

L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi

PRESENTATION

La prime pour l'emploi (PPE) est un dispositif ambitieux qui poursuit simultanément deux objectifs : inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle, redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus. Son originalité au regard des autres aides à l'emploi procède de son caractère fiscal : elle prend la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu, représentant une dépense fiscale, estimée à 2,7 Mds€ en 2005, qui se matérialise dans certains cas par des versements nets des services fiscaux.

Ces caractéristiques et la pérennisation du dispositif dans le système français de prélèvements et de transferts, quatre ans après son instauration par une loi du 30 mai 2001, justifiaient que la Cour entreprenne une enquête sur la PPE. Conduite d'octobre 2004 à avril 2005, elle a comporté deux volets : une analyse de l'efficacité et un examen de la gestion de la prime pour l'emploi.

L'efficacité du dispositif apparaît limitée au regard de chacun de ses deux objectifs : la prime semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi et n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires.

La gestion de la PPE privilégie la perception effective de la prime par les contribuables éligibles, au détriment de la sécurité de sa diffusion : les déclarations d'impôt sur la base desquelles elle est calculée sont entachées de nombreuses anomalies et, localement, des comportements frauduleux se développent.

La récente évolution du dispositif marque un effort significatif de revalorisation des montants distribués mais laisse certaines questions en suspens. Par ailleurs, elle renforce la nécessité de sécuriser sa gestion.

I - Genèse et caractéristiques du dispositif

A - Genèse de la prime pour l'emploi

1 - Un double objectif

La prime pour l'emploi est un crédit d'impôt sur le revenu. Pour les foyers imposables, la prime vient en déduction de l'impôt dû ; si le montant de ce dernier est inférieur à celui de la prime, la différence est payée par virement ou chèque du Trésor public. Pour les foyers non imposables, l'intégralité de la prime est payée par virement ou chèque du Trésor public.

Le dispositif poursuit simultanément deux objectifs : encourager l'exercice d'une activité professionnelle et redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus.

a) Encourager l'exercice d'une activité professionnelle

La prime pour l'emploi a pour premier objectif d'encourager la reprise ou la poursuite d'une activité professionnelle. L'affirmation de cet objectif résulte d'une réflexion sur les problèmes d'incitation au travail, engagée plus tardivement en France que dans d'autres pays, mais qui s'est intensifiée à la fin des années 1990 dans un contexte où la reprise économique ne s'est pas immédiatement traduite par une diminution significative du taux de chômage.

Cette réflexion a conduit à mettre en exergue certains des effets pervers du système français de prélèvements et de transferts, en particulier l'existence de « trappes à inactivité », c'est-à-dire de situations dans lesquelles l'emploi est, d'un point de vue strictement financier, moins attractif que le non emploi, en raison notamment du niveau très élevé des taux marginaux de prélèvement effectif en bas de l'échelle des revenus.

Pour remédier à ces défauts, plusieurs réformes de la législation sociale et fiscale ont été mises en œuvre à partir de 1998, concernant notamment les aides au logement, les dégrèvements de taxe d'habitation, le barème de l'impôt sur le revenu pour les contribuables modestes et la possibilité de cumuler temporairement un minimum social et des revenus d'activité. La création de la prime pour l'emploi a constitué une étape supplémentaire dans cette démarche globale de correction des trappes à inactivité.

b) Redistribuer du pouvoir d'achat aux « travailleurs pauvres »

Moins souvent mis en avant que l'objectif incitatif – comme l'atteste d'ailleurs la dénomination de la prime pour l'emploi – l'objectif redistributif de la PPE n'en est pas moins central.

La volonté de redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus a résulté à la fois d'une réflexion économique et d'un élément de contexte.

Sur le plan économique a émergé, à partir du milieu des années 1990, la problématique des « travailleurs pauvres »⁸¹ : il est apparu nécessaire d'apporter un complément de revenus aux personnes qui n'étaient plus en mesure de retirer des ressources suffisantes de leur activité professionnelle (du fait notamment du développement du travail à temps partiel ou de formes atypiques d'emploi).

L'élément de contexte a été la baisse de l'impôt sur le revenu engagée en 2000 : l'attribution via la PPE d'un supplément de rémunération à des foyers majoritairement non imposables a constitué la contrepartie d'une mesure qui, par définition, ne bénéficiait qu'aux foyers imposables.

c) L'influence du modèle anglo-saxon

La décision d'adopter en France l'instrument fiscal novateur que constitue la PPE a également été influencée par la mise en place de crédits d'impôt sur le revenu aux Etats-Unis (*Earned Income Tax Credit* (EITC) créé en 1975) et au Royaume-Uni (*Working Families Tax Credit* (WFTC) créé en 1999 puis réformé en 2003), pour stimuler l'activité et lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres.

2 - Une instauration marquée par des difficultés juridiques

Il n'était pas dans les intentions initiales du Gouvernement de rattacher le dispositif à l'impôt sur le revenu.

A l'origine, la prime pour l'emploi devait prendre la forme d'une réduction de contribution sociale généralisée (CSG) et de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) accordée aux personnes disposant de revenus d'activité, salariée ou non salariée, d'un montant inférieur à un plafond correspondant à 1,4 SMIC.

81) En 1996, l'enquête « revenus fiscaux » de l'INSEE avait recensé 1,6 million de travailleurs pauvres (niveau de vie inférieur à la moitié du niveau de vie médian).

Le Conseil constitutionnel a censuré ce mécanisme de « ristourne dégressive » de CSG et de CRDS, prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, au motif qu'il n'était pas conforme au principe d'égalité des contribuables devant l'impôt. La solution retenue – en urgence – a consisté à le convertir en droit à récupération fiscale sur l'impôt sur le revenu.

B - Caractéristiques de la prime pour l'emploi

La prime est accordée par foyer fiscal. Elle est constituée d'une partie individuelle, qui dépend des heures travaillées et du salaire horaire, et d'une partie forfaitaire, fonction de la composition du foyer.

Son attribution est subordonnée à la réalisation de trois conditions. Le revenu fiscal de référence du foyer doit être inférieur à un seuil (fixé à 12 383 € pour une personne seule pour la PPE attribuée en 2005 à raison des revenus déclarés en 2004). Au moins un des membres du foyer doit exercer une activité professionnelle, à temps plein ou à temps partiel. Il doit percevoir à ce titre des revenus d'un montant compris, dans le dispositif initial, entre 0,3 et 1,4 SMIC (soit entre 3 507 € et 16 364 € pour la PPE attribuée en 2005 à raison des revenus 2004).

