



HAL
open science

Quelles possibilités d'autofinancement des réformes de la prime d'activité ?

Felix J Bierbrauer, Pierre C Boyer, Emanuel Hansen, Adrien Vallette

► To cite this version:

Felix J Bierbrauer, Pierre C Boyer, Emanuel Hansen, Adrien Vallette. Quelles possibilités d'autofinancement des réformes de la prime d'activité ?. 2024. halshs-04563052

HAL Id: halshs-04563052

<https://shs.hal.science/halshs-04563052>

Preprint submitted on 29 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelles possibilités d'autofinancement des réformes de la prime d'activité ?

Notes IPP

n° 104

Février 2024

Felix J. Bierbrauer*
Pierre C. Boyer*
Emanuel Hansen*
Adrien Vallette

ISSN 1959-0199

www.ipp.eu

*Auteurs de l'étude de référence.

Les compléments de revenus d'activité comme la prime d'activité sont devenus une caractéristique déterminante des systèmes d'imposition et de transferts des pays de l'OCDE. Nous montrons qu'une fonction de test peut être utilisée pour identifier les inefficacités potentielles d'un système socio-fiscal donné. Ces inefficacités peuvent être corrigées par des réformes auto-financées utilisant les caractéristiques des prestations du type de la prime d'activité. De plus, cette approche permet également d'évaluer si une réforme donnée s'est autofinancée. Nous appliquons cette fonction dans le cadre français de la réforme de la prime d'activité de 2019 en prenant l'exemple spécifique des célibataires avec un enfant comme illustration. Cette réforme s'inscrit dans un plan de 10 milliards d'euros visant à améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres et de la classe moyenne, mis en place en réponse au mouvement des Gilets jaunes. Cette application nous permet de montrer deux résultats. D'une part, des inefficacités existaient avant la réforme de 2019 ce qui veut dire qu'une réforme auto-financée était possible. D'autre part, la réforme de 2019 ne l'a pas été car reposer sur un modèle d'autofinancement aurait exigé de se concentrer sur une fourchette de revenus plus resserrée que celle choisie en 2019, la réforme poursuivant d'autres objectifs. La méthodologie introduite dans cette note pourrait être appliquée à d'autres situations, ce qui pourrait permettre d'évaluer s'il existe encore des inefficacités dans le système socio-fiscal actuel. C'est notamment le travail qui est en cours en Allemagne avec un rapport présenté au Ministère du Travail fin 2023 dans le cadre d'accords de coalition visant à réformer les aides aux ménages modestes.

- Depuis l'introduction de l'EITC aux États-Unis en 1975, les compléments de revenus d'activité se sont fortement développés dans les pays de l'OCDE. En 2020, au moins 16 pays de l'OCDE ont mis en œuvre un programme de ce type.
- Un système socio-fiscal est inefficace, selon la théorie de la taxation optimale, lorsqu'il existe une marge de manœuvre pour des réformes fiscales autofinancées, c'est-à-dire des réformes qui ne nuisent à personne et aident au moins un ménage.
- L'application de cette approche au système socio-fiscal français en 2018, en se concentrant sur le cas des célibataires avec un enfant, montre que certaines inefficacités étaient présentes avant la réforme de 2019 : elles se trouvent vers 23 000 et 28 000 euros de salaire brut annuel. La réforme de 2019, en corrigeant ces inefficacités, aurait pu s'autofinancer.
- Cependant, cela n'a pas été le cas : reposer sur un modèle d'autofinancement aurait exigé de se concentrer sur une fourchette de revenus plus resserrée (entre 22 000 et 30 000 euros de salaire brut annuel environ) que celle choisie en 2019 (entre 6 000 et 27 500 euros de salaire brut annuel environ) la réforme poursuivant d'autres objectifs.
- Le code appliqué ici rétrospectivement est disponible en *open source* et utilisable pour analyser d'autres réformes similaires, passées ou à venir.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Introduction

