

Introduction – Incitations socio-fiscales et retour en emploi : un point d'étape

Introduction – Socio-Fiscal Incentives to Work: Taking Stock and New Research

Olivier Bargain*

Résumé – La fiscalité des revenus et les aides sous conditions de ressources ont considérablement évolué en France depuis une quinzaine d'années, avec des implications potentiellement fortes sur les incitations au travail et les inégalités. Dans la moitié supérieure de la distribution, la hausse de la CSG – en termes absolus et relatifs par rapport à l'impôt progressif sur le revenu – oriente de plus en plus notre système vers un profil « *flat tax* ». Dans le bas, on assiste à un déplacement des taux marginaux effectifs de prélèvement élevés – la distribution des taux passe d'une forme en U à une forme en tilde – du fait de la montée en puissance des aides en emploi (PPE, RSA activité puis Prime d'Activité). La réforme à venir des allocations chômage va également modifier les incitations à la reprise d'activité. Cette introduction présente trois articles originaux qui caractérisent ces changements et leurs implications, et tente de situer leurs contributions à la lumière des débats politiques actuels et de l'évolution de nos connaissances empiriques sur la question des incitations au travail.

Abstract – *Income taxation and means-tested transfers have considerably changed in France over the past fifteen years, with potentially strong implications for work incentives and inequality. In the upper half of the distribution, the rise of the CSG – in absolute terms and relatively to the progressive income tax – is increasingly leading our system towards a flat tax profile. At the bottom, high effective marginal tax rates have shifted – their distribution has changed from a U-shape to a tilde-shape – due to the expansion of in-work transfers (PPE, RSA activité, then Prime d'Activité). The upcoming reform of unemployment benefits will also change the incentives to return to work. This introduction presents three original articles that characterize these changes and their implications, and attempts to assess their contributions in the light of current policy debates and the evolution of our empirical knowledge on the issue of work incentives.*

Codes JEL / JEL Classification : D31, H20, H21, H22, H23, H31, I38, J64, J65

Mots-clés : incitations au travail, système socio-fiscal, assurance chômage

Keywords: *work incentives, tax-benefit system, unemployment insurance*

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l'Insee.

* Université de Bordeaux, CAE et IUF (olivier.bargain@u-bordeaux.fr)

Reçu le 21 novembre 2018

Pour citer cet article : Bargain, O. (2018). Introduction – Socio-Fiscal Incentives to Work: Taking Stock and New Research. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 503-504, 5-12. <https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1954>

La fiscalité du travail – et son impact sur les incitations au travail – a considérablement évolué en France depuis une quinzaine d’année. Ce mini-dossier propose trois contributions intéressantes qui apportent chacune un éclairage neuf sur cette question. C’est également l’occasion de replacer ces travaux dans une problématique d’ensemble, en soulignant les grands enjeux politiques et l’état des lieux scientifique.

Le premier article de **Michaël Sicsic** propose une analyse des incitations concernant la durée du travail (marge intensive) et le choix de travailler ou non (marge extensive). La marge intensive dépend des taux marginaux effectifs de prélèvements (TMPE) tandis que la marge extensive dépend des taux non-marginaux (taux effectifs de prélèvement du retour à l’emploi, TEPE). De façon originale, cette analyse établit un bilan de l’évolution de long-terme des incitations financières au travail en France. Elle s’appuie sur le modèle de microsimulation INES (modèle de l’Insee et de la DREES), qui reproduit le système socio-fiscal entre 1998 et 2014, et les données ERFS (l’appariement de l’enquête *Emploi* et des fichiers fiscaux de la direction générale des Finances publiques). Cette étude revisite ainsi le calcul des incitations financières y compris sur des périodes plus anciennes pour lesquelles nous n’avons pas accès aux données administratives sur les revenus.

Les résultats portent tout d’abord sur une photographie étonnante du système socio-fiscal récent (figure III). On voit que la part prépondérante des cotisations sociales et de la CSG-CRDS fait que sur une large portion de la distribution des revenus bruts (entre le 45^e et 75^e percentile), notre système devient un quasi *flat tax* d’environ 32 %. La progressivité de l’impôt sur le revenu ne conduit qu’à une surtaxe modeste pour le quart supérieur : les TMEP ne dépassent 40 % que pour les 5 % supérieurs. Il est par contre plus habituel d’observer des taux marginaux élevés dans le bas de la distribution : les TMEP sont supérieurs à 40 % entre 0.3 et 1.2 fois le Smic. Non seulement ces bas revenus paient le même niveau de cotisation et de CSG-CRDS (environ 20 % en moyenne) que les plus riches – et pour certains un peu d’impôt sur le revenu – mais surtout, ils subissent la dégressivité des aides sous condition de ressources, notamment le RSA et les AL.

