

# Quand les assurances sociales n'incitent pas à travailler

Veut-on travailler jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite ou en anticiper l'instant ? Un gain complémentaire risque-t-il de diminuer le revenu disponible ? Beaucoup d'assurances sociales n'incitent guère à travailler ou à augmenter son activité. Une étude montre quelques façons d'y remédier. *Christoph A. Schaltegger, Lukas Schmid, Patrick Leisibach*

**Abrégé** Une étude de l'université de Lucerne, commandée par le Seco, a examiné les effets de douze assurances sociales sur l'offre de travail. Pour diverses catégories de revenus, ainsi que pour les jeunes, les « deuxièmes salaires » et les familles, elle montre en quoi les incitations au travail peuvent être affaiblies par l'action des assurances sociales et quels correctifs sont envisageables. Elle met aussi en évidence des incitations pernicieuses dans diverses assurances : la prévoyance vieillesse, par exemple, facilite la retraite anticipée et complique l'activité lucrative après l'âge de la retraite. Les auteurs se montrent toutefois critiques à l'égard d'une flexibilisation de l'âge de la retraite permettant un relèvement effectif de cet âge. L'AI, par ailleurs, offre peu d'incitations financières en faveur de la réinsertion professionnelle. En effet, ses prestations se cumulent souvent avec celles autres d'assurances sociales. Pour améliorer les incitations dans ce cadre, il faut donc étudier des réformes de plus grande portée.

En Suisse, un réseau social aux mailles serrées garantit à la population des moyens de subsistance dans toutes les situations de l'existence. Les assurances obligatoires financées par des contributions et des cotisations, telle l'assurance vieillesse et survivants (AVS), couvrent des risques sociaux comme l'âge, l'invalidité ou la maladie. Par ailleurs, des institutions sociales étatiques, financées par les ressources fiscales générales, comme les prestations complémentaires à l'AVS et à l'assurance invalidité, versent des subsides adaptés aux besoins. Le développement des assurances sociales a sensiblement amélioré les conditions de vie d'une grande partie de la population. Souvent, néanmoins, la progression de leurs dépenses pose des défis au monde politique et à la société.

Une étude de référence, effectuée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), avait pour but de déterminer dans quelle mesure les assurances sociales peuvent influencer défavorablement l'offre de travail. Elle a aussi passé en revue diverses possibilités de renforcer les incitations à l'activité professionnelle<sup>1</sup>.

## Les incitations au travail sont dans l'intérêt de la société

Aussi bien les systèmes sociaux que les taxes et impôts nécessaires à leur financement ont des effets incitatifs, car ils modifient de façon mesurable le revenu disponible des ménages. Par exemple, les aides publiques peuvent dissuader les bénéficiaires d'augmenter leur taux d'occupation, voire d'accepter un travail. Introduire des éléments aussi incitatifs que possible dans les assurances sociales est donc utile aux intéressés comme à la société toute entière. Pour celle-ci, l'intérêt peut être double. D'abord, l'élimination des incitations erronées améliore la participation des bénéficiaires de prestations au monde du travail et réduit d'autant les dépenses de transfert étatique. Ensuite, les pouvoirs publics encaissent plus d'impôts et de cotisations sociales.

Face à l'évolution démographique et dans un environnement devenu plus critique à l'égard de l'immigration, il s'agit aussi de tirer un meilleur parti de la main-d'œuvre disponible dans le pays. Cela dit, il faut prendre en compte de possibles conflits d'objectifs. En matière de politique sociale, en effet, les décideurs sont souvent confrontés au « trilemme » suivant : maintenir le niveau de protection sociale et garantir son financement, tout en créant des incitations efficaces au travail. Selon la pondération attribuée à cha-

cun de ces objectifs, il devient inévitable de tailler dans les incitations ou de réduire le niveau de sécurité sociale.

## Comment réagit l'offre de travail ?

Le manque d'incitation au travail est tout particulièrement problématique pour les catégories de revenus inférieures. L'État a pour tâche d'assurer le minimum vital dans toutes les circonstances de la vie grâce à divers transferts sociaux, comme l'aide sociale ou les indemnités de chômage. Or, ces prestations augmentent le salaire minimal dit « de réserve » au-dessous duquel le chômeur tend à refuser un emploi. De même, des cotisations plus élevées diminuent le salaire net, ce qui peut avoir une influence défavorable sur la décision du chômeur.