Evolution des seuils (pour une personne seule) et des montants de la partie individuelle de la PPE depuis la création du dispositif

En euros

	2001	2002	2003	2004	2005
Montant maximal du revenu fiscal de référence	11 593	11 772	11 972	12 176	12 383
Montant minimal des revenus d'activité	3 138	3 186	3 265	3 372	3 507
Montant maximal des revenus d'activité	14 645	14 872	15 235	15 735	16 364
Montant annuel de la prime en cas de : <i>temps plein</i> <i>au SMIC</i>	460	467	479	517	538
<i>temps partiel (30%)</i> <i>au SMIC horaire</i>	138	140	208	225	234

Source : MINEFI

La prime attribuée au foyer fiscal est égale à la somme des primes individuelles auxquelles ses membres ont droit et des majorations forfaitaires liées à sa composition (en 2005, 81 € pour un foyer mono-actif et 34 € par personne à charge).

En 2004, 8,8 millions de foyers fiscaux, soit un sur quatre, ont bénéficié de la PPE. Les dépenses correspondantes ont atteint 2,45 Mds€, soit une prime d'un montant moyen de 280 euros par foyer bénéficiaire. Avec un coût estimé à 2,7 Mds€ en 2005, la PPE est l'une des principales dépenses fiscales et celle qui bénéficie au plus grand nombre de Français.

Evolution de la dépense fiscale et du nombre de foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi depuis la création du dispositif

	2001	2002	2003	2004	2005 (estim.)
Dépense (en M€)	2 432	2 241	2 221	2 448	2 800
Foyers bénéf.	8 676 198	8 506 531	8 435 420	8 812 466	

Source : MINEFI

En comptabilité nationale et dans la nouvelle comptabilité générale de l'Etat en vigueur à partir de l'exercice 2006, du fait de sa nature de crédit d'impôt, la prime pour l'emploi est considérée comme une moindre recette pour les administrations publiques : elle n'est pas comptabilisée comme une dépense publique et vient minorer le taux de prélèvements obligatoires.

II - L'efficacité de la prime pour l'emploi

A - Bilan des effets économiques de la prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi présente, dans son architecture actuelle, trois principaux défauts qui altèrent son efficacité incitative et redistributive. D'une part, le dispositif est peu ciblé ; ce premier défaut a pour conséquence que, d'autre part, les montants unitaires distribués sont faibles ; enfin, la prime pour l'emploi manque de visibilité tant pour ses bénéficiaires effectifs que pour ses bénéficiaires potentiels. Au total, la PPE ne semble avoir qu'un impact limité sur l'offre de travail et l'emploi.

1 - Un faible effet incitatif

Deux phénomènes limitent le caractère incitatif de la prime pour l'emploi : d'une part, la PPE ne suffit pas à rendre vraiment rémunératrice, dans certains cas, la reprise d'une activité, d'autre part, le dispositif souffre d'un manque de visibilité.

a) Un gain financier limité

La prime a contribué, avec les autres réformes de la législation fiscale et sociale (notamment la réforme des allocations logement), à corriger les situations de « trappe à inactivité » dans lesquelles le système de prélèvements et de transferts rendait le travail moins rémunérateur que l'inactivité.

Pour autant, le supplément de revenu résultant du passage de l'inactivité à l'emploi reste, dans certaines configurations, peu incitatif.

Pour un célibataire sans enfant, le gain financier que procure le passage du RMI à un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire passe, grâce à la PPE, de + 47 € à + 79 €. Ce gain est donc sensiblement majoré par la PPE (+68 %), mais reste limité en valeur absolue. La transition du RMI vers un emploi au SMIC à temps plein est en revanche plus rémunératrice (+ 374 € par mois, dont 44 € grâce à la PPE).

Pour un couple marié avec deux enfants, le gain financier que procure la reprise, par l'un des conjoints RMiste, d'un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire passe, grâce à la PPE, de 0 à +44 € par mois. Dans ce cas également, le surplus est limité en valeur absolue. Dans la même configuration familiale, le gain financier induit par la transition du RMI vers un emploi au SMIC à temps plein est plus élevé (+ 228 € par mois, dont 55 € grâce à la PPE).

**Variation du revenu disponible mensuel engendrée
par le passage du RMI à un mi-temps rémunéré au SMIC horaire**

	Hors PPE	Avec PPE ⁸²
Célibataire sans enfant	+ 47 €	+ 79 €
Couple marié monoactif avec deux enfants	+ 0 €	+ 44 €

Source : MINEFI

**Variation du revenu disponible mensuel engendrée
par le passage du RMI à un temps plein rémunéré au SMIC**

	Hors PPE	Avec PPE
Célibataire sans enfant	+ 330 €	+ 374 €
Couple marié monoactif avec deux enfants	+ 173 €	+ 228 €

Source : MINEFI

b) Un manque de visibilité

Le manque de visibilité de la PPE tient à trois facteurs.

En premier lieu, la prime n'est perçue qu'avec un important décalage dans le temps (9 à 18 mois). Ce décalage, dû au rattachement de la PPE à l'impôt sur le revenu, affaiblit le message selon lequel « le travail paie ». Afin d'y remédier, la loi de finances pour 2004 a instauré un système d'acompte pour certains demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux reprenant une activité professionnelle. Mais, complexe, mal connu et mal compris, il a été très peu utilisé jusqu'à présent (environ 4 000 demandes).

En second lieu, la complexité du mode de calcul de la PPE et de ses conditions d'attribution et de versement a pour conséquence qu'un bénéficiaire sur quatre de la PPE une année donnée n'est pas en mesure de déterminer si, au vu de son comportement d'activité, il en bénéficiera encore l'année suivante. Ce manque de prévisibilité affecte de la même façon les personnes qui reprennent pour la première fois une activité (ils ignorent si elle leur ouvrira droit à la prime). Il affaiblit d'autant plus la dimension incitative de la PPE que les personnes concernées font souvent face à d'importantes contraintes de liquidité.

82) PPE versée en 2004 sur la base des revenus 2003 (source : MINEFI). Les chiffres présentés sont calculés hors intéressement, ce qui signifie qu'ils sous-estiment les gains enregistrés au cours de la première année de reprise d'une activité.