Ces résultats rappellent l’urgence de rendre notre système fiscal plus progressif. Une piste intéressante est de rendre la CSG progressive (ou de la fondre dans le barème de l’impôt sur le revenu, cf. Landais *et al.*, 2011, Bargain, 2015), même si, nous le verrons, cela joue assez peu pour les plus modestes.

Le travail de Michaël Sicsic est riche d’enseignement sur l’évolution très marquée dans le bas de la distribution. Le gain à une reprise d’emploi augmente – donc les TEPE diminuent – dans le quart inférieur de la distribution grâce à la mise en place des aides en emploi (mesure d’intéressement, PPE puis RSA activité en 2009). En revanche, les TMEP moyens augmentent fortement dans la tranche 0.3-1.2 Smic du fait de la dégressivité de ces aides qui s’opère à des niveaux de revenus plus élevé qu’avant (la dégressivité du RMI, en 1998, ne concernait que les très faibles revenus du travail). La courbe des TMEP passe donc d’un U à un tilde, plus similaire à ce qu’on trouve au Royaume-Uni (Bourguignon, 1998, p. 42) ou dans d’autres pays associant minima sociaux et aides en emploi¹.

1. De futures recherches pourront étudier la fonction de bien-être implicite (Bourguignon & Spadaro, 2010) qui découle de la situation en 2014 ou même de la configuration actuelle avec la Prime d’Activité remplaçant la PPE et le RSA activité. Il est probable que le poids social anormalement bas sur les travailleurs pauvres, tel qu’obtenu pour la France et d’autres pays caractérisés par des minima sociaux généreux au début des années 2000 (Bargain *et al.*, 2013), soit maintenant rehaussé avec la montée en puissance des aides en emploi.

À la fin des années 1990, la motivation pour mettre en place ces aides était de lutter contre de potentielles trappes à inactivité. La réalité de ces trappes n'a jamais été complètement démontrée, et certains travaux indiquent au contraire leur relative faiblesse (Bargain & Vicard, 2014). La genèse de la PPE et du RSA est liée à une certaine influence internationale, voire anglo-saxonne, avec l'idée du « *make work pay* » (Banks *et al.*, 2005), et probablement d'une révision des préférences sociales en faveur des transferts vers les pauvres « méritants » (ceux en activité) par rapport aux pauvres « oisifs » (cf. Immervoll *et al.*, 2007, Bargain *et al.*, 2013). À ces facteurs, il faut ajouter la prise de conscience des décideurs publics concernant de probables réactions comportementales – et la consolidation des résultats empiriques montrant que les élasticités d'offre de travail sont souvent plus élevées à la marge extensive et chez les peu qualifiés (voir la récente revue de littérature de Lundberg & Norell, 2018).

Il conviendra cependant d'évaluer dans de futurs travaux le risque de désincitation à la marge intensive dans la configuration nouvelle : des TMEP moyens plus élevés au niveau du Smic pourront contribuer à maintenir les individus peu diplômés dans des emplois faiblement rémunérateurs. Une contribution intéressante de l'article est d'ailleurs de montrer la forte hétérogénéité de situations, notamment la forte variation de TMEP en dessous de 1.3 Smic (figure II). La mise en place des aides en emploi (en particulier celle du RSA activité) semble avoir eu un effet bénéfique dans ce sens, en réduisant la fréquence des TMEP très élevés (tableau 3).

L'analyse de Michaël Sicsic est très riche car elle décompose les TMEP également selon le statut marital et le genre. Un mot de prudence cependant : les TMEP ne sont pas très différents pour les hommes et les femmes mais ces calculs ne font aucune hypothèse sur la nature du premier ou second apporteur de revenu en cas de hausse d'activité (et cette question se pose avec encore plus d'acuité pour les TEPE). Il ne faut donc pas lire cette relative symétrie comme la fin d'un déséquilibre de genre en termes d'incitation au travail. Rappelons que l'argument économique principal en faveur de l'individualisation du système redistributif est bien celui d'une désincitation plus forte envers le second apporteur de revenu (Landais *et al.*, 2011), qu'il soit d'ailleurs femme ou homme.