Pour décrire la façon dont les comportements individuels réagissent à ces incitations, il faut d'abord distinguer entre les offres intensive et extensive de travail. La première correspond à une variation du temps de travail (intensité). Pour quantifier l'effet incitatif sur ce point, la recherche empirique

### Encadré 1. L'étude

L'étude offre pour la première fois une vue d'ensemble de la sécurité sociale dans l'optique du marché du travail. Elle s'est focalisée sur l'offre de travail et a examiné au total douze assurances sociales : l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), l'assurance-maladie (LAMal), l'assurance-accidents (LAA), l'assurance-chômage (AC), l'assurance perte de gain en cas de service et de maternité (APG), les allocations familiales (AF) ainsi que les aides sociales cantonales et les réductions individuelles de primes (Rip). À partir d'un examen minutieux de la littérature scientifique, les auteurs se sont proposés d'identifier les assurances sociales dans lesquelles les incitations à travailler ou à travailler davantage sont déficientes. Ils ont également évalué certaines réformes actuelles de ces assurances sous l'angle des incitations au travail et précisé quelques mesures correctives et actions nécessaires.

<sup>1</sup> Leisibach et al. (2018). Les effets incitatifs sur la demande de travail ne font pas l'objet de la présente étude, qui repose implicitement sur l'existence d'une demande adéquate. Par ailleurs, les incitations non pécuniaires n'y sont abordées que marginalement.

utilise l'expression de «taux marginal d'imposition effectif» (voir *glossaire*). Un taux élevé est l'indice d'un «piège à pauvreté», dont l'intéressé a de plus en plus de peine à sortir. L'offre extensive correspond à un changement dans la participation au marché du travail. Il s'agit donc ici de déterminer l'influence que les assurances sociales peuvent avoir sur la décision du sujet d'accepter ou de renoncer à une activité lucrative. Les pièges à pauvreté sont souvent liés à une forte fiscalité marginale de la participation au travail. Pour évaluer les incitations au travail qui émanent des assurances sociales, il faut ainsi observer l'effet général qu'elles ont sur l'offre intensive et extensive de travail.

Les incitations au travail se distinguent aussi en fonction de leur impact: elles sont positives lorsque l'activité supplémentaire augmente le revenu net. La charge fiscale correspondante, ou taux marginal d'imposition effectif, est alors inférieure à 100 %. Si elle dépasse ce niveau, on considère que l'incitation est négative. À elles seules, les incitations positives ne suffisent pas toujours à appeler au travail ou à accroître l'activité professionnelle. Il faut aussi compter sur certains coûts annexes, tels que les dépenses de garde pour les enfants ou les frais de déplacement. Pour cette raison, des incitations certes positives, mais modestes, peuvent également constituer un obstacle.

## Une approche par groupes cibles

Pour étudier les incitations au travail et identifier les besoins d'optimisation, nous avons choisi une approche par groupes cibles. En effet, compte tenu de la grande diversité des éléments incitatifs, une appréciation générale s'appliquant à l'ensemble des personnes actives n'est ni possible ni pertinente. L'examen se concentre donc sur cinq groupes visés de manière inégale et dans des périodes différentes (vie active, peu avant et peu après le départ à la retraite) par les effets incitatifs des douze assurances sociales étudiées (voir *encadré 1*).

### Personnes à revenus élevés

Au moment de faire un choix concernant leur retraite, les personnes qui gagnent bien leur vie ne sont guère encouragées à travailler. Des taux de remplacement élevés – combinés au faible niveau de l'âge moyen du départ à la retraite dans le deuxième pilier (58 ans) – renforcent l'attrait d'une retraite anticipée (au moins partielle)<sup>2</sup>. Même au-delà de

l'âge de la retraite ordinaire, des incitations erronées demeurent, car une fiscalité marginale pesante (due notamment aux cotisations obligatoires à l'AVS), contrecarre l'amélioration du revenu disponible provenant d'une activité lucrative. Les incitations financières vantées au titre de la «flexibilisation» dans le cadre de la prévoyance vieillesse (supplément et diminution de rentes suivant l'écart qui sépare l'âge de départ effectif à la retraite de l'âge ordinaire) n'ont donc qu'une portée limitée. En attendant, l'âge ordinaire et la possibilité de prendre sa retraite le plus tôt possible jouent un rôle plus décisif<sup>3</sup>.

## En ce qui concerne l'âge de la retraite, les efforts de flexibilisation sont à considérer d'un œil critique du point de vue incitatif.