Enfin, l'information sur la PPE est lacunaire. La prime étant un avantage fiscal et non un élément de salaire, elle ne figure pas sur le bulletin de paie. En outre, le service public de l'emploi ne relaie pas l'information auprès des demandeurs d'emploi. L'ANPE, en particulier, ne formule aucune instruction visant à ce que la question de la PPE soit abordée lors des entretiens d'accompagnement. Le constat est analogue dans les autres administrations et services sociaux (caisses d'allocations familiales, ASSEDIC, centres communaux d'action sociale). La PPE souffre de ce fait d'un réel déficit de notoriété : si une enquête de l'INSEE⁸³ a montré que 81 % des ménages interrogés avaient déjà « entendu parler » de la PPE, cela signifie, *a contrario*, que près de 20 % d'entre eux ignoraient jusqu'à son existence.

2 - Un impact très incertain sur l'offre de travail et l'emploi

a) Un impact très faible sur l'offre de travail

En augmentant le gain financier procuré par l'emploi, la PPE cherche à stimuler l'offre de travail des individus. Mais, en réalité, la prime peut exercer deux types d'effets économiques qui jouent en sens contraire sur les comportements d'activité :

- un effet de substitution : la hausse de la rémunération du travail rend celui-ci plus attractif que l'inactivité (impact positif sur l'offre de travail des individus) ;
- un effet de revenu : l'augmentation du pouvoir d'achat de chaque heure travaillée permet aux individus, à revenu constant, de travailler moins (impact négatif sur l'offre de travail des individus).

La PPE peut par ailleurs décourager l'activité du second travailleur dans les couples biactifs, en raison de la contrainte du plafond de revenu global, calculé au niveau du foyer.

Il n'existe pas, à ce stade, de mesure de l'impact réel de la prime sur l'offre de travail. Les seuls éléments chiffrés disponibles sont issus de simulations économétriques « ex-ante », non de données observées sur le marché du travail (« ex-post »). Ces simulations sont néanmoins instructives : elles montrent que l'impact de la PPE sur l'offre de travail est positif mais faible (de + 0,2 à +0,4 % selon les études).

83) Plate-forme de dix questions sur la prime pour l'emploi ajoutée à l'enquête mensuelle de conjoncture de l'INSEE de juin 2003.

Ces évaluations présentent certes des faiblesses⁸⁴. Mais les enquêtes réalisées auprès des ménages corroborent leurs conclusions : ainsi, en juin 2003, dans leurs réponses à l'enquête de l'INSEE, 3 % seulement des ménages interrogés ont indiqué être incités par la PPE à « reprendre une activité », 4 % seulement à « travailler davantage » et 31 % à « continuer à travailler ».

b) Un effet très incertain sur l'emploi

L'effet sur l'emploi est encore plus incertain. En effet, en cas d'insuffisance d'emplois disponibles, une progression de l'offre de travail des individus ne suffit pas à stimuler l'emploi ; au contraire, elle tend même à augmenter le taux de chômage, au moins à court terme. L'efficacité de la PPE sur l'emploi est donc tributaire du contexte économique général.

Les évaluations disponibles – qui, comme précédemment, ne sont que des évaluations « ex-ante » résultant de simulations économétriques et présentant certaines faiblesses – montrent que la prime « pour l'emploi » n'a qu'un impact très faible sur l'emploi. L'une d'entre elles⁸⁵ conclut que la PPE ne permettrait qu'une hausse du taux d'emploi de 0,2 point (de 47,3 à 47,5 %) pour les femmes et de 0,3 point (de 84,6 à 84,9 %) pour les hommes⁸⁶. Compte tenu du coût budgétaire du dispositif, son rapport coût/efficacité paraît faible.

Certes, la PPE n'a pas pour seul but de stimuler l'emploi. Mais son second objectif, celui de la redistribution, n'est pas non plus atteint.

84) En raison de la complexité du système fiscal et social français et du fonctionnement du marché du travail, les modèles structurels d'offre de travail utilisés dans ce type de simulations sont particulièrement difficiles à construire. Ils incorporent souvent des hypothèses discutables, comme l'absence de temps partiel subi, et prennent rarement en compte l'intéressement du RMI et les allocations chômage.

85) Philippe Choné, *Une analyse de la participation des couples à la force de travail*, Revue économique, novembre 2002.

86) Le taux d'emploi est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans).

3 - Un effet redistributif limité

Malgré la hausse des montants unitaires distribués depuis 2001, la PPE ne représente en 2004 que 1,2 % en moyenne du revenu initial des ménages bénéficiaires.

La modicité des montants unitaires distribués est la conséquence directe du faible ciblage du dispositif : alors que le WFTC ne bénéficie qu'à un foyer sur vingt, près d'un quart des foyers fiscaux français ont bénéficié de la PPE en 2004 (8,8 millions).

L'examen d'un panel de 500 000 déclarations de revenus relatives à l'année 2001 montre que les effets de la PPE se diffusent haut dans l'échelle des revenus : près de 30 % des foyers bénéficiaires sont situés dans la moitié supérieure de la distribution des revenus et bénéficient d'environ 20 % des montants versés.

Répartition des foyers fiscaux bénéficiaires et des montants de PPE perçus par décile de revenus⁸⁷

Déciles	Nb de foyers fiscaux bénéficiaires en %	Nb de foyers fiscaux bénéficiaires en % cumulé	Fraction perçue en % (estimation)	Fraction perçue en % cumulé (estimation)
1	3,3 %	3,3 %	3,2 %	3,2 %
2	15,6 %	18,9 %	16,6 %	19,8 %
3	17,7 %	36,6 %	19,5 %	39,3 %
4	17,1 %	53,7 %	20,0 %	59,3 %
5	17,5 %	71,2 %	20,0 %	79,3 %
6	16,8 %	88 %	11,5 %	90,8 %
7	6,0 %	94,0 %	5,3 %	96,1 %
8	4,4 %	98,4 %	3,1 %	99,2 %
9	1,2 %	99,6 %	0,7 %	99,9 %
10	0,3 %	100 %	0,1 %	100 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Sources : MINEFI, calculs de la Cour des comptes

87) Décile de revenu déclaré à l'impôt sur le revenu par unité de consommation.

A l'inverse, le premier décile de la distribution des revenus ne regroupe que 3,3 % des bénéficiaires de la PPE, pour 3,2 % des montants versés. Ce résultat s'explique par le fait que, la PPE ne bénéficiant qu'aux seules personnes occupant un emploi (avec, en outre, un montant minimal de rémunération de 0,3 SMIC), par construction, les plus démunis ne font pas partie du public cible.

Au total, 84,5 % des bénéficiaires de la PPE ne sont pas en situation de pauvreté⁸⁸.