Le 17 novembre 2018, les Gilets jaunes ont lancé un mouvement qui s'est rapidement transformé en une protestation généralisée contre la politique du gouvernement. En réponse à ce mouvement, le président Macron a présenté un plan de 10 milliards d'euros le 10 décembre. Dans le cadre de ce plan, la réforme de 2019 de la prime d'activité française a tenté d'améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres et de la classe moyenne, en augmentant les prestations reçues par les ménages qui travaillent et en élargissant l'éventail des revenus éligibles aux subventions. Cette réforme a entraîné une augmentation de 37% du nombre de participants au programme (4,5 millions de ménages en décembre 2019, soit 15% du nombre total de ménages). La prestation moyenne pour les bénéficiaires était de 185 euros par mois et de 208 euros pour les bénéficiaires au salaire minimum (Dardier, Doan et Lhermet, 2022). Cette situation a mis en évidence l'importance de la conception des programmes destinés aux travailleurs pauvres dans le débat public français. Les arguments sur ce qui devrait ou ne devrait pas être fait pour améliorer le système français d'imposition et de transfert reviennent régulièrement dans le débat public. L'arbitrage entre les considérations d'efficacité et d'équité joue un rôle crucial dans ce débat : pour des raisons d'équité, nous pourrions vouloir transférer davantage aux travailleurs modestes sans réduire les incitations à travailler des plus aisés. Mais sommes-nous condamnés à devoir choisir entre efficacité et équité ? Un système d'imposition et de transfert est inefficace lorsqu'il est possible de procéder à des réformes fiscales autofinancées (également appelées réformes Pareto améliorantes), c'est-à-dire des réformes qui ne nuisent à personne et qui aident au moins un ménage. Peut-on identifier une situation où des inefficacités sont présentes dans un système fiscal donné (par exemple la France en décembre 2018) ? Dans ce cas, pouvons-nous proposer des réformes fiscales spécifiques pour remédier à ces inefficacités ? Pouvons-nous évaluer les réformes fiscales mises en œuvre afin de déterminer si le système d'imposition et de transfert a été amélioré après une réforme par rapport au statu quo (par exemple, la réforme de la prime d'activité de janvier 2019) ?

Réformes fiscales autofinancées. Les réformes fiscales qui améliorent la situation de tous sont appelées réformes fiscales Pareto-améliorantes : les réformes de ce type éliminent les inefficacités du système fiscal existant et constituent des réductions d'impôts autofinancées. En tant que telles, ces réformes ne sont pas controversées et sont soutenues par l'ensemble de la population (Bierbrauer, Boyer et Peichl, 2021). Alors que les réductions d'impôts autofinancées sont associées au taux d'imposition au sommet de la distribution des revenus et à la

courbe de Dupuit-Laffer¹, les taux d'imposition peuvent également être inefficacement élevés pour les revenus inférieurs, ou la structure des taux d'imposition peut être inefficace. En particulier, aux niveaux de revenus où les programmes traditionnels sous condition de ressources sont progressivement supprimés, les systèmes d'imposition et de transfert peuvent présenter des taux d'imposition élevés et/ou des sauts discontinus entre le taux d'imposition avant et après la suppression progressive des transferts. Comment savoir si un système d'imposition et de transfert donné peut faire l'objet d'une réforme Pareto améliorante ? Bierbrauer, Boyer et Hansen (2023) proposent une nouvelle approche pour répondre à cette question, motivée par l'observation suivante. Les réformes des compléments de revenus d'activité tels que la prime d'activité impliquaient généralement deux tranches de revenus : une tranche d'entrée progressive avec des taux marginaux d'imposition plus faibles² et une tranche de sortie progressive avec des taux plus élevés par rapport au statu quo. En mobilisant les propriétés de ce type de réformes à deux tranches, on peut tester la présence d'inefficacités dans un système d'imposition et de transfert. Il s'agit d'un objet que nous appelons la fonction-test qui peut être appliquée à un système d'imposition et de transfert en place dans un pays donné. Cette fonction attribue à chaque niveau de revenu les recettes fiscales supplémentaires qui deviennent disponibles lorsque les taux marginaux d'imposition sont relevés dans une tranche contenant ce niveau de revenu, augmentant ainsi la charge fiscale à tous les niveaux de revenu plus élevés. Le test de l'existence d'inefficacités repose alors sur les idées suivantes : il n'y a pas de réforme Pareto-améliorante si et seulement si la fonction de test est comprise entre 0 et 1³ et si elle n'est pas croissante. Toute violation de cette dernière condition implique que le système fiscal peut être "Pareto-amélioré" par des réformes comme celle de la prime d'activité, à savoir, des réformes à deux tranches où les taux marginaux baissent dans la première et augmentent dans la seconde. Ce type de réforme est notamment discuté en Allemagne dans le cadre d'accords de coalition visant à réformer les aides aux ménages modestes avec un rapport présenté fin novembre au Ministère du Travail (Peichl et al., 2023).

Inefficacité du système français et réforme de la prime d'activité en 2019. Si l'on prend le cas des célibataires avec un enfant, l'application de notre approche au sys-

1. La courbe de Laffer, d'après Arthur Laffer (conseiller économique de l'administration Reagan), décrit la relation entre les taux d'imposition et les recettes fiscales et postule l'existence d'un taux d'imposition qui maximise les recettes, appelé le sommet de la courbe de Laffer. Pour l'anecdote, un ingénieur français, Jules Dupuit, avait déjà formalisé l'idée de Laffer dans un article académique intitulé "De la mesure de l'utilité des travaux publics" en 1844.

