et les effets de stigmatisation ont été des facteurs déterminants de la réaction définitive des entreprises au programme.

Malgré un départ lent, le programme de TJTC a pris un rythme de croisière et, vers le milieu des années 80, près de 700 000 travailleurs avaient reçu une subvention dans le cadre du programme. Cette utilisation accrue de la subvention peut être attribuée en partie au fait qu'avec le temps, un nombre croissant d'entreprises avaient déjà subi les coûts fixes liés à l'acquisition des connaissances essentielles sur le programme et sur les employés éventuels. De même, l'effet de stigmatisation devrait s'estomper après l'intégration des travailleurs<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Voir Bishop et Kang (1991).

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Il est ressorti d'une enquête menée auprès d'employeurs ayant engagé des employés admissibles au TJTC que les travailleurs subventionnés étaient considérés comme tout autant ou plus productifs que les autres travailleurs engagés pour combler le même poste (Bishop et Kang 1991).

Même si le TJTC constituait explicitement une subvention au recrutement, son incidence sur la création de nouveaux emplois reste intéressante. Selon un modèle construit par Bishop et Montgomery en 1993, on estime qu'au mieux le TJTC a permis de créer trois nouveaux emplois pour 10 crédits accordés<sup>47</sup>; les autres cas représentaient une forme quelconque de substitution. Cependant, Bishop et Montgomery ont fait remarquer ce qui suit :

« Les décideurs pourraient néanmoins se montrer satisfaits si les sept autres embauches représentaient un transfert d'emplois de travailleurs non ciblés en faveur des travailleurs ciblés. Nos résultats montrent cependant le contraire. [...] Nous devons donc conclure que la grande majorité des demandes de crédits d'impôt visent des travailleurs qui auraient été engagés même si la subvention n'avait pas été offerte. Il s'agit tout simplement de paiements de transfert aux employeurs. »<sup>48</sup> [traduction]

Enfin, la dernière observation que nous aimerions faire concernant le TJTC a trait aux coûts qui s'y rattachent. En s'inspirant des données obtenues sur le programme en 1985, Bishop et Montgomery ont évalué le coût de la création d'un emploi par l'entremise du programme de crédit d'impôt à 5 270 \$ par travailleur au mieux. Cependant, le résultat le plus pessimiste qu'ils ont obtenu (en se servant d'un modèle différent) montre que les coûts du programme pouvaient aller jusqu'à 11 581 \$ par nouvel emploi. Ils ont également cité une autre estimation (celle-ci effectuée par Bassi en 1985) selon laquelle les coûts se situaient entre 2 198 \$ et 5 708 \$. Bishop et Montgomery sont toutefois d'avis que la borne supérieure de leur estimation est vraisemblablement plus près du coût réel de la subvention.

### 3. Conclusion

Il ressort d'une évaluation des expériences réalisées que les gouvernement subissent des pertes appréciables de recettes fiscales lorsqu'ils appliquent des programmes d'emploi liés à l'impôt sans connaître avec certitude le nombre de nouveaux emplois qui seront créés ni la réduction des dépenses sociales connexes qui en découlera. En règle générale, le manque de fiabilité de ces programmes peut en large part provenir des quatre lacunes suivantes. Premièrement, certaines mesures administratives s'imposent pour éviter les abus. Toutefois, les frais d'observation nuisent à la participation des employeurs aux programmes. Deuxièmement, bien informer les employeurs des encouragements offerts s'est révélé un défi de taille. Certes, des campagnes de promotion massives peuvent être lancées mais, comme on n'est jamais certain de la façon dont les employeurs vont réagir, elles comportent des risques appréciables. Troisièmement, il est difficile – voire impossible – de garantir que chaque demande de subvention contribuera vraiment à l'objectif du programme et que l'encouragement n'aura pas été « gaspillé » en avantages fiscaux qui ne représentent que des transferts aux entreprises. Enfin, dans le cas des programmes ciblés, le fait de « mettre à part » certains groupes de travailleurs, bien que nécessaire de par la nature même des programmes, peut entraîner un effet de stigmatisation contraire à l'objectif visé.

---

<sup>47</sup> La borne inférieure de cette estimation est de 1,3 nouvel emploi par tranche de 10 crédits accordés.

<sup>48</sup> Bishop et Montgomery (1993).