B - Portée et limites de la réforme décidée en 2005

1 - Un dispositif en évolution

a) La prime pour l'emploi, un mécanisme perçu d'emblée comme perfectible

Les défauts du dispositif ont conduit tant le Gouvernement que le Parlement à envisager, de manière récurrente et quasiment depuis l'origine, sa refonte voire sa suppression.

Jusqu'à l'été 2005, les réflexions ont surtout porté sur deux scénarios de réduction du délai de versement de la prime :

- le remplacement de la PPE par une ristourne de cotisations sociales salariales et de contributions sociales ou par une allocation sociale spécifique ;
- le maintien de la PPE dans la sphère fiscale mais avec la généralisation d'acomptes suivis de régularisations.

b) Deux mesures additionnelles d'incitation au travail

En août 2005, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi », le Gouvernement a créé deux nouvelles aides destinées, comme la PPE, à renforcer les incitations au travail : d'une part, un crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de 26 ans exerçant, entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007, une activité salariée d'au moins six mois consécutifs dans l'un des métiers connaissant des difficultés de recrutement⁸⁹ ; d'autre part, une prime exceptionnelle de retour à l'emploi

88) Au sens de l'INSEE (revenu supérieur au seuil de pauvreté, fixé à la moitié du revenu médian).

89) Ordonnance n° 2005-895 du 2 août 2005 et arrêté du même jour. Les revenus d'activité salariée afférents à la période de six mois doivent être au moins égaux à 2 970 euros, soit l'équivalent de 50 % du SMIC pour 35 heures, et au plus égaux à 12 060 euros, c'est-à-dire l'équivalent de 1,8 SMIC pour 39 heures.

(PERE) au profit des chômeurs de longue durée et des titulaires de minima sociaux ayant travaillé au moins 78 heures par mois pendant quatre mois entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2006⁹⁰.

c) Les aménagements apportés à la prime pour l'emploi

Parallèlement, la loi de finances pour 2006 a réformé la PPE dans une double direction :

- D'une part, le montant de la prime est augmenté, pour un coût estimé à 1 Md€ (500 M€ en 2006 et 500 M€ en 2007). Cette augmentation est sensible : le montant maximal de la part individuelle de la prime sera porté de 538 € en 2005 à 714 € en 2006 puis 809 € en 2007, soit une hausse de 50% en deux ans. La progression est plus importante encore pour les travailleurs à temps partiel : pour un célibataire sans enfant exerçant une activité à mi-temps rémunérée au SMIC horaire, la PPE passera de 394 € en 2005 à 586 € en 2006 et 744 € en 2007 (soit une augmentation de près de 90 % en deux ans⁹¹) et son gain financier par rapport à une situation d'inactivité (perception du RMI) sera de 101 € par mois en 2007 contre 72 € en 2005 (soit une progression de 40 % en deux ans).
- D'autre part, le versement de la prime sera mensualisé à compter de janvier 2006 au moyen d'acomptes versés par l'administration fiscale (sous forme de virements). Cette mesure raccourcira le délai entre la période d'activité ouvrant droit à la prime et son versement, ce qui vise à renforcer le caractère incitatif du dispositif.

2 - Les questions en suspens

Pour autant, cet ensemble de mesures – réforme de la prime pour l'emploi, création de la prime exceptionnelle de retour à l'emploi et du crédit d'impôt pour les jeunes – appelle un approfondissement sur deux points.

90) Décret n° 2005-1054 du 29 août 2005 et projet de loi de finances pour 2006.

91) Autre exemple : pour un couple marié biactif avec deux enfants à charge, les augmentations de PPE seront, sur deux ans, de 82 % pour une activité à mi-temps au SMIC horaire et de 45% pour une activité à temps plein au SMIC.

a) La lisibilité d'ensemble

En premier lieu, l'accumulation de mesures – PPE, crédit d'impôt pour les jeunes, prime exceptionnelle de retour à l'emploi – qui poursuivent un objectif commun⁹², mais dont certaines sont de nature pérenne et d'autres de nature transitoire, ressortissant tantôt à la sphère fiscale tantôt à la sphère sociale, cumulables mais distribuées par des guichets différents, constitue une indéniable source de complexité administrative. Elle rend pour le moins nécessaire un effort coordonné des administrations fiscales et sociales pour améliorer l'information des publics cibles.

En second lieu, le nouveau mécanisme de mensualisation de la PPE ne profitera, en année n, qu'aux personnes déjà bénéficiaires de la prime en n-1 (au titre des revenus de l'année n-2)⁹³. Il ne modifiera pas la situation des « nouveaux » bénéficiaires l'année n (au titre des revenus de l'année n-1), lesquels devront, pour obtenir des versements accélérés, recourir au mécanisme d'acompte existant, dont le succès a été jusqu'à présent très faible. Certes, la réforme en cours va assouplir les conditions d'accès à ce mécanisme⁹⁴, mais son développement passe aussi par une amélioration de sa lisibilité et de l'information dont il fait l'objet.

b) Le ciblage au profit des publics prioritaires

La réforme engagée marque un effort sensible de revalorisation de la prime, notamment pour les travailleurs à temps partiel. Pour autant, certaines transitions du RMI vers l'emploi resteront peu rémunératrices. Ainsi, pour un couple avec deux enfants, la reprise par l'un des deux conjoints d'un emploi à temps partiel procurera, en 2007, un gain financier limité à 49 € par mois, ce qui n'est vraisemblablement pas suffisant pour inciter à l'emploi.

Le choix a été fait de réaffirmer la double vocation, incitative et redistributive, de la PPE. A enveloppe budgétaire donnée, l'efficacité de la PPE sera d'autant plus forte que le dispositif sera ciblé sur les publics

92) La création de la PERE et du crédit d'impôt, deux mesures plus ciblées que la PPE et dédiées exclusivement à l'objectif d'incitation au retour à l'emploi, traduit *a contrario* le choix du Gouvernement de ne pas spécialiser la PPE sur cet objectif : la prime reste un instrument à vocation tant redistributive qu'incitative.

93) Pour le calcul de liquidation des acomptes de PPE, l'administration fiscale devra avoir à sa disposition des données chiffrées sur les primes déjà versées par le passé. Seuls les bénéficiaires « anciens » seront donc concernés.

94) La durée minimale d'activité professionnelle requise passera de six à quatre mois. En outre, le montant de l'acompte sera augmenté.

prioritaires, c'est-à-dire ceux dont le pouvoir d'achat est faible et l'incitation financière à reprendre ou poursuivre une activité insuffisante.