2. Le taux marginal d'imposition est le taux d'imposition payé pour un euro de revenu supplémentaire.

3. Comme détaillé dans Bierbrauer, Boyer et Hansen (2023), ces bornes peuvent être interprétées comme des conditions de Dupuit-Laffer qui, respectivement, indiquent si les taux marginaux d'imposition sont inefficacement élevés ou inefficacement bas.

tème français d'imposition et de transfert en 2018 montre que certaines inefficacités étaient présentes avant la réforme de 2019 : une réforme de la prime d'activité était nécessaire et aurait pu s'autofinancer. Cependant, la réforme de 2019 elle-même se s'est pas autofinancée : reposer sur un modèle d'autofinancement aurait exigé de se concentrer sur une fourchette de revenus plus resserrée que celle choisie en 2019.

Les aides aux revenus en France : la prime d'activité

Selon l'OCDE, les compléments aux revenus d'activité sont des " *régimes de protection sociale conçus pour apporter un complément de revenu aux familles ou aux individus dans le besoin, à condition qu'ils travaillent*" (OCDE, 2005).

L'objectif est double : d'une part, créer des incitations au travail (plus on travaille, plus la prestation est élevée) et, d'autre part, réduire la pauvreté, puisque ces subventions sont destinées aux ménages à faible revenu. S'appuyant sur les premières expériences menées aux États-Unis, les prestations liées à l'exercice d'un emploi ont gagné en popularité dans les pays de l'OCDE depuis les années 2000 (voir l'encadré 1). En 2020, au moins 16 pays de l'OCDE ont mis en œuvre un programme de prestations liées au travail, que ce soit sous la forme de transferts en espèces ou d'avantages fiscaux versés aux travailleurs. La prime d'activité est versée mensuellement et gérée par la Caisse d'allocations familiales (CAF). Il s'agit d'un programme de compléments de revenus d'activité créée en 2016. Cette allocation est née en 2016 de la fusion de deux instruments préexistants : le Revenu Solidarité Active activité (RSA activité) et la prime pour l'emploi, cette dernière ayant été créée en 2001. La prime d'activité a le même objectif que les précédentes, à savoir inciter au retour à l'emploi et augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. La fusion a été proposée pour corriger les inefficacités des programmes précédents : taux élevé de non-recours (c'est-à-dire la part des ménages éligibles qui ne demandent pas la prestation) pour le RSA activité, faible montant des subventions et faible incitation au travail pour la prime pour l'emploi.

En décembre 2018, en réponse au mouvement des Gilets jaunes (Boyer et al., 2020), le président Macron a annoncé une augmentation de 90 euros de la prime d'activité pour les individus au salaire minimum français (SMIC) à partir de janvier 2019, augmentant considérablement la générosité du programme : le coût de la prime d'activité est passé de 5,3 milliards d'euros en 2018 à 9,4 milliards d'euros en 2019 (Dardier, Doan et Lhermet, 2022). Par ailleurs, la réforme augmente également les seuils d'éligibilité des revenus : la nouvelle fourchette est devenue comprise entre 0,5 SMIC et 1,5 SMIC pour les célibataires

sans enfant (au lieu de 1,3 SMIC auparavant) et le montant de la prime augmente jusqu'à 1,2 SMIC au lieu de 0,95 SMIC. Fin 2019, 4,5 millions de foyers (6,46 millions de personnes) ont perçu la prime d'activité (1,3 million de plus qu'en 2018) ce qui correspond à 10% de la population adulte (Cabannes et Chevalier, 2020). Il est intéressant de se concentrer sur le cas des personnes seules avec un enfant car elles représentent une part importante de bénéficiaires de la prime d'activité. Fin 2018, les parents isolés (qui sont des mères célibataires dans 92% des cas) représentaient jusqu'à 19% des bénéficiaires de la prime d'activité.

Inefficacité du système français d'imposition et de transfert en 2018

Nous décrivons les principales composantes empiriques de la fonction de test que nous utilisons ci-dessous pour l'évaluation du système français d'imposition et de transfert de 2018.

