

## 5. INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER AU LUXEMBOURG<sup>186</sup>

### 5.1 INTRODUCTION

La pauvreté et l'exclusion sociale prennent de l'ampleur au Luxembourg. Le taux de risque de pauvreté est passé de 13,5 % en 2007 à 16,7 % en 2018, soit un taux proche de la moyenne de la zone euro (17 %)<sup>187</sup>.

Si l'accès à l'emploi ne permet pas d'éradiquer la pauvreté, il contribue néanmoins à en réduire le risque. En 2018, le taux de risque de pauvreté des personnes en emploi s'est établi à 11,5 %, un taux certes encore élevé en comparaison internationale mais nettement inférieur à celui des personnes sans emploi ou à faible intensité de travail (qui est près de quatre fois plus élevé). Il n'est donc guère surprenant que, dans le cadre de sa stratégie décennale de croissance, l'Union européenne, dans son ensemble, s'était donné l'objectif de porter le taux d'emploi global des 20 à 64 ans à 75 % jusqu'en 2020. Le Plan national de réforme, qui constitue l'instrument clé de cette stratégie à l'échelle nationale, expose les objectifs décennaux nationaux et formule l'approche du gouvernement luxembourgeois pour les atteindre. Dans ce contexte, le Luxembourg s'était fixé l'objectif de hisser le taux d'emploi global à 73 % en 2020. Selon les plus récentes données disponibles, le taux d'emploi demeure encore bien éloigné de cet objectif (68,4 % en 2019)<sup>188</sup>.

Sur la base de recommandations et d'expériences internationales, l'augmentation du taux d'emploi passe par une multitude de mesures destinées à améliorer l'employabilité de la population résidente, mais aussi par des actions préventives visant à réduire le risque d'enlèvement dans le chômage (ou l'inactivité), en favorisant le redéploiement des salariés vers des activités de croissance et en identifiant les besoins en compétences des entreprises.

De même, la conception des systèmes d'imposition et de prestations influe sur le rendement financier du travail et, *a fortiori*, sur l'offre de travail et le taux d'emploi. Cette thématique est sujette à controverse avec comme question clé l'arbitrage entre équité et efficacité. Les politiques de redistribution ont pour objectif de réduire les inégalités, par exemple en imposant les revenus des individus les plus aisés et en subventionnant ceux des plus démunis. Dans le même temps, ces politiques pèseraient sur l'efficacité économique en créant des effets désincitatifs sur l'offre de travail. Des organisations / institutions internationales évoquent régulièrement l'existence de freins à l'emploi au Luxembourg<sup>189</sup>.

Cette étude dresse un état des lieux concernant les incitations financières à travailler telles qu'elles ressortent d'indicateurs synthétiques développés par la Commission européenne et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (voir ci-après pour plus d'informations). Elle est organisée comme suit : la section 2 présente le cadre théorique général et les indicateurs clés qui sous-tendent notre analyse. La section 3 décrit les incitations financières à travailler au Luxembourg

<sup>186</sup> Analyse rédigée par Cindy Veiga. Les vues exprimées dans cette partie sont exclusivement celles des auteurs respectifs et ne sont pas considérées comme reflétant les vues de la BCL ou de l'Eurosystème.

<sup>187</sup> Le taux de risque de pauvreté est défini comme « la part des personnes ayant un revenu disponible équivalent (après transferts sociaux) inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national après transferts sociaux ». Source : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-datasets/product?code=tespm010>. Selon le STATEC (2020), le taux de pauvreté aurait encore augmenté à 17,5 % en 2019 au Luxembourg.

Comme le souligne Eurostat, ce taux ne constitue pas en soi un « indicateur de richesse ou de pauvreté ». « Il se contente d'offrir un point de comparaison des bas revenus par rapport aux revenus des autres habitants d'un pays donné ».

<sup>188</sup> Pour rappel, le taux d'emploi mesure la part de la population occupée dans la population en âge de travailler et se définit comme le rapport entre l'emploi résident et la population résidente âgée de 20 à 64 ans. Ce taux a été calculé sur la base des données d'activité et de population telles que publiées par le STATEC et compilées à partir de sources administratives. Pour une analyse détaillée, voir l'encadré 1 « Retour sur l'évolution du taux d'emploi au Luxembourg » dans le Bulletin BCL 2019/3, pp. 107-113.

<sup>189</sup> Voir Carone et al. (2004), FMI (2018), OCDE (2005) et OCDE (2017).



telles qu'elles ressortent de ces indicateurs synthétiques. Dans la section 4, nous passerons en revue les recommandations internationales en matière d'incitations financières à travailler. Enfin, la dernière section synthétise les principaux résultats de notre étude.

## 5.2 DÉFINITIONS ET CONSIDÉRATIONS CONCEPTUELLES

Dans ce chapitre, nous présenterons le cadre théorique général et les concepts et indicateurs clés qui sous-tendent l'analyse des incitations financières à travailler.