Pour améliorer le ciblage du dispositif, différents paramètres peuvent être utilisés (abaissement des seuils d'éligibilité, introduction d'une plus forte dégressivité dans la phase de sortie du dispositif, augmentation du montant minimal de la prime en deçà duquel elle n'est plus versée, etc.). Le choix du ou des paramètres à ajuster dépend en partie de l'objectif que les pouvoirs publics entendent privilégier : ainsi, un abaissement du plafond de revenu global du foyer aurait un effet redistributif mais risquerait, pour les couples mariés, de réduire l'incitation à l'emploi du second travailleur.

C - Les lacunes de l'évaluation

La Cour relève que la création des deux nouvelles aides au retour à l'emploi a été décidée alors même que l'impact réel (« ex post ») de la PPE sur l'offre de travail et l'emploi n'a jamais été évalué.

Si le temps du politique ne peut évidemment être celui de l'expert, l'absence de toute étude réalisée sur la base de données observées sur les effets économiques de la PPE de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (ou réalisée en liaison avec lui) est une nouvelle illustration de l'insuffisance préoccupante de l'évaluation de l'effet des dépenses fiscales en France.

La jeunesse du dispositif et la complexité technique de l'évaluation de la PPE, qui exige notamment un appariement de données fiscales et sociales délicates à collecter, sont souvent mises en avant pour justifier cette carence. Avec le temps, le premier argument devient de moins en moins pertinent, comme le montrent de premiers travaux engagés sous l'impulsion du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement⁹⁵. L'argument de la complexité ne peut être nié, mais semble plaider pour qu'une démarche coordonnée des administrations compétentes soit au plus vite engagée afin que soient réunies les conditions d'une évaluation des effets économiques de la PPE, dont la nécessité est renforcée par le poids budgétaire croissant du dispositif.

95) Travaux engagés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) avec des élèves de l'Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) sur les effets économiques de la PPE (mai 2005). Il convient également de mentionner les travaux de recherche ex-post effectués par Elena Stancanelli (OFCE, document de travail, juillet 2004).

L'évaluation « ex-post » doit en outre s'accompagner de progrès dans la connaissance des comportements d'activité des ménages. A titre d'exemple, toute poursuite de l'amélioration du traitement du temps partiel dans le cadre de la PPE devrait être préparée par une appréhension plus fine de la proportion de temps partiel subi et de temps partiel choisi dans la population active.

Par ailleurs, l'analyse des gains financiers résultant du passage des minima sociaux à l'emploi devrait s'enrichir à l'avenir d'une meilleure prise en compte des aides relevant des collectivités territoriales et de l'action sociale des organismes de sécurité sociale⁹⁶. Cet effort fiabiliserait l'évaluation des dispositifs d'aide à l'emploi dans leur ensemble.

III - La gestion de la prime pour l'emploi

A - La prime pour l'emploi est insuffisamment contrôlée

L'enquête de la Cour a montré que jusqu'à présent, le mode de gestion de la PPE suivi par les administrations concernées du ministère des finances avait privilégié la perception effective de la prime par les contribuables éligibles au détriment de la sécurité de sa diffusion.

1 - La priorité donnée à la diffusion de la prime pour l'emploi

Depuis 2001, à tous les stades de la gestion du dispositif, les services des impôts et du Trésor mettent en œuvre des mesures d'information et d'accompagnement personnalisé des contribuables.

En particulier, chaque année, les services fiscaux relancent systématiquement les contribuables potentiellement éligibles mais dont le volet des déclarations de revenus concernant la PPE est incomplet et assurent un traitement spécifique des réclamations relatives à la prime pour l'emploi déposées par les contribuables.

Ce mode de gestion a permis d'assurer une large distribution de la prime, conformément à l'objectif fixé par le Gouvernement, mais offre un niveau de sécurité qui n'est pas satisfaisant.

96) Ces aides locales et extra-légales peuvent dépasser 20 % des ressources totales d'un ménage sans revenu d'activité bénéficiant de toutes les aides auxquelles il a droit.

2 - Un niveau de sécurité insuffisant

Les réponses à un questionnaire transmis à un panel de services gestionnaires⁹⁷ ont montré que le contrôle de la PPE ne constituait pas pour eux une priorité, alors même que les taux d'anomalie sont loin d'être négligeables et que des comportements frauduleux avérés se développent.

a) Le caractère secondaire du contrôle de la prime pour l'emploi

Les services fiscaux ne mettent généralement pas en œuvre de contrôles sur pièces ciblés sur la PPE, c'est-à-dire qu'ils ne font pas de la PPE un axe de contrôle sur pièces particulier. Cette ligne de conduite s'explique par des raisons techniques : les principaux outils de sélection des dossiers pour le contrôle sur pièces sont mal adaptés aux spécificités de la prime. Les services invoquent également la modicité des sommes en cause, alors que la direction générale des impôts (DGI) s'est assignée pour objectif d'accroître la sélectivité de ses contrôles.

En pratique, sauf exceptions, la prime n'est contrôlée que de façon incidente : le parti le plus fréquemment retenu consiste à « *traiter le contrôle sur pièce de la PPE dans le cadre du contrôle sur pièce global du dossier en adaptant les moyens aux enjeux* »⁹⁸. Cela signifie que les centres des impôts sont censés tenir compte des conséquences éventuelles sur le calcul de la prime des erreurs que comportent les déclarations retenues, sur la base d'autres critères, pour le contrôle sur pièces. Cependant la portée de ce principe général est limitée par le fait que les rappels d'impôt sur le revenu inférieurs à un seuil minimal ne sont pas mis en recouvrement.

b) La constatation d'un volume non négligeable d'anomalies

Les recoupements réalisés dans ce cadre, entre les informations figurant dans les déclarations et les informations dont les services fiscaux disposent par ailleurs, montrent que les éléments relatifs aux revenus d'activité et à la durée du travail sur la base desquels la prime est calculée sont affectés par quatre types d'anomalies : sur-déclaration des revenus perçus, sous-déclaration des revenus perçus, inexactitude des données sur les heures travaillées, confusion affectant la nature des revenus perçus. Ces incohérences traduisent à la fois des erreurs, des stratégies d'optimisation et des comportements frauduleux de la part de certains contribuables, dans des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer.

97) Echantillon constitué de douze directions des services fiscaux et de 54 centres des impôts, ainsi qu'aux trésoreries générales de rattachement des douze DSF sollicitées.