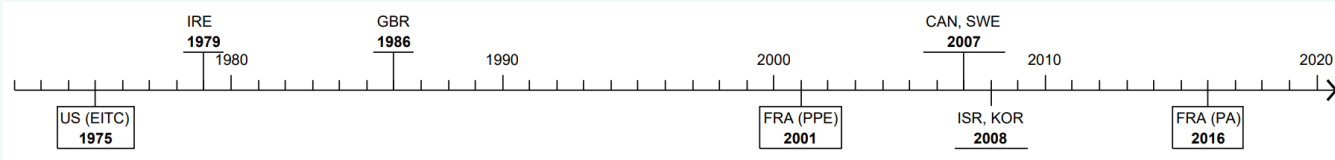
Nous appliquons la fonction de test décrite en détail dans l'encadré 2 pour détecter les inefficacités du système français de prélèvements et de transferts en 2018 pour les ménages dont le premier déclarant a entre 25 et 55 ans.

Intuitivement, deux facteurs d'inefficacité sont (i) des réactions comportementales plus importantes à la fiscalité (réactions de l'offre de travail aux marges intensive et extensive), (ii) des variations importantes des taux marginaux d'imposition le long de la distribution des revenus, qui se produisent généralement lors de la suppression progressive des programmes d'aide sociale.

Nous présentons les résultats pour un sous-échantillon de ménages français : ceux qui ont un adulte et un enfant. La figure 1 montre que pour chaque niveau de salaire brut annuel, la fonction de test est comprise entre 0 et 1. Cependant, entre 23 000 et 28 000 euros (c'est-à-dire entre 1,2 et 1,8 SMIC), on constate que la fonction de test augmente. La première augmentation est due à la suppression progressive de la prime d'activité, tandis que la seconde est due à la suppression progressive de la décôte et l'entrée dans l'impôt sur le revenu. Une réforme autofinancée était donc possible dans cette fourchette. Plus précisément, il existe une réforme fiscale de la prime d'activité (c'est-à-dire une réduction d'impôt à deux tranches avec une introduction progressive lorsque le taux marginal d'imposition diminue et une suppression progressive lorsqu'il augmente) qui aurait pu s'autofinancer.

Encadré 1 : Introduction des compléments de revenus dans les pays de l'OCDE.

L'introduction de l'EITC (Earned Income Tax Credit) en 1975 aux États-Unis a été présentée comme une réponse au "piège de la pauvreté". Dans les années 1960, de nouveaux programmes d'aide sociale ont été introduits dans le cadre de la "guerre contre la pauvreté" menée par le président Johnson. D'une part, les nouveaux programmes offraient des prestations plus généreuses aux familles à faibles revenus. D'autre part, lorsque ces prestations étaient progressivement supprimées, les familles à faibles revenus pouvaient se retrouver avec des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, dépassant 70% dans de nombreux cas. Au cours de la décennie suivante, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale a considérablement augmenté. Au début des années 1970, la recherche de solutions pour sortir du "piège de la pauvreté" par un renforcement des incitations au travail a été considérée comme une préoccupation politique urgente. Au fil du temps, l'EITC s'est développé et est devenu plus généreux, de sorte qu'il constitue aujourd'hui un pilier des politiques de transfert des États-Unis. Depuis l'introduction de l'EITC par les États-Unis en 1975, de nombreux pays de l'OCDE ont mis en œuvre des programmes de ce type, que ce soit sous la forme de transferts en espèces ou d'avantages fiscaux versés aux travailleurs (voir le graphique ci-dessous).



Années d'introduction d'une sélection de complément de revenus d'activité dans les pays de l'OCDE

Note : La figure indique la date de création de certaines subventions à l'emploi dans les pays de l'OCDE. En 1975, les États-Unis ont introduit l'EITC.

Lecture : En France, ce programme a été mis en œuvre pour la première fois en 2001 avec la prime pour l'Emploi (PPE), transformée ensuite en prime d'activité en 2016.

Source : Description des politiques de l'OCDE (<https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>) and Laun (2019).

Encadré 2 : Détails de la fonction de test.

Les principaux éléments de la fonction de test que nous utilisons sont les suivants.

Elasticités. Les élasticités du revenu du travail sont des paramètres importants qui déterminent l'existence d'inefficacités. Ces paramètres traduisent l'idée générale suivante : comment l'offre de travail réagit-elle (c'est-à-dire dans quelle mesure un individu est-il prêt à travailler) lorsque le revenu net du travail augmente ? Cette réaction est décomposée en deux marges :