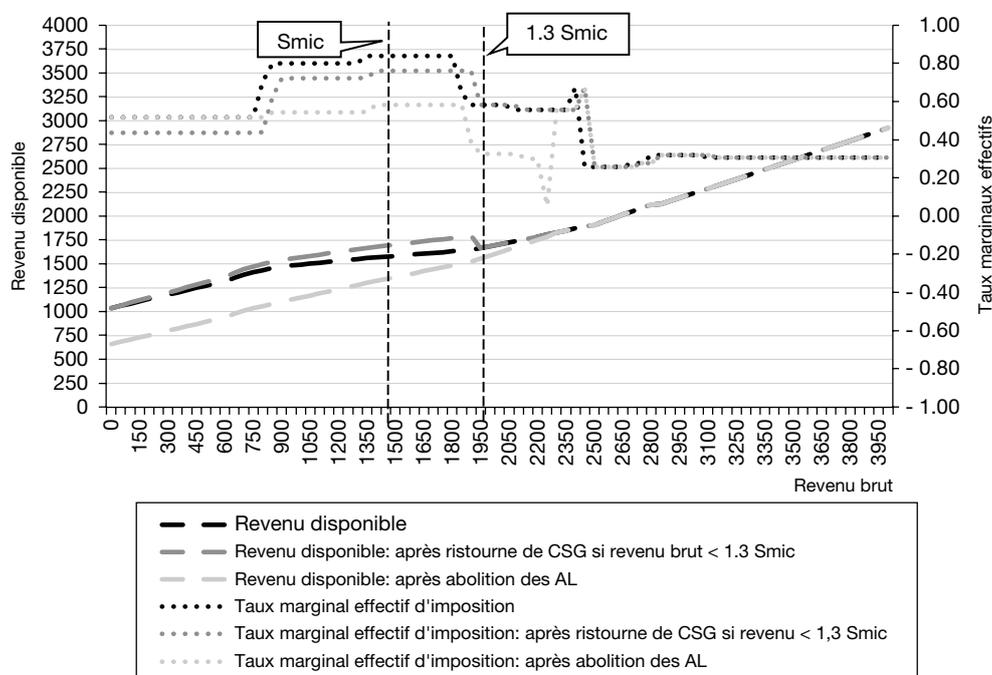
L'article d'**Antoine Ferey** porte également sur la question des incitations – à la marge intensive et extensive – et s'intéresse plus spécifiquement au rôle des aides au logement (AL). Il utilise lui aussi les ERFS mais un modèle de microsimulation différent, celui de l'IPP(TAXIPP), et se concentre sur l'année 2011 et les célibataires sans enfant. L'auteur confirme la forme en tilde de la courbe des TMEP moyens et un possible gain d'optimalité social par rapport à une courbe en U (qui n'est optimale que lorsqu'on ignore les réponses comportementales à la marge extensive, i.e. dans le modèle de Mirrlees). Il rappelle cependant que l'optimalité des formes en tilde avec des modèles de type Saez (2002) n'est pas une conclusion définitive : ces modèles ignorent l'hétérogénéité individuelle et la présence de TMEP très élevés pour certains.

Un aspect intéressant est justement le lien établi par l'auteur entre une caractérisation des TMEP en cas-type (i.e. en faisant varier le revenu brut pour une configuration familiale donnée, ici les personnes seules, comme représenté en figure II) et celle, plus originale, à partir des données (et donc de l'hétérogénéité des TMEP du fait des situations individuelles, pour chaque niveau de revenu brut, comme représenté en figure III). Avec cette comparaison, on voit bien que les cas-type capturent

la borne haute de la distribution réelle des TMEP², alors que les TMEP moyens varient entre 46 % (sommet du tilde) et 30 % (plus haut dans la distribution des revenus). L'auteur propose aussi une décomposition des TMEP (et de leur dispersion) selon la contribution des différents instruments socio-fiscaux. Il montre que le sommet du tilde est tiré par la dégressivité des AL, qui contribuent très fortement à l'hétérogénéité des TMEP (selon que les individus sont éligibles ou non aux AL). Pour la borne haute des TMEP, d'environ 80 %, le taux de sortie des AL (respectivement des autres aides sous condition de ressources) contribue à hauteur de 27 (respectivement 30) points de pourcentage.