98) Selon les termes utilisés par plusieurs des services interrogés par la Cour.

La sur-déclaration des revenus perçus reflète principalement⁹⁹ la situation dans laquelle le contribuable déclare des revenus issus de l'économie souterraine, voire des revenus fictifs, pour bénéficier de la prime. En l'état actuel des textes, l'attribution de la PPE au titre de revenus non déclarés au sens de la législation sociale est conforme à la législation fiscale. Mais compte tenu notamment de la filiation de la loi du 30 mai 2001, cette situation paraît contraire à l'intention du législateur.

La sous-déclaration des revenus perçus illustre la situation, plus classique, dans laquelle le contribuable ne déclare pas une partie de ses revenus, ce qui a pour effet de minorer son impôt et, éventuellement, de majorer le montant de sa prime.

Les inexactitudes affectent les heures travaillées traduisent le plus souvent une mauvaise appréhension par le contribuable de la notion de temps de travail sur l'année. Les cas les plus typiques sont ceux de salariés ayant travaillé à temps plein sur une partie de l'année ou à temps partiel sur l'année entière qui déclarent un temps plein sur douze mois.

La dernière catégorie d'anomalies regroupe les cas dans lesquels le contribuable déclare comme des revenus d'activité, seuls pris en compte pour le calcul de la prime pour l'emploi, des revenus de diverse nature qui ne relèvent pas de cette catégorie (pensions de retraite, allocations de chômage, allocations familiales, allocations logement, minima sociaux).

Selon certains des services interrogés, le volume global de ces différents types d'anomalies ne serait pas négligeable. Cette appréciation a été confirmée par des vérifications sur pièces réalisées par la Cour elle-même auprès de douze centres des impôts de deux départements.

Les recoupements effectués sur un échantillon de 429 déclarations 2002 ont montré que, pour les trois-quarts des membres des foyers correspondants ayant bénéficié en 2003 d'une prime individuelle (531 sur 706), les revenus ou les heures mentionnés présentaient l'une des trois premières anomalies répertoriées (35 % de sur-déclarations, 25 % de sous-déclarations, 15 % d'inexactitudes sur les heures)¹⁰⁰.

99) Une fraction *a priori* minoritaire des sur-déclarations identifiables résulte des insuffisances du système FLR de recoupement des traitements et salaires, indemnités journalières de maladie, pensions, rentes et revenus de capitaux mobiliers des personnes physiques relevant de la fiscalité des particuliers, utilisé par les services fiscaux.

100) Les anomalies correspondant à la déclaration en revenus d'activité de revenus qui n'en relèvent pas concernaient moins de 1 % des déclarations individuelles pour lesquelles des recoupements ont été effectués.

Considérées isolément, les anomalies identifiées ont un faible impact financier : elles induisent une majoration ou une minoration de la prime pour l'emploi de quelques euros à quelques centaines d'euros suivant les cas. Cependant, leur fréquence et le fait que celles d'entre elles qui se traduisent par une attribution induue de PPE soient beaucoup plus nombreuses (85 %) que celles qui ont pour conséquence un manque à gagner pour le contribuable (13 %), pourraient signifier que leur coût pour l'Etat n'est pas négligeable.

Il est vrai que les constatations issues des vérifications de la Cour ne peuvent être extrapolées au niveau national. Toutefois, les résultats des recoupements réalisés ne présentent pas de discordance significative avec les résultats des contrôles sur pièces, ciblés sur la PPE, auxquels ont procédé certains services déconcentrés de la DGI. En effet, parmi les centres des impôts interrogés, ceux d'entre eux, peu nombreux, qui ont pris l'initiative de réaliser de tels contrôles ont constaté des taux d'anomalie du même ordre que ceux relevés par la Cour.

c) Le développement de comportements frauduleux avérés

Les comportements frauduleux avérés consistent en des manœuvres dont l'objet exclusif est l'obtention induue du bénéfice de la prime.

Il s'agit, en premier lieu, du dépôt par une même personne de plusieurs déclarations auprès d'un ou plusieurs centres des impôts. L'état actuel des applications informatiques de la DGI ne permet pas de les détecter dans tous les cas. Il s'agit, en second lieu, de manipulations affectant le paiement par chèque de la prime (vol de chèques ou usurpation d'identité).

Ces comportements paraissent marginaux, mais ils se développent, au point de présenter une ampleur parfois préoccupante au plan local.

B - La sécurisation du dispositif apparaît désormais prioritaire

Les réponses au questionnaire et les vérifications effectuées directement par la Cour offrent de la prime pour l'emploi l'image d'une mécanique qui souffrirait de multiples fuites ; la sécurisation du dispositif suppose d'en réduire très significativement le volume.

1 - Un niveau de sécurité insuffisant

L'évolution en cours de la prime pour l'emploi renforce l'urgence et la nécessité d'une telle sécurisation, à trois égards.

Tout d'abord, les revalorisations annoncées vont accroître l'intérêt des comportements d'optimisation et de la fraude à la PPE.

Plus fondamentalement, au-delà de leur impact financier, les anomalies et fraudes constatées sont susceptibles de porter atteinte à la légitimité même de la prime dans l'opinion publique.

Enfin, si l'on peut comprendre que la perspective d'une dissociation de la prime pour l'emploi de l'impôt sur le revenu, évoquée régulièrement depuis 2001, n'ait pas incité, notamment, la direction générale des impôts à adapter ses systèmes d'information et ses procédures pour se mettre en mesure de contrôler efficacement la PPE, la détermination du Gouvernement à pérenniser le dispositif sous sa forme actuelle impose de passer à une nouvelle étape.

2 - Les pistes envisageables pour remédier aux anomalies constatées

a) L'occasion offerte par deux réformes affectant l'impôt sur le revenu

Même si leur objet principal est tout autre, deux réformes concernant la gestion de l'impôt sur le revenu semblent offrir l'occasion de mettre un terme aux anomalies constatées : la généralisation de la déclaration pré-remplie (DPR), qui est une mesure d'amélioration du service rendu à l'usager envisagée pour 2006, et la mise en œuvre d'un dispositif national de relance amiable des contribuables, qui est une mesure de confiance à l'égard des contribuables amorcée en 2005.

Dans le système de la déclaration pré-remplie, les contribuables recevront un formulaire de déclaration dans lequel figureront notamment les montants de traitements et salaires, pensions, allocations chômage et indemnités journalières de maladie, tels que l'administration en a connaissance par les moyens de recoupement à sa disposition. Il leur reviendra de modifier le cas échéant ces informations.