Il ressort également de l'évaluation des programmes déjà mis en oeuvre que, si l'État décide d'intervenir sur le marché du travail, surtout de façon permanente, les mesures fiscales ciblées de stimulation de l'emploi sont en général préférables à celles qui tentent de réduire le chômage dans l'ensemble de l'économie. Bien que rien ne prouve que ces programmes soient moins onéreux ou plus efficaces, les crédits d'impôt ciblés pour l'emploi présentent certains avantages sur le plan administratif, économique et politique. D'abord, il est plus facile de mesurer les effets et de réprimer l'usage abusif des programmes qui distinguent des groupes de particuliers – comme les mères célibataires, les jeunes ou les moins instruits – que l'incidence des programmes qui visent à aider globalement quiconque cherche un emploi. (Surtout, il devient de plus en plus difficile, si le programme se prolonge, de mesurer le niveau de base de l'emploi aux fins des programmes d'encouragement à l'emploi marginal.) Du point de vue économique, l'aide aux travailleurs possédant relativement peu de pouvoir de négociation – si de fait ils en possèdent – n'a qu'une incidence inflationniste minimale sur les salaires<sup>49</sup>. Enfin, du point de vue politique, les effets indirects seront jugés acceptables sur le plan social seulement s'ils s'inscrivent dans un processus d'aide à ceux qui sont le moins en mesure de s'aider eux-mêmes.

Même si, en dernière analyse, il semble qu'il faille s'interroger sur l'efficacité de *tous* les genres de mesure active en faveur de l'emploi, il ne faut pas renoncer entièrement à recourir aux encouragements fiscaux à cette fin. Il arrive souvent que les préoccupations d'ordre politique prennent le pas sur les réalités économiques. En dépit du coût élevé et des résultats incertains de ces encouragements, les électeurs pressent souvent les gouvernements de jouer un rôle actif en vue de réduire un taux de chômage trop élevé. Par conséquent, il ne faut pas négliger le fait que, selon les observations, ces programmes incitent – à des degrés divers – les entreprises à engager de nouveaux employés. De plus, l'étude de la littérature montre que, si l'État décide d'intervenir sur le marché du travail, les crédits d'impôt au titre des salaires ont la préférence sur les programmes de création directe d'emplois :

« la motivation du profit jouant en gros le rôle escompté [...] les subventions salariales présentent un certain avantage, en matière d'efficacité, par rapport à la création directe d'emplois. Elles sont probablement supérieures aussi sur le plan de l'équité. À tout le moins, elles offrent la possibilité d'entrer sur le marché du travail «normal», tandis que les programmes de création directe d'emplois risquent d'avoir un effet de stigmatisation.»<sup>50</sup> [traduction]

L'amélioration à long terme des niveaux de compétence, de la motivation au travail et – en fin de compte – de l'employabilité des travailleurs subventionnés doit également être mise en balance avec les coûts financiers à court terme.

---

<sup>49</sup> Voir Gera (1988), p. 10.

<sup>50</sup> Solow (1980).

Évidemment, il faut trouver l'équilibre entre les coûts potentiels et les pertes d'efficacité, d'une part, et les avantages potentiels en matière d'emploi, d'autre part. Ainsi, la question sous-jacente est en fait de déterminer quand les coûts par emploi deviennent trop élevés. Il s'agit essentiellement d'un jugement de valeur qui revient aux décideurs et à l'électorat qu'ils représentent.