- Une élasticité de marge intensive et une élasticité de marge extensive. La première est simple : si le salaire horaire net d'un individu augmente de 1%, combien d'heures supplémentaires cet individu est-il prêt à travailler ? Dans notre cas de référence, nous avons suivi Chetty et al. (2013) et l'avons fixé à 0,33 (si le salaire horaire net augmente de 1 %, le nombre d'heures travaillées augmente de 0,33 %).
- Pour la seconde, prenons un exemple pour expliquer la logique. Supposons qu'un individu ne travaille pas. Si un employeur souhaite l'embaucher pour 1 010 euros/mois au lieu de 1 000, comment la probabilité d'accepter cette offre d'emploi augmenterait-elle par rapport à la situation où l'on proposait 1 000 euros/mois ? La décision de travailler est affectée par la présence de coûts fixes que les personnes doivent payer si elles travaillent : par exemple, les frais de transport ou les frais de garde d'enfants. L'élasticité de la marge extensive tente d'appréhender la réactivité d'un individu à ces coûts. Intuitivement, plus les ménages sont réactifs aux marges intensive et extensive, plus il est possible de remédier aux inefficacités. Dans notre scénario de référence, nous supposons que l'élasticité de la marge extensive est décroissante (passant de 0,4 pour les bas revenus à 0,2 pour les revenus élevés (supérieurs à 30 000 euros par an)). Si le salaire annuel net augmente de 1 %, la probabilité d'accepter l'emploi augmente de 0,4 % à un faible niveau de revenu et de 0,2 % à des niveaux plus élevés).

En général, plus les élasticités sont élevées, plus les inefficacités sont importantes. Nous vérifions la robustesse de notre résultat avec différentes valeurs d'élasticité (marge extensive) allant de 0 à 0,5 : les résultats ne sont modifiés que dans une faible mesure.

Distribution des revenus et représentation du système d'imposition et de transfert dans l'analyse. La distribution des revenus que nous avons utilisée pour construire la fonction de revenu est dérivée du revenu brut du travail de l'ERFS (Enquête sur les Revenus Fiscaux et Sociaux) 2018. Cela implique que nous avons peu d'observations au sommet de la distribution des revenus. Pour calculer les différents taux marginaux d'imposition, nous utilisons un modèle de microsimulation qui n'inclut pas tous les impôts et transferts du système socio-fiscal français. En particulier, nous disposons du sous-ensemble d'instruments fiscaux suivant : l'impôt sur le revenu des personnes physiques et Décôte, la prime d'activité et les transferts sociaux (RSA). Les instruments importants n'étant pas inclus sont les cotisations de sécurité sociale, les aides au logement (par exemple, l'APL) ou les prestations familiales (par exemple, les Allocations Familiales). Nous identifions ci-après quelques inefficacités en utilisant ces instruments comme illustration de la méthode.

La réforme 2019 de la prime d'activité

Description de la modification des taux marginaux d'imposition.

La figure 2 présente les taux d'imposition marginaux de la prime d'activité, avant (ligne rouge) et après la réforme (ligne bleue) pour les parents isolés avec un enfant. Comme la prime d'activité augmente avec le revenu (jus-

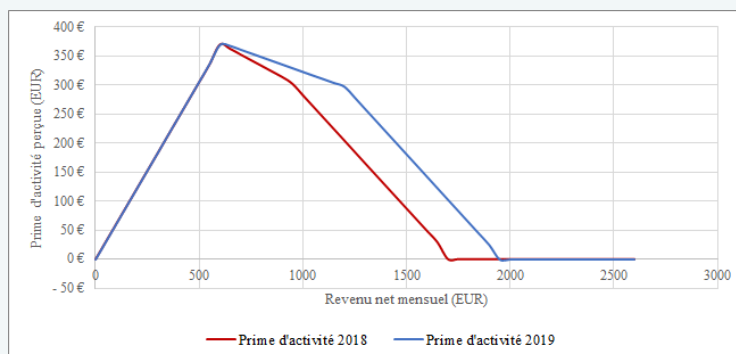
qu'à un montant maximum), les taux marginaux d'imposition sont négatifs sur les petits salaires bruts (car lorsque le salaire augmente, la prime aussi). Ensuite, la prime d'activité décroît progressivement, ce qui explique les taux marginaux d'imposition positifs autour de 6 000 et 20 000 euros par an. Une fois sortie de l'éligibilité de la prime d'activité, le taux marginal d'imposition de la prime d'activité reste à 0. Comme on peut le voir, la réforme est une ré-

Encadré 3 : Le calcul de la prime d'activité

La prime d'activité est basée sur le nombre de membres du ménage et leurs ressources des trois derniers mois. Elle se compose de trois parties :

- Premièrement, un montant forfaitaire qui dépend de la composition du ménage (plus il y a de personnes dans le ménage, plus ce montant est élevé).
- Deuxièmement, une partie de tous les revenus (une certaine part des revenus du travail et d'autres subventions telles que les aides au logement ou les allocations familiales) est soustraite à la prime d'activité.
- Troisièmement, il y a une prime individuelle pour chaque personne du ménage qui travaille et gagne plus de 0,5 fois le salaire minimum, en fonction du revenu du travail (plus le salaire est élevé, plus la prime est élevée, jusqu'à un plafond).