Au titre de la relance amiable, les contribuables pour lesquels l'administration constatera que, selon les informations dont elle dispose, les revenus perçus diffèrent des revenus déclarés, seront priés de justifier la différence. Sauf cas particuliers, pour ceux d'entre eux qui confirmeront sans délai qu'ils ont commis une erreur, la déclaration sera modifiée sans pénalités.

Par leur seul effet psychologique, ces réformes sont susceptibles de réduire sensiblement le volume des anomalies répertoriées. En effet, les deux dispositifs conduiront les contribuables à constater que l'administration fiscale dispose de moyens de recoupement lui permettant de connaître précisément les revenus effectivement perçus. En outre, avec la déclaration pré-remplie, ceux d'entre eux qui voudront dissimuler une partie de leurs revenus devront faire « acte de fraude », en indiquant à l'administration fiscale que les sommes dont elle fait état sont erronées.

Cependant, pour qu'au regard de l'objectif d'élimination des anomalies constatées, ces réformes soient réellement efficaces, il est nécessaire que les systèmes d'information sur lesquels elles reposeront soient paramétrés de façon à assurer la détection et la correction, dans des proportions non négligeables, de chacune des principales catégories d'anomalies répertoriées – minoration des revenus perçus (sous-déclarations), mais également inexactitudes sur les heures travaillées et majoration des revenus perçus (sur-déclarations).

En l'état actuel du droit, le traitement des sur-déclarations ne peut s'inscrire dans un schéma autre que celui d'une simple information des organismes et administrations concernés (URSSAF et directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) sur les infractions à la législation sociale dont elles sont susceptibles de révéler l'existence. Ce n'est que dans l'hypothèse où les dispositions du code général des impôts relatives à la PPE seraient complétées de façon à préciser que la prime est accordée à raison des revenus professionnels déclarés, au sens de la législation sociale, que les services fiscaux pourraient procéder aux rectifications nécessaires.

b) L'hypothèse de la mise en œuvre de contrôles renforcés

Si ces réformes s'avéraient ne pas constituer un vecteur adapté pour corriger les anomalies constatées, ou dans l'hypothèse où la généralisation de la déclaration pré-remplie ou la mise en œuvre de la relance amiable serait retardée, il conviendrait que la DGI procède à des contrôles renforcés.

Une solution consisterait à imposer aux contribuables qui remplissent la rubrique relative à la PPE de leur déclaration de justifier les revenus d'activité et la durée de travail dont ils font état en produisant la copie du ou des bulletins de salaire correspondants. Cependant cette mesure présente de multiples inconvénients qui la rendent peu réaliste.

Une autre solution consisterait à adapter les systèmes de sélection des dossiers pour mettre en œuvre des contrôles sur pièces ciblés sur la PPE. Compte tenu de la faiblesse de leurs enjeux financiers, ces contrôles ne pourraient être que ponctuels et localisés, quitte à ce que leurs résultats soient médiatisés, dans un but pédagogique.

3 - La nécessité de mesures rapides pour lutter contre les comportements frauduleux avérés

La lutte contre les comportements frauduleux avérés appelle par ailleurs des réponses spécifiques à mettre en œuvre rapidement.

D'une part, la DGI doit modifier ses systèmes d'information pour être en mesure de détecter plus largement qu'actuellement les cas de multi-déclaration.

D'autre part, une extension, sinon la généralisation, du paiement par virement de la PPE permettrait de mettre un terme aux fraudes axées sur des homonymies ou des détournements de chèques.

S'agissant des minima sociaux, le Gouvernement a fait du renforcement du contrôle tant des fraudes que des abus une priorité. Même si la prime pour l'emploi est un dispositif d'un autre ordre, sa sécurisation requiert la même exigence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En dépit de sa dénomination, la prime pour l'emploi n'a, aujourd'hui, qu'un impact très réduit sur l'emploi. En raison de son faible ciblage, ses effets redistributifs sont également limités.

Si la réforme engagée peut contribuer à améliorer l'efficacité globale du dispositif en raccourcissant les délais de versement de la prime et en augmentant son montant, deux questions restent néanmoins en suspens. D'une part, la création de deux nouvelles aides au retour à l'emploi se juxtaposant à la prime pour l'emploi a pour effet d'accentuer le manque de lisibilité d'un dispositif déjà marqué par sa complexité. D'autre part, la prime restera peu ciblée, ce qui, à coût budgétaire donné, ne permet pas de maximiser ses effets sur les publics prioritaires.

Dans ce contexte, deux orientations apparaissent primordiales. D'une part, il est essentiel de donner davantage de lisibilité aux aides au retour à l'emploi dans leur ensemble, ce qui suppose, en l'état actuel du dispositif, un effort coordonné d'information et d'explication de la part des administrations sociales et fiscales. D'autre part, une amélioration du ciblage de la prime pour l'emploi doit être recherchée.

Par ailleurs, la sécurisation de la gestion de la prime pour l'emploi ne devrait plus être négligée. Le choix du Gouvernement de la pérenniser sous sa forme actuelle de crédit d'impôt sur le revenu devrait conduire, en particulier, la direction générale des impôts à adapter ses systèmes d'information et ses procédures pour atteindre cet objectif.

Si la généralisation de la déclaration pré-remplie et la mise en œuvre du dispositif de relance amiable ne provoquaient pas la résorption escomptée ou n'intervenaient pas totalement en 2006, il serait indispensable que la direction générale des impôts renforce ses contrôles.

Les comportements frauduleux appellent en outre, sans délai, des réponses spécifiques.

*

La prime pour l'emploi a d'emblée été conçue comme un instrument à double objectif, incitatif et redistributif. Même si les défauts structurels et les difficultés de gestion du dispositif, issus notamment de son rattachement à l'impôt sur le revenu, peuvent être en partie surmontés dans le cadre des réformes en cours, la poursuite simultanée de deux objectifs par le biais d'un seul instrument et avec une diffusion aussi large soulève des difficultés de fond. C'est sans doute cet enseignement qui a conduit à la création, dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi », de deux nouvelles aides dédiées exclusivement au retour à l'emploi de publics spécifiques (jeunes et chômeurs de longue durée).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a pris connaissance avec la plus grande attention de l'insertion au rapport public de la Cour des comptes concernant la prime pour l'emploi (PPE). Ce document décrit et analyse la prime pour l'emploi de façon très complète et il alimentera de manière utile la réflexion en cours sur l'amélioration du dispositif et de sa gestion.