## 4. Bibliographie

- Bishop J. et R. Haveman (1979), « Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law Be Repealed? », *American Economic Review*, vol. 69, n° 2, pages 124 à 130.
- Bishop J. et S. Kang (1991), « Applying for Entitlements: Employers and the Targeted Jobs Tax Credit », *Journal of Public Policy Analysis and Management*, vol. 10, n° 1, pages 24 à 45.
- Bishop, J.H. et M. Montgomery (1993), « Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firms? », *Industrial Relations*, vol. 23, n° 3, pages 289 à 306.
- Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Direction générale de l'évaluation des programmes (1982), *Évaluation du programme de crédit d'impôt à l'emploi*, Ottawa, CEIC, Politique stratégique et Planification.
- Ministère des Finances (1992), *Exposé économique et financier*, Ottawa.
- Gera, S. (1987), « An evaluation of the Canadian employment tax credit program », *Analyse politique*, vol. 13 (2), pages 196 à 207.
- Gera, S. (1988), *Creating jobs in the private sector: evidence from the Canadian Employment tax credit program*, Ottawa, Conseil économique du Canada.
- Hamermesh, D. (1978), « Subsidies for Jobs in the Private Sector », dans *Creating Jobs: Public Employment Programs and Wage Subsidies*, sous la direction de J.L. Palmer, Washington, The Brookings Institution.
- Haveman, R. (1980), « Direct Job Creation », dans *Employing the Unemployed*, sous la direction d'Eli Ginzberg, New York, Basic Books.
- Lorenz, E.C. (1995), « TJTC and the Promise and Reality of Redistributive Vouchering and Tax Credit Policy », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 14, n° 2, pages 270 à 290.
- Marchildon, Lori (1995), *Active Labour Market Policies: An Evaluation*, document de travail 95-11, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, Ministère des Finances.
- Ministère des Finances (1996), *Budget de l'Ontario 1996 : Documents budgétaires*, Toronto.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1982), *Les primes d'incitation à la création d'emploi*, Paris, OCDE.
- Organisation de coopération et de développement économiques (1995), *Fiscalité, emploi et chômage*, Paris, OCDE.

Organisation de coopération et de développement économiques (1996), *La stratégie de l'OCDE sur l'emploi : Accélérer la mise en oeuvre*, Paris, OCDE.

Perloff, J.M. et Michael L. Wachter (1979), « The New Jobs Tax Credit: An Evaluation of the 1977-78 Wage Subsidy Program », *American Economic Review*, vol. 69, n° 2, pages 173 à 179.

Reynolds, Elizabeth B. (1995a), « Subsidized employment programs and welfare reform: the Quebec experience », dans *Workfare: Does it work? Is it fair?*, sous la direction d'Adil Sayseed, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques.

(1995b), « Subsidized employment programs: The Quebec Experience », *Options politiques*, mai 1995.

Solow, R. (1980), « Employment Policy in Inflationary Times », dans *Employing the Unemployed*, sous la direction d'Eli Ginzberg, Basic Books, New York.

Tannenwald R. (1982), « Are Wage and Training Subsidies Cost-Effective? – Some Evidence from the New Jobs Tax Credit », *New England Economic Review*, Septembre-octobre, pages 25 à 34.



## Résumé des mesures fiscales de stimulation de l'emploi

Nom du programme	Gouvernement	Date d'entrée en vigueur	Durée	Description	N <sup>bre</sup> approx. de demandes	Coût estim. par nouvel emploi	Caractéristiques notables	Résultats notables
Programme de crédit d'impôt à l'emploi	Canada	1978	3 ans	Crédit d'impôt à l'emploi marginal correspondant à 1,50 \$, 1,75 \$ ou 2 \$ de l'heure par travailleur	113 182 sur 3 ans	7 635 \$ (Sask) à 13 139 \$ (T.-N.); moyenne 9 555 \$ (Can)	Taux variable en fonction des régions	Seulement environ 33 % des demandes visaient de nouveaux emplois nets; degré élevé de valeur sociale nette
PAIE ( <i>Programme d'aide à l'intégration en emploi</i> )	Québec	1990	encore en vigueur	Subvention ciblée à l'embauche de prestataires de l'aide sociale à long terme; correspond au plus à 160 \$ par semaine par travailleur dans le secteur privé et à 204,75 \$ dans le secteur public	n.d.	n.d.	Subvention publique directe non gérée par le régime fiscal; comprend des dispositions empêchant la substitution des employés existants par des employés subventionnés	En général a réussi à intégrer les travailleurs au milieu du travail, mais n'a contribué que marginalement à accroître l'employabilité à long terme des participants
<i>New Jobs Tax Credit</i>	États-Unis	1977	2 ans	Crédit d'impôt à l'emploi marginal = 50 % de l'excédent des salaires sur 105 % des salaires totaux de l'année précédente ou 50 % de l'augmentation des cotisations fédérales d'assurance-chômage de l'employeur sur 102 % des coûts des cotisations fédérales d'assurance-chômage de l'année précédente	n.d.	14 100 à 17 100 \$	Dispositions évitant l'effet de substitution; limité à deux ans pour éviter les tendances en dents de scie et l'effet cyclique moyen	Faible sensibilisation des entreprises; effet médiocre sur les nouveaux emplois (augmentation estimative de 0,4 % des nouveaux emplois par tranche de 10 % de réduction des salaires attribuable au crédit)