C'est précisément cette dernière partie qui a changé avec la réforme de 2019, qui a augmenté à la fois le montant maximal que vous pouvez obtenir de la prime individuelle (qui a augmenté d'environ 90 euros) et le revenu du travail pour lequel vous obtenez le montant maximal de la prime individuelle (avant la réforme, il était à 0,8 salaire minimum, après la réforme, il est à 1 salaire minimum soit 1 200 euros nets par mois en 2019).



Étude de cas - célibataire avec un enfant - Montant de la prime d'activité perçue par mois avant et après la réforme

Lecture : La figure présente le montant que la prime d'activité d'une personne seule avec un enfant pourrait recevoir en fonction de son revenu net. Cette personne pourrait recevoir jusqu'à 369 euros par mois pour un revenu mensuel de 600 euros. Il s'agit d'un cas d'étude pour lequel on suppose que cette personne bénéficie des aides au logement (APL) et n'a pas d'autres revenus que son salaire.

Source : Calculs des auteurs.

forme à deux tranches puisque les taux marginaux d'imposition sont réduits entre 6.000 et 14.900 euros par an et augmentés entre 22 900 et 27 500 euros par an.

La réforme de 2019 s'est-elle autofinancée ?

Nous évaluons si la réforme s'est autofinancée. La figure 3 montre que cette réforme n'était pas autofinancée pour différentes valeurs des élasticité de la marge extensive. Si la réforme s'était autofinancée, elle aurait généré plus de recettes fiscales qu'auparavant (ou au moins autant). Or, on constate que ce n'est pas le cas pour cette réforme. La figure 3 présente les recettes générées par les réformes pour différentes élasticité de marge extensive : la réforme ne s'autofinance pas quelque soit la valeur d'élasticité de marge extensive retenue. La perte de recettes fiscales (générosité accrue du programme) lors de l'introduction progressive de la réforme n'a pas été compensée par l'augmentation des recettes fiscales due à des taux d'imposition marginaux plus élevés lors de la sortie progressive de la réforme. Ce résultat peut surprendre à première vue, car les inefficacités observées précédemment ont été couvertes par la réforme (lignes rouges en pointillés dans la figure 1). Cependant, cette réforme couvrait une part beaucoup plus importante de la distribution des revenus (l'introduction progressive de la réforme commence à 6

000 euros par an, alors que la sortie progressive de la réforme se situe à 27 500 euros par an pour un célibataire avec un enfant) alors que les inefficacités se situaient surtout entre 23 000 et 28 000 euros par an. Nous commentons la deuxième partie de la figure dans la section suivante.

Un exemple de réforme autofinancée.

Puisque la réforme de 2019 ne s'est pas autofinancée, on peut se demander ce qu'aurait pu être une réforme qui aurait été autofinancée. Une réforme autofinancée aurait été plus ciblée sur les niveaux de revenus correspondant aux inefficacités (là où la courbe augmente dans la figure 1). La figure 3 présente le montant des recettes fiscales qu'une telle réforme aurait pu redistribuer aux ménages si elle avait été mise en œuvre. Ces baisses d'impôts de 1% qui maximiseraient les recettes fiscales redistribuées aux ménages auraient été les suivantes : (i) une entrée progressive à 21 950 euros par an (25 980 pour la seconde réforme), (ii) une sortie progressive entre 23 700 et 25 450 euros par an (resp. 27 940 et 29 900 pour la seconde réforme). Avec le gain de recettes fiscales de la réforme, il aurait été possible de verser un montant forfaitaire supplémentaire de 1,65 euros par an à chaque ménage de pa-

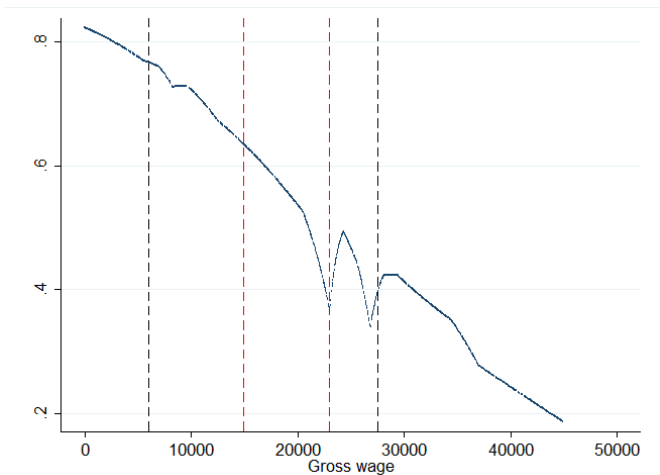


Figure 1 – Fonction de test du système français de transfert d'impôts 2018 pour les parents célibataires avec un enfant.