La Cour met en avant les avantages de ce dispositif mais aussi plusieurs difficultés rencontrées. Nous souhaitons, dans ce contexte, insister sur la réforme qui a été mise en place en loi de finances pour 2006 et qui améliore sensiblement l'efficacité économique de la prime pour l'emploi. D'autres mesures, sur lesquelles nous désirons également insister, permettent d'accroître fortement la lisibilité du système par le grand public ainsi que la qualité du contrôle par l'administration pour éviter tant les erreurs de déclarations que les risques de fraudes.

Concernant **l'efficacité du dispositif**, il convient de rappeler les améliorations entreprises depuis sa création en 2001, et en particulier la majoration au bénéfice des personnes à temps partiel ainsi que les revalorisations de son montant au-delà de l'inflation effectuée sur les trois dernières années.

L'augmentation de la prime d'un milliard d'euros sur deux ans, décidée par le Gouvernement, va permettre d'optimiser ce dispositif en privilégiant encore plus les revenus situés entre 0,5 et 1 SMIC. L'augmentation (allant dans certains cas jusqu'au doublement) des montants versés permettra d'accentuer significativement l'effet incitatif au retour à l'emploi.

Cette réforme permettra, par conséquent, d'améliorer l'efficacité de la prime, laquelle se mesure autant par ses effets incitatifs sur la reprise ou la poursuite d'emploi que par ses effets redistributifs. A ce propos, le rapport note qu'une fraction résiduelle du dispositif bénéficie aux déciles supérieurs, mais la réduction de cette fraction ne pourrait vraisemblablement se faire qu'au détriment de l'efficacité globale de la mesure (par exemple en décourageant l'offre de travail des femmes mariées).

De même, le rapport regrette la multiplication des dispositifs (crédit d'impôt pour les jeunes dans les métiers en tension, prime pour les titulaires de minima sociaux qui reprennent un emploi, par exemple), qui nuit à la lisibilité de la prime pour l'emploi.

Pour notre part, nous considérons que les mesures nouvelles auxquelles il est fait référence sont à la fois simples et tout à fait pertinentes dans le contexte du marché du travail français. Ainsi, le crédit d'impôt pour les jeunes dans les métiers en tension vise à stimuler la reprise d'emploi dans les nombreux métiers, identifiés par l'ANPE, où les offres d'emploi excèdent largement les demandes. De même, la prime de 1 000 € versée au bout de quatre mois aux titulaires de minima sociaux qui reprennent un emploi s'inscrit parfaitement dans la politique générale du gouvernement tendant à s'assurer que le retour à l'emploi soit « payant », notamment pour cette population très ciblée. Du reste, la réforme de l'intéressement (passage à un versement mensuel forfaitaire dès la reprise d'emploi), la prime de 1 000 € au bout de quatre mois et le renforcement de la PPE forment un triptyque cohérent dans le temps et susceptible de lutter efficacement contre les « trappes » à inactivité.

Par ailleurs, l'augmentation du montant, ainsi que la possibilité d'un paiement anticipé de la PPE, contribuent également à la **lisibilité** du dispositif.

Pour parfaire cet objectif, le Gouvernement a prévu en 2006 des actions de communication destinées à assurer la meilleure information des bénéficiaires potentiels, concernant notamment l'acompte de prime pour l'emploi. Rappelons que cet acompte sera porté à 300 €. Ces actions sont les suivantes :

- communiqué de presse ;
- sensibilisation de la presse spécialisée et des associations de retour à l'emploi (Le journal de l'emploi, Action emploi, Contact emploi ...) ;
- mise en ligne, sur le site www.impots.gouv.fr, d'un message d'information spécifique ;
- sensibilisation des employeurs, d'une part à travers les organisations patronales, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les organismes agréés, les experts comptables, et d'autre part un message sur les déclarations de TVA ;
- sensibilisation des relais locaux (départements, mairie, centres communaux d'action sociale, presser quotidienne régionale ...) par l'intermédiaire des directions des services fiscaux, dès le début de cette année ainsi qu'à l'occasion de la prochaine campagne d'impôt sur le revenu ;
- implication des organismes sociaux (CNAF, Unédic, ANPE, AFPA) afin d'obtenir qu'ils participent à la campagne de communication, notamment en assurant la distribution du formulaire de demande d'acompte de prime pour l'emploi auprès du public.

Nous partageons, enfin, votre analyse sur la nécessité d'améliorer **le contrôle** de la prime pour l'emploi, et de donner des consignes spécifiques sur ce sujet au-delà des consignes générales du contrôle fiscal. Cette démarche est déjà engagée, et a fait l'objet d'une note adressée aux services le 7 novembre 2005.

Ce contrôle s'inscrit dans la démarche de vérification du respect de leurs obligations par l'ensemble des contribuables. Il doit donc être sélectif et proportionné aux enjeux, il doit aussi tenir compte des caractéristiques et des risques propres à la prime pour l'emploi, que la Cour a relevés. Il doit, enfin, traiter avec discernement les cas d'erreurs et les cas, beaucoup plus rares, de fraude.

Par ailleurs, des travaux en cours portent sur l'objectif de sécuriser, dès la prise en compte de la déclaration des revenus, l'attribution de la prime pour l'emploi. Ceci s'appliquera dès la prochaine campagne de souscription des déclarations de revenus, afin, par exemple, de demander automatiquement des justificatifs au contribuable dont la déclaration présente des éléments laissant supposer un risque de fraude à la prime pour l'emploi.

La détection généralisée par le système informatique des cas de multi-déclarations, souhaitée par la Cour, interviendra à terme, suite au déploiement du système d'information « Copernic ».

Enfin, la mise en œuvre en 2006 de la déclaration préremplie, que nous avons annoncée le 7 décembre dernier, devrait limiter les erreurs commises de bonne foi dans la déclaration des revenus ouvrant droit à la prime pour l'emploi et, vraisemblablement, dissuader certains de déclarer fictivement des revenus d'activité à la seule fin d'obtenir la prime pour l'emploi.

Les efforts à faire, la Cour le souligne, visent à ce que l'économie française puisse tirer pleinement parti de la prime pour l'emploi. Ils concernent tout autant son efficacité conformément aux objectifs du gouvernement que sa lisibilité et son contrôle. Ces trois chantiers sont engagés. Le rapport de la Cour des comptes permettra certainement – et nous tenons à vous en remercier – de mobiliser tous les acteurs de ce dispositif pour le succès de cette évolution.