Parmi les hauts revenus, les incitations au travail au cours de la vie active sont affectées notamment par le caractère partiellement fiscal des cotisations au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>e</sup> piliers. Dans la prévoyance professionnelle, c'est là un défaut qu'il convient d'éliminer, avec l'effet de redistribution des jeunes au profit des anciens dont il s'accompagne. De plus, le taux de conversion minimal doit être abaissé et dépolitisé. Les hauts revenus bénéficiant de rentes AI jouissent en outre, grâce à des formules de prévoyance subobligatoires géné-

reuses, de taux de remplacement élevés qui limitent également l'offre extensive de travail. Une réduction des rentes pour enfants de bénéficiaires de l'AI serait indiquée dans ce cas-là. En effet, il peut arriver que, surtout pour les ménages avec enfants, le revenu d'avant la rente soit dépassé.

### Personnes à faibles revenus

Avant l'âge ordinaire de la retraite, les incitations au travail sont réduites pour les personnes à faibles revenus touchant des prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI. La fonction compensatoire des PC incite, en effet, à anticiper sa retraite et à retirer le capital de la prévoyance professionnelle. On pourrait y remédier en liant le recours aux PC de l'AVS à l'âge ordinaire de la retraite. Pour les personnes à faibles revenus, c'est surtout l'âge ordinaire de la retraite qui est déterminant. On est ici en présence d'un effet par défaut: la rente est souvent retirée au moment précis de l'âge de la retraite, sans optimisation selon les préférences du sujet et les possibilités existantes<sup>4</sup>. C'est plutôt à la faveur d'un relèvement de l'âge de la retraite ordinaire que l'âge effectif de départ augmentera au sein de cette catégorie. Les efforts de flexibilisation sont à considérer d'un œil critique du point de vue incitatif. On devrait attendre des contributions AVS constitutives de rentes des effets positifs supplémentaires sur l'offre de travail.

La combinaison de rentes AI et de PC est erronée pour les bénéficiaires à faibles revenus en âge de travailler. Les PC leur permettent de conserver leur niveau de vie antérieur généralement sans grands renoncements, ce qui, bien sûr, tempère leur désir

3 P. ex. Coile (2015) pour un aperçu de la littérature internationale et Lalive et al. (2017) en ce qui concerne la Suisse.

4 Lalive et al. (2017).

## Encadré 2. Glossaire

Le *taux de remplacement* correspond au revenu disponible sous forme de rente en pour-cent du dernier salaire.

Le *taux marginal d'imposition effectif* indique la part du revenu supplémentaire provenant d'une augmentation du temps de travail qui revient à l'impôt, aux cotisations salariales et à la baisse des prestations sociales. Un taux marginal d'imposition effectif de 100 % signifie qu'une augmentation du temps de travail ne débouche sur aucune hausse du revenu disponible.

La *fiscalité marginale d'une participation à la vie active* mesure la part du revenu du travail absorbée par l'impôt, les cotisations salariales et la diminution des prestations sociales. Un taux de 100 % signifie qu'une personne jusqu'ici sans activité lucrative aura, après avoir pris un emploi, le même revenu disponible qu'auparavant.

Les *effets de seuil* sont particulièrement préjudiciables lorsqu'une légère augmentation du

revenu du travail occasionne un recul disproportionné du revenu net disponible (le taux marginal d'imposition effectif est alors sensiblement supérieur à 100 %). Ils se manifestent notamment quand le droit à des prestations (p. ex. d'aide sociale) touche à sa fin ou que des indemnités (p. ex. de l'assurance-invalidité) diminuent progressivement.

Les cotisations d'assurances sociales ont un *caractère* (partiellement) *fiscal* lorsque les contributions et les prestations ne sont pas (entièrement) solidaires les unes des autres. Ainsi, dans l'AVS, les revenus supérieurs à 84 600 francs ne sont plus constitutifs de rentes. Autrement dit, la rente AVS n'augmente plus avec le revenu, bien qu'il faille continuer de cotiser au même taux. Ce caractère fiscal est soit voulu (c'est le cas pour l'AVS), soit lié au système, comme dans le deuxième pilier, en raison du taux de conversion minimal trop élevé.

2 Bütler et al. (2004), Dorn et Sousa-Poza (2005).

de réinsertion. S'y ajoute l'effet de seuil accompagnant leur sortie du régime actuel. Enfin, les échelons de rentes au sein de l'AI ne sont guère plus mobilisateurs. Bref, une série de correctifs seraient ici les bienvenus: tant que le niveau des besoins vitaux des PC ne sera pas rediscuté, que la prestation indépendante du revenu n'augmentera pas et que l'introduction d'un système linéaire de rentes dans l'AI sera différée, travailler ou travailler plus n'en vaudra pas la peine pour de nombreux bénéficiaires de l'AI.