Cette très forte contribution des AL aux TMEP élevés est validée par des simulations similaires obtenues avec d'autres outils, notamment avec le modèle INES pour l'année 2011 (Bargain, 2015, graphiques 13 et 14). Qualitativement, les résultats d'Antoine Ferey s'étendent à d'autres configurations familiales que les individus seuls de 25-55 ans. La figure ci-dessous représente par exemple les courbes de budget et niveaux de TMEP pour des parents isolés avec un enfant : du fait de l'échelle d'équivalence des aides sociales, les TMEP élevés vont plus loin (jusqu'à 1.3 Smic environ, contre 1 Smic pour les personnes seules). La contrainte de budget devient presque linéaire en cas d'abolition des AL : le système ainsi raboté est proche d'un impôt négatif « *basic income-flat tax* » ! On voit que les TMEP diminuent d'environ 26 points dans ce cas, un résultat conforme à ce que trouve Antoine Ferey pour les célibataires sans enfant. La figure ci-dessous montre aussi que l'impact des AL est beaucoup plus important qu'une réforme alternative qui consisterait à rendre la CSG progressive avec une ristourne complète de CSG pour les revenus inférieurs à 1.3 Smic.

Figure
Contrainte de budget et TMEP pour un ménage monoparental avec un enfant



Champ : ménages monoparentaux, France métropolitaine.
 Source : calculs de l'auteur basés sur le modèle Ines 2011 (Insee-DREES).

2. Le premier article montre également en figure 11a que les TMEP autour de 70-80 %, pour des ménages autour du Smic, correspondent au décile supérieur des TMEP à ces niveaux de revenus.

Notons que la forte dégressivité des AL n'est que le pendant de leur contribution au revenu disponible des ménages modestes. Établir la possible sous-optimalité fiscale liées aux TMEP élevés n'est qu'un type de caractérisation du système socio-fiscal : des objectifs non-Rawlsiens comme la baisse de la pauvreté ne peuvent que reconnaître le rôle majeur des AL.

Sur ce point, un aspect ambigu demeure : la question de l'incidence. Le modèle TAXIPP utilisé par Antoine Ferey – tout comme les simulations proposées dans l'article de Michaël Sicsic – intègre différents scénarios concernant l'incidence des cotisations sociales et apporte ainsi un degré de réalisme supplémentaire. Le problème spécifique qui se pose ici concerne l'incidence des AL. L'auteur rappelle qu'une large part des hausses d'AL est captée par les propriétaires (Fack, 2006). Il reste cependant à déterminer dans quelle mesure cet effet joue à la marge ou sur l'intégralité des AL versées, i.e. dans quelle mesure l'incidence limite effectivement leur effet redistributif. De futurs travaux de microsimulation pourraient peut-être définir un concept de revenu disponible net d'un coût moyen (local) de location. En termes de recommandation politique, le problème d'incidence des AL a conduit plusieurs commentateurs à proposer un versement des AL directement aux locataires modestes sous forme d'un supplément de RSA ou de Prime d'Activité (Bozio *et al.*, 2015 ; Bargain *et al.*, 2017) : une telle mesure réduirait (sans forcément le résoudre complètement) le biais d'incidence. Elle simplifierait également le système d'aides sociales et affirmerait le rôle des AL comme instrument de lutte contre la pauvreté.

Les deux premiers articles caractérisent aussi les taux effectif d'imposition du retour à l'emploi (TEPE, ou *effective participation tax rates* dans la terminologie anglaise habituelle). Ils simulent pour cela le revenu disponible de ceux en emploi en cas de retrait du marché du travail. La distribution des TEPE est donc spécifique aux individus en emploi dans l'échantillon sélectionné. Une analyse plus complète pourrait ajouter les TEPE des individus inactifs en calculant leur revenu disponible en emploi après prédiction du revenu brut obtenu en cas d'activité (par exemple avec un modèle d'Heckman simple appliqué aux revenus plutôt qu'aux salaires horaires). En revanche, l'article d'Antoine Ferey propose une analyse de sensibilité intéressante sur le type de revenu obtenu en cas de non-emploi. Alors que les modèles d'offre de travail considèrent généralement les incitations dans le long-terme (inactivité avec RSA), une approche de court-terme plus réaliste nécessite la simulation des allocations chômage qu'obtiendrait la personne en cas de retrait involontaire du marché du travail – l'article propose une imputation simple (60 % du dernier revenu). Il montre alors que les AL génèrent des TEPE moins élevés pour les chômeurs indemnisés – et sont donc moins désincitatives à la reprise d'emploi – puisque les allocations chômage entrent dans la condition de ressources des AL.