## Résumé des mesures de stimulation de l'emploi (suite)

Nom du programme	Gouvernement	Date d'entrée en vigueur	Durée	Description	N <sup>bre</sup> approx. de demandes	Coût estim. par nouvel emploi	Caractéristiques notables	Résultats notables
<i>Targeted Jobs Tax Credit</i>	États-Unis	1979	Prend fin en 1996	Crédit d'impôt ciblé à l'embauche de « travailleurs défavorisés » = la moitié de la première tranche de 6 000 \$ de coûts salariaux subis par employé admissible additionnel; un quart de ces coûts la deuxième année*	Près de 700 000 par année vers le milieu des années 80	2 198 \$ à 11 581 \$ en 1985	Aucune disposition assurant des augmentations supplémentaires de l'emploi	Coûts non pécuniaires initiaux élevés entraînant une réaction lente des employeurs; la stigmatisation des participants constitue un autre obstacle; la plupart des demandes visent des travailleurs qui auraient été engagés même en l'absence des subventions; environ 3 nouveaux emplois seulement pour 10 demandes
Crédit d'impôt pour l'éducation coopérative	Ontario	1996	Aucun délai fixé	Crédit d'impôt marginal ciblé pour les entreprises établies en Ontario qui offrent des stages de travail à des étudiants de l'Ontario; permet une déduction d'impôt correspondant à 10 % des coûts subis par l'entreprise pour engager un étudiant du programme d'enseignement coopératif	n.d.	n.d.	Pas de mesure explicite de protection contre le remplacement des employés existants par des travailleurs subventionnés	n.d.

\* Ramené en 1986 à 40 % des coûts pour une seule année.

## Résumé des mesures de stimulation de l'emploi (suite)

Nom du programme	Gouvernement	Date d'entrée en vigueur	Durée	Description	N <sup>bre</sup> approx. de demandes	Coût estim. par nouvel emploi	Caractéristiques notables	Résultats notables
Programme d'allègement des cotisations d'assurance-chômage des petites entreprises	Canada	1992	1 an	Subvention à l'emploi visant à stimuler les nouvelles embauches dans les petites entreprises; gel des cotisations d'assurance-chômage de l'employeur en 1993 au niveau de 1992	n.d.	n.d.	Essentiellement une réduction de l'impôt sur la masse salariale à l'intention expresse des petites entreprises; les entreprises lancées en 1993 ne devaient payer aucune cotisation d'assurance-chômage cette année-là	Faible réponse des entreprises en dépit d'un marketing dynamique (coût totaux réels environ la moitié de ceux prévus; mauvaises voies de communication entre les comptables des entreprises et les responsables des ressources humaines)
<i>WIN-Welfare Tax Credit Program</i>	États-Unis	1971	Permanent (au moins 5 ans, mais échéance exacte inconnue)	Crédit d'impôt ciblé à l'embauche pour les entreprises qui engagent des prestataires de l'aide sociale (AFDC) inscrits au programme WIN (stimulation de l'emploi); crédit de 20 % par travailleur; taux ramené à 10 % lorsque le crédit total demandé par l'entreprise atteint 25 000 \$; après 1975, le programme est étendu à tous les prestataires de l'AFDC et le plafond de 25 000 \$ est porté à 50 000 \$	88 000 entre 1973 et 1975 (25 000 en 1973)	n.d. (coût estimatif par demande en 1973 = 360 \$)	Au départ, l'entreprise devait conserver le travailleur pendant deux ans, mais cette période a été ramenée à 90 jours en 1975	Les employeurs hésitaient à participer en raison des frais d'administration et de la stigmatisation; le programme a été en très large part sous-utilisé; environ 90 % des travailleurs auraient été engagés même si le crédit n'avait pas existé; effet positif sur la réduction des coûts de l'aide sociale; 0,53 \$ de recettes perdues pour chaque dollar d'aide sociale épargné





## Comité technique de la fiscalité des entreprises

Le Comité technique de la fiscalité des entreprises a été mis sur pied par le ministre des Finances à l'occasion du dépôt du budget de mars 1996 pour trouver des façons :

- d'améliorer le régime fiscal pour promouvoir la création d'emplois et la croissance économique dans une économie ouverte;
- de simplifier l'imposition du revenu des sociétés pour en faciliter l'observation par les contribuables et l'administration par Revenu Canada;
- de renforcer l'équité du régime fiscal en veillant à ce que toutes les entreprises participent au financement de la prestation des services gouvernementaux.