Notes : La figure 1 représente la fonction de test pour le salaire brut annuel. Les lignes pointillées noires représentent le seuil de revenu à partir duquel la réforme de la prime d'activité de 2019 s'applique progressivement (6 000 euros par an pour un célibataire avec un enfant) et s'arrête (27 500 euros par an pour un célibataire avec un enfant). Les lignes pointillées rouges représentent le seuil de revenu à partir duquel la réforme de la prime d'activité de 2019 cesse de s'appliquer progressivement (14 900 euros pour un célibataire avec un enfant) et commence à s'arrêter progressivement (22 900 euros par an pour un célibataire avec un enfant).
Lecture : La fonction de test est comprise entre 0 et 1. Cependant, entre 22 000 et 28 000 euros, la fonction de test augmente, ce qui signifie qu'une réforme autofinancée était possible.
Source : Moteur OpenFisca, Modèle de microsimulation TAXIPP, enquête ERF5 (INSEE), et calculs des auteurs.

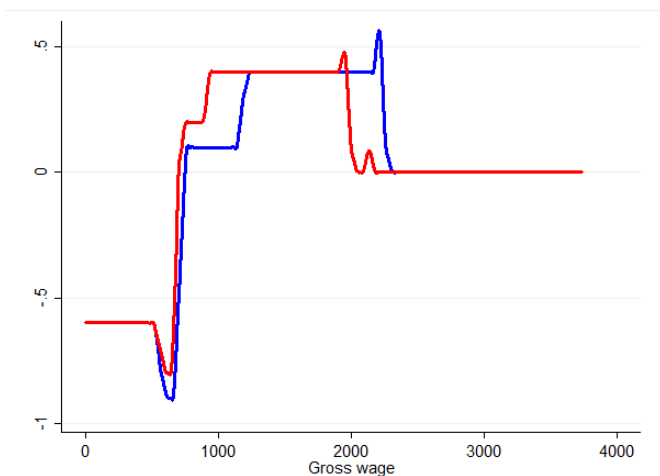


Figure 2 – Taux marginaux d'imposition de la prime d'activité en 2018 et 2019 (personnes seules avec un enfant).

Notes : La figure 2 présente les taux marginaux d'imposition de la prime d'activité pour 2018 (en rouge) et 2019 (en bleu) pour chaque salaire mensuel brut des célibataires avec un enfant, en supposant qu'ils gagnent le même salaire pendant un an.
Lecture : Le premier euro gagné par un célibataire avec un enfant implique de recevoir 0,61 euro de prime d'activité. Gagner un euro de plus avec un salaire mensuel brut de 1 500 euros implique de payer 0,39 euros d'impôts en plus (c'est-à-dire que la prime d'activité diminue de 0,39 euros).
Source : Moteur OpenFisca, Modèle de microsimulation TAXIPP, enquête ERF5 (INSEE), et calculs des auteurs.

rents isolés avec un enfant (avec notre élasticité de base).

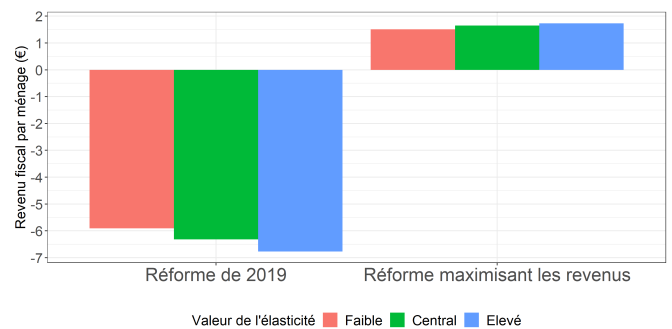


Figure 3 – Recettes fiscales de la réforme 2019 et d'une réforme maximisant les recettes (célibataire avec un enfant).

Notes : La figure 3 montre l'impact total (pour les célibataires avec un enfant) des recettes fiscales de la réforme de 2019 et d'une réforme maximisant les recettes pour les trois cas : une élasticité décroissante de la marge extensive (verte) qui passe de 0,4 pour les bas revenus (revenus inférieurs à 30 000 euros par an) à 0,2 pour les hauts revenus (revenus supérieurs à 30 000 euros par an), c'est-à-dire égale à 0 (rouge) ou à 0,5 (bleu). L'élasticité de la marge intensive est fixée à 0,33. En 2020, 25% des familles sont monoparentales, dont 45% avec un seul enfant (Algava (2021)).
Lecture : La réforme de 2019 aurait généré une perte de recettes fiscales équivalente à une perte de 6,32 euros par ménage de parents isolés avec un enfant et par an. La réforme maximisant les recettes disponible à ce moment-là aurait généré l'équivalent de 1,65 euros par ménage et par an.
Source : Moteur OpenFisca, Modèle de microsimulation TAXIPP, enquête ERF5 (INSEE), et calculs des auteurs.