Enfin, l'article de **Damien Euzénat** étudie l'attractivité d'une reprise d'emploi de façon un peu différente : il s'intéresse à des mesures de satisfaction concernant l'emploi obtenu selon qu'il est retrouvé avant ou après la fin des droits à l'indemnisation chômage. L'auteur utilise pour cela une enquête déclarative menée en 2013 par Pôle emploi et adossée au Fichier National des Allocataires. Tout comme des aides sociales généreuses, des allocations chômage élevées sont suspectées d'allonger la durée du chômage – un indice informel est l'accélération de sortie du chômage aux alentours de la période d'épuisement des droits. Il peut s'agir aussi d'une forme de résignation à accepter des emplois par défaut avant que ne cessent les revenus de remplacement. La littérature n'a jamais tranché cette question et l'étude propose une

approche innovante pour suggérer certains éléments de réponse. Elle complète les indicateurs objectifs (rémunération et stabilité de l'emploi occupé), généralement utilisés dans les études sur l'assurance chômage, par des mesures subjectives (intérêt pour l'emploi, sentiment de déclassement, jugement sur les conditions de travail, etc.). La littérature sur le bien-être subjectif avait jusqu'alors regardé un autre aspect, à savoir le lien entre la chute de satisfaction pendant un épisode de chômage et la vitesse de retour en emploi (Clark, 2003 ; Gielen & van Ours, 2012). Étudier le lien entre satisfaction en emploi selon le timing du retour est donc original, et l'application sur données française bienvenue dans le débat national, alors que la réforme de l'assurance chômage est imminente.

L'analyse économétrique montre que l'emploi retrouvé après ou à l'approche de la fin de droits est moins bien rémunéré, de plus courte durée (CDD plutôt que CDI) et moins bien noté que l'emploi retrouvé suffisamment tôt avant la fin de droits. Pour la note de satisfaction en emploi, la différence est significative pour un retour en emploi après la fin de droit ou jusqu'à 3 mois avant. L'auteur obtient un effet négatif qui va de 10 % (2-3 mois avant la fin de droits) à 18 % (après la fin de droits) par rapport à la moyenne de satisfaction. Cet effet contrôle pour l'évolution du salaire et du type de contrat de travail : le jugement négatif sur les emplois retrouvés autour de la fin de droits porte donc également sur des aspects non-monétaires (conditions de travail et inadéquation du poste en termes d'expérience et de qualification). Une difficulté en termes normatifs est la question de ce qui importe le plus, pour l'individu et la société. Au-delà des problèmes d'appariement et de dépréciation du capital humain, le faisceau de critères objectifs et subjectifs pourrait éventuellement – dans de futurs travaux – être synthétisé en équivalents monétaires qui respectent les préférences individuelles sur la façon de pondérer les différentes dimensions (cf. Schokkaert *et al.*, 2009).

Plusieurs mécanismes peuvent expliquer les résultats de cette étude, selon la croyance que l'on a dans divers déterminants principaux du chômage français : facteurs classiques (salaire de réserve et effort) ou facteurs keynésiens/frictionnels (demande de travail et fluidité du marché du travail). Un discours extrême serait : les moins motivés (ou les plus démotivés) traînent à reprendre un emploi et en même temps ne se donnent pas les moyens de trouver un job adapté. Celui opposé : les moins employables peinent à trouver un emploi adapté et se résignent sous la pression financière à accepter un autre type de poste. L'auteur propose une analyse très fine qui suggère que la reprise d'emploi à l'épuisement des droits est essentiellement motivée par des besoins financiers. La comparaison juste avant et juste après la fin de droits permet de contrôler pour l'effet de conjoncture (demande de travail). L'interaction entre date de reprise et réduction des dépenses de consommation subie pendant l'épisode de chômage montre que ceux indemnisés mais dont la consommation a fortement baissé pendant le chômage sont finalement très similaires à ceux ayant épuisé leurs droits.

Comme le reconnaît l'auteur, les recommandations de politiques publiques ne sont pas évidentes. Il n'est pas possible de déduire de ces résultats qu'une augmentation de la durée maximale d'indemnisation – ou une hausse de l'indemnisation – conduirait à une hausse de la satisfaction pour les emplois retrouvés. Mais il semble néanmoins qu'une assurance chômage plus progressive – au regard des revenus ou compétences ou même du taux de chômage espéré par catégorie d'individu (en fonction du diplôme, de l'âge, etc.) – permettrait d'améliorer l'efficacité du système (en réduisant le poids budgétaire) tout en ciblant des taux de remplacement plus

élevés chez ceux ayant moins de possibilité de retour vers un emploi satisfaisant. Pour aller au bout de ce raisonnement, il conviendrait d'ajouter une touche normative à l'analyse de Damien Euzénat en prenant en compte l'hétérogénéité en termes de niveau de vie : dans quelle mesure le sentiment d'inadéquation et de déqualification obtenu dans ses résultats touche-t-il plus fortement les plus bas salaires, les moins qualifiés, etc. ?