Le Comité technique fera rapport avant la fin de 1997. La publication de son rapport sera suivi de consultations publiques.

Le Comité technique est composé de juristes, de comptables et d'économistes spécialisés dans la fiscalité. Voici la liste de ses membres :

M. Robert Brown  
Price Waterhouse  
Toronto (Ontario)

M. James Cowan  
Stewart McKelvey Stirling  
Scales  
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. Wilfrid Lefebvre  
Ogilvy Renault  
Montréal (Québec)

M<sup>me</sup> Nancy Olewiler  
Département de science économique  
Simon Fraser University  
Burnaby (Colombie-Britannique)

M. Stephen Richardson  
Tory, Tory, Deslauriers & Binnington  
Toronto (Ontario)

M. Bev Dahlby  
Département de science économique  
University of Alberta  
Edmonton (Alberta)

M. Allan Lanthier  
Ernst & Young  
Montréal (Québec)

M. Jack Mintz (président)  
Faculté d'administration  
University of Toronto (en congé)  
Économiste invité Clifford Clark  
Ministère des Finances  
Ottawa (Ontario)

M. Norm Promislow  
Buckwald Asper Gallagher Henteleff  
Winnipeg (Manitoba)

Le Comité technique a commandé des études à des spécialistes de l'extérieur pour obtenir des analyses sur bon nombre de questions examinées dans le cadre de son mandat. Ces études sont publiées sous forme de documents de travail aux fins d'information et de commentaire. Les documents n'ont été évalués que de façon sommaire. Les points de vue qui y sont exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Comité technique.

La liste complète des documents de travail figure en annexe. Les documents sont disponibles auprès du :

Centre de distribution  
Ministère des Finances  
300, avenue Laurier ouest  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G5  
Téléphone : (613) 995-2855  
Fascimile : (613) 996-0518

Les documents sont aussi accessibles sur Internet, à l'adresse suivante : <http://www.fin.gc.ca/>

## Études de recherche effectuées pour le comité technique de la fiscalité des entreprises

- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-1**  
Comparaison et évaluation du régime fiscal applicable au revenu de provenance étrangère au Canada, en Australie, en France, en Allemagne et aux États-Unis  
*Brian Arnold* (Goodman Phillips & Vineberg)  
*Jinyan Li et David Sandler* (University of Western Ontario)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-2**  
Pourquoi imposer les sociétés?  
*Richard Bird* (University of Toronto)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-3**  
Politique fiscale et création d'emplois : programmes de stimulation de l'emploi  
*Ben Cherniavsky* (Technical Committee Research Analyst)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-4**  
Les effets du régime fiscal sur les multinationales américaines et leurs filiales canadiennes  
*Jason Cummins* (New York University)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-5**  
L'intégration des impôts des sociétés et des particuliers en Europe :  
le rôle des impôts minimums sur les versements de dividendes  
*Michael Devereux* (Keele University)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-6**  
Les répercussions internationales de la réforme de la fiscalité des entreprises aux États-Unis  
*Andrew Lyon* (University of Maryland)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-7**  
Les effets économiques de l'imposition des dividendes  
*Ken McKenzie* (University of Calgary)  
*Aileen Thompson* (Carleton University)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-8**  
L'impôt sur le capital  
*Peter McQuillan et Cal Cochrane* (KPMG Toronto)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-9**  
Les questions d'observation : la petite entreprise et l'imposition des bénéficiaires des sociétés  
*Robert Plamondon* (Ottawa)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-10**  
Les prix de transfert  
*Robert Turner* (Ernst & Young, Toronto)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-11**  
L'interaction des impôts fédéraux et provinciaux sur les entreprises  
*Marianne Vigneault* (Bishop's University)  
*Robin Boadway* (Queen's University)
- DOCUMENT DE TRAVAIL 96-12**  
L'imposition des investissements en provenance de l'étranger  
*Gordon Williamson* (Arthur Andersen, Toronto)