### Jeunes et jeunes adultes

Du point de vue incitatif, les aides sociales destinées aux jeunes adultes sont doublement problématiques. D'abord, elles les plongent très tôt dans une dépendance à leur égard. Les prestations de l'AI, parfois combinées aux PC, offrent en effet un substitut salarial très appréciable. Ensuite, cette dépendance a des effets négatifs sur les parcours professionnels des bénéficiaires, puisque les échelons de rentes et les effets de seuil liés à la sortie de l'aide ne les poussent pas à intégrer le marché du travail. Il faut sérieusement étudier l'idée consistant à remplacer les rentes AI pour les moins de 30 ans par un renforcement des mesures d'encadrement et d'insertion.

Pour renforcer l'effet incitatif dans le domaine des PC et, dans une moindre mesure, celui de l'aide sociale, il y a lieu de redimensionner le «besoin vital». Il faut aussi soumettre au débat un système d'aide sociale différencié selon les types de demandes, dans lequel la définition du besoin vital pour les jeunes adultes sans enfant est plus restreinte que pour les bénéficiaires plus âgés. En contrepartie, des allocations d'intégration plus généreuses pourraient récompenser les efforts d'intégration professionnelle réussis.

### Familles à faibles revenus

Les familles à ressources modestes reçoivent, en cas de recours à l'AI des ou du parent, une garantie financière suffisamment confortable pour rendre peu attrayant un retour à la vie active. En plus des rentes pour enfants de l'AI et de la prévoyance professionnelle, les PC fournissent, au besoin, des subsides supplémentaires et pour enfants exonérées d'im-

pôts. En ce qui concerne les aides pour enfants, il est certainement possible d'adapter ces assurances sociales. Si l'on souhaite renforcer l'incitation au travail dans le domaine de l'aide sociale, il faut réexaminer les prestations circonstanciées et peu transparentes destinées aux familles. Les avantages perçus par les familles nombreuses bénéficiant de l'aide sociale, par rapport à d'autres ménages précarisés, appellent une correction.

### Les «deuxièmes salaires»

L'effet limitatif qu'a la progressivité de l'impôt sur l'incitation à travailler des deuxièmes apporteurs de revenus, le plus souvent des mères, est connu depuis longtemps<sup>5</sup>. L'AVS comporte aussi certaines incitations fautives: ainsi, les conjoints sans activité lucrative sont libérés de l'obligation de cotiser, le «splitting» des revenus attribue aux couples mariés une rente AVS équivalant à 150 % au plus de la rente maximale et les bonifications pour tâches éducatives sont versées indépendamment du nombre d'enfants. Une future réforme de l'AVS pourrait, par exemple, limiter le «splitting» aux couples avec enfants et graduer les bonifications éducatives en fonction du nombre d'enfants. D'autres mesures sont concevables à terme: l'introduction d'une AVS indépendante de l'état civil ou une réforme en profondeur du système des aides et allocations familiales visant une meilleure compatibilité famille-travail.

À bon droit, peu de gens remettent en cause le dispositif des assurances sociales. Ne perdons, toutefois, pas de vue la question des incitations. Dans l'idéal, celles qui dissuadent de travailler ou de travailler plus doivent être éliminées. Comme le montre notre étude récapitulative, un potentiel non négligeable existe à cet égard. Sa mise en valeur implique souvent un délicat arbitrage de politique sociale: pour parvenir à créer, moyennant une mobilisation de fonds acceptable, des incitations au travail tout en réduisant les effets de seuil, il n'y a guère d'autre choix que d'abaisser le niveau de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> P. ex. Bütler (2007).



**Christoph A. Schaltegger**

Professeur ordinaire d'économie politique à l'université de Lucerne et directeur de l'Institut d'économie financière et de droit financier de l'université de Saint-Gall



**Lukas A. Schmid**

Assistant scientifique à l'université de Lucerne



**Patrick Leisibach**

Assistant scientifique à l'université de Lucerne

### Bibliographie

- Bütler M., «Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-) Verhalten der Frauen», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8(1), 2007, pp. 1–19.
- Bütler M., Huguenin O. et Teppa F., *What triggers early retirement? Results from Swiss pension funds*, document de travail, université de Lausanne, 2004.
- Coile C. C., «Economic determinants of workers' retirement decisions», *Journal of Economic Surveys*, 29(4), 2015, pp. 830–853.
- Dorn D. et Sousa-Poza A., «The determinants of early retirement in Switzerland», *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 141(2), 2005, pp. 247–283.
- Lalive R., Magesan A. et Staubli S., *Raising the full retirement age: defaults vs. incentives*, document de travail, 2017.
- Leisibach P., Schaltegger C. A. et Schmid L. A., *Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit*, étude d'ensemble réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), 2018.