La comparaison entre les deux premiers articles et le dernier interpelle sur un dernier point : la dichotomie qui existe dans la littérature entre, d'une part, l'analyse fine des contraintes budgétaires impactées par les instruments socio-fiscaux (avec une vision de long-terme, i.e. hors assurance chômage, de l'inactivité), et d'autre part, une analyse de la durée du chômage (modèles d'appariement, où l'horizon temporel est la durée maximale de l'indemnisation). La première littérature s'intéresse aux minima sociaux et la seconde aux paramètres de l'assurance chômage. Mais comment ignorer que le RSA prend le relais de l'allocation chômage, et que la Prime d'Activité augmente le gain à la reprise d'un emploi également par rapport à un chômage indemnisé ? Cette dualité de la littérature économique illustre bien l'extrême spécialisation de notre profession – et l'aspect incrémental de la recherche, dénoncé récemment par Heckman et Moktan (2018). Sur le sujet qui nous occupe, la littérature récente sur les choix dynamiques commence à intégrer ces différents aspects, mais elle est rarement opérationnelle pour les analystes de la décision publique. L'article d'Antoine Ferey établit un pont dans cette direction, dans la mesure où il considère les incitations au travail non seulement à partir d'une situation d'inactivité au RSA mais également d'une situation de chômage. Ces changements d'horizon temporel sont intéressants et devraient plus systématiquement composer la gamme d'indicateurs à notre disposition pour évaluer les incitations socio-fiscales à la reprise d'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

Banks, J., Disney, R., Duncan, A., & Van Reenen, J. (2005). The Internationalisation of Public Welfare Policy. *The Economic Journal*, 115(502), C62–C81.
<https://doi.org/10.1111/j.0013-0133.2005.00980.x>

Bargain, O. (2015). Les enjeux budgétaires et économiques de la réforme de l'imposition des revenus des ménages. Conseil des Prélèvements Obligatoires, *Rapport Particulier*.
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20150204-rapport-particulier-Bargain.pdf>

Bargain, O., Dolls, M., Peichl, A. Neumann, D. & Siegloch, S. (2013). Tax-Benefit Revealed Social Preferences in Europe and the US. *Annales of Economics and Statistics*, 113-114, 257–289.
<https://doi.org/10.15609/annaeconstat2009.113-114.257>

Bargain, O. & Vicard, A. (2014). Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans. *Économie et Statistique*, 467-468, 61–89.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521320>

Bargain, O., Carcillo, S., Lehmann, E. & L'Horty, Y. (2017). Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires. *Note du Conseil d'analyse économique* N° 41.
<http://www.cae-eco.fr/Mieux-lutter-contre-la-pauvrete-par-des-aides-monetaires>

Bozio, A., Fack, G. & Grenet, J. (Eds.) (2015a). Les allocations logement, comment les réformer ? *Opuscule CEPREMAP/IPP* N° 38.

Clark, A. E. (2003). Unemployment as Social Norm: Psychological Evidence from Panel Data. *Journal of Labor Economics*, 21(2), 323–351
<https://doi.org/10.1086/345560>

Fack, G. (2006). Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France. *Labour Economics*, 13(6), 747–771.
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2006.01.001>

Gielen, A.C & van Ours, J. C. (2012). Unhappiness and Job Finding. *IZA DP* N° 6320.
<https://www.iza.org/de/publications/dp/6320/unhappiness-and-job-finding>

Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T. & Saez, E. (2007). Welfare reform in European countries: A microsimulation analysis. *Economic Journal*, 117(516), 1–44.
<https://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02000.x>

Heckman, J. J. & Moktan, S. (2018). Publishing and Promotion in Economics: The Tyranny of the Top Five. *IZA DP* N° 11868.
<https://www.iza.org/publications/dp/11868/publishing-and-promotion-in-economics-the-tyranny-of-the-top-five>

Landais, C., Piketty, T. & Saez, E. (2011). *Pour une révolution fiscale*. Paris : Le Seuil.

Lundberg, J. & Norell, J. (2018). Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature. Ratio Institute, *Working paper* N° 313.
<http://ratio.se/publikationer/working-paper-no-313-taxes-benefits-and-labour-force-participation-a-survey-of-the-quasi-experimental-literature/>