Conclusion

Les compléments de revenu d'activité sont des dispositifs d'aides destinés à apporter un complément de revenu aux familles dans le besoin, tout en maintenant des incitations au travail. La réforme 2019 de la prime d'activité s'inscrit dans un mouvement d'extension et de développement de ces programmes dans les pays de l'OCDE. Fin 2019, 14% des ménages français bénéficiaient de la prime d'activité. Leurs propriétés intéressantes les rendent très attractifs pour les décideurs politiques car ils pourraient réduire à la fois la pauvreté et le chômage. Il est donc nécessaire de comprendre et d'évaluer ces programmes afin de mieux les calibrer et les concevoir. Enfin, la méthodologie que nous avons introduite offre un nouvel outil pour identifier les inefficacités qui subsistent dans le système d'imposition et de transfert et les potentielles réductions d'impôts autofinancés.

Auteurs

Felix J. Bierbrauer est professeur à l'Université de Cologne - Centre de recherche macroéconomique (CMR).

Pierre C. Boyer est professeur à l'École polytechnique - CREST et directeur du programme "Démocratie et institutions" à l'IPP.

Emanuel Hansen est professeur à la LMU Munich et à l'Institut ifo.

Adrien Vallette est doctorant au CREST et à l'IPP.

Étude de référence

Bierbrauer, Felix J., Boyer, Pierre C, and Hansen, Emanuel (2023). Pareto-improving tax reforms and the Earned Income Tax Credit. *Econometrica*, 91 (3) : 1077–1103.

Remerciements

Cette note a bénéficié du soutien de la Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, Fondation allemande pour la recherche) dans le cadre de la stratégie d'excellence allemande - EXC2126/1 - 390838866, ainsi que des Investissements d'Avenir (ANR-11-IDEX-0003/Labex Ecodec/ANR-11-LABX-0047), de l'ANR-19-CE41-0011-01 et de l'ANR-20-CE41-0013-01.

Nous souhaitons également remercier Elie Gerschel et Pablo Rodriguez pour leur travail en tant qu'assistants de recherche, ainsi que les membres de la communauté Openfisca qui nous ont aidés à manipuler et à utiliser le code d'OpenFisca de manière appropriée.

Références bibliographiques

- Algava Kilian Bloch, Isabelle Robert-Bobée Élisabeth (2021). *Les familles en 2020 : 25% de familles monoparentales, 21% de familles nombreuses*. INSEE.
- Bierbrauer, F. J., P. C. Boyer et A. Peichl (2021). « Politically feasible reforms of non-linear tax systems ». *American Economic Review* 111.1, p. 153-91.
- Bierbrauer, Felix J., Pierre C. Boyer et Emanuel Hansen (2023). « Pareto-Improving Tax Reforms and the Earned Income Tax Credit ». *Econometrica* 91.3, p. 1077-1103.
- Boyer, P. C., T. Delemotte, G. Gauthier, V. Rollet et B. Schmutz (2020). « Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes ». *Revue économique* 71.1, p. 109-138.
- Cabannes, Pierre-Yves et Martin Chevalier (2020). *Minima sociaux et prestations sociale : Ménages aux revenus modestes et redistribution - Edition 2020*. DREES.
- Chetty, Raj, Adam Guren, Day Manoli et Andrea Weber (2013). « Does Indivisible Labor Explain the Difference between Micro and Macro Elasticities? A Meta-Analysis of Extensive Margin Elasticities ». *NBER Macroeconomics Annual* 27.1, p. 1-56.
- Dardier, A., Q-C. Doan et C. Lhermet (2022). *La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité*. DREES.
- Laun, Lisa (juin 2019). *In-work benefits across Europe*. Working Paper Series 2019 :16. IFAU.
- OECD (2005). *OECD Employment Outlook 2005*. url : <https://www.oecd.org/els/emp/36780865.pdf>.
- Peichl, A., H. Bonin, H. Stichnoth, F. Bierbrauer, M. Blömer, M. Dolls, E. Hansen, M. Hebsaker, S. Necker, M. Pannier, B. Petkov et L. Windsteiger (2023). *Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize*. url : <https://bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-629-erwerbstaetigenfreibetraege?s=03>.