### 5.2.1 Définitions

Selon le modèle microéconomique de base (théorie « néo-classique »), l'offre de travail résulte de l'arbitrage entre travail (consommation) et loisir. L'individu choisit, de manière rationnelle, une combinaison travail/loisir qui maximise son utilité sous sa contrainte budgétaire. Le travail étant source de désutilité, l'offre de travail se justifie par le revenu qu'elle procure et qui permet d'acquérir des biens de consommation.

Dans ce contexte, tout revenu auquel un individu peut prétendre sans travailler (sous forme de prestations sociales), augmenterait son salaire de réserve<sup>190</sup> et réduirait ses incitations à participer au marché du travail ou à augmenter son volume de travail (Brewer et al., 2010). Aux effets désincitatifs potentiels inhérents au système de prestations s'ajoutent des distorsions engendrées par le système fiscal (Meghir et Phillips, 2010). L'imposition des revenus du travail, par exemple, réduirait l'intérêt financier à travailler en créant un écart entre la rémunération du travail et le salaire net perçu par le salarié<sup>191</sup>.

Dans la littérature économique, les incitations financières à travailler sont évaluées à travers des concepts de « trappes » ou « freins à l'emploi ».

- La notion de *trappe à chômage* désigne une situation où les prestations versées aux chômeurs, sous forme d'indemnités de chômage, sont élevées par rapport au revenu net du travail auquel ils pourraient prétendre, en raison de l'effet conjugué de la suppression des allocations de chômage et de l'imposition des revenus du travail en cas de passage à l'emploi.
- La *trappe à inactivité* désigne une situation similaire, mais qui s'applique à la population (en âge de travailler) inactive<sup>192</sup>. Dans ce cas, la trappe est générée par la perte des prestations d'assistance sociale en cas de prise d'emploi, mais le système d'imposition peut lui aussi avoir un effet décourageant. Cet effet serait particulièrement important pour les partenaires ou époux d'individus en emploi : en cas d'imposition collective, tout revenu potentiel du partenaire inactif serait taxé à un taux relativement élevé, ce qui réduirait le gain net lié à la prise d'un emploi (voir l'encadré 6 ci-après).

190 On entend par « salaire de réserve », le salaire en deçà duquel une personne à la recherche d'un emploi n'accepte pas une offre d'emploi. Le salaire de réserve dépend notamment du niveau des prestations d'assistance sociale auxquelles le chômeur peut prétendre sans travailler.

191 Bien que dans la littérature économique il soit communément admis qu'une augmentation des taux d'imposition ait des effets désincitatifs sur l'offre de travail, identifier clairement ces effets n'est pas une tâche aisée. En effet, une hausse du taux d'imposition exercerait deux effets opposés. *i)* Une baisse du salaire net (hausse des impôts) diminuerait le coût d'opportunité du loisir et inciterait l'individu à travailler moins (effet de substitution). *ii)* S'il souhaite maintenir sa consommation au même niveau que précédemment, l'individu doit accroître son volume de travail (effet revenu).

192 Les personnes inactives ne sont ni en emploi, ni à la recherche d'un emploi (ou disponibles pour le marché du travail), et ce, pour diverses raisons : âge, études, retraite, choix personnel, maladie ou encore découragement. Dans le contexte des trappes à inactivité, les chômeurs de longue durée, non éligibles aux allocations de chômage, sont également considérés comme inactifs.

- La *trappe à bas salaires* (ou à pauvreté) fait référence aux conséquences financières, pour une personne disposant d'un emploi faiblement rémunéré, d'une hausse de son volume de travail. Le revenu additionnel est jugé insuffisant pour compenser l'effort additionnel requis.

L'impact des systèmes d'imposition et de prestations dépend de l'élasticité de l'offre de travail<sup>193</sup>. Les travaux de recherche empirique donnent des résultats ambigus et peu concluants sur l'élasticité de celle-ci et l'ampleur des effets qui en découlent. Cependant, il semble exister un consensus sur une sensibilité accrue de l'offre de travail de certains groupes socio-économiques, à savoir : les parents isolés (familles monoparentales), les couples mono-actifs, les femmes (Bettio et Verashchagina (2009), Evers et al. (2008)) et les personnes peu qualifiées (ou à faibles revenus) (Kalyva et al. (2018), Meghir et Phillips (2010)).

### 5.2.2 Indicateurs synthétiques

La Commission européenne et l'OCDE ont développé des indicateurs synthétiques d'incitations financières à travailler.

- Ces indicateurs, appelés Taux marginaux d'imposition effectifs (*TMIE*), montrent la part d'une hausse des revenus du travail qui est neutralisée par l'effet conjugué d'une hausse des prélèvements socio fiscaux et d'une diminution des prestations sociales. Autrement dit, ils évaluent la charge fiscale effective qui pèse sur tout revenu additionnel et permettent d'identifier des situations où les individus n'ont que peu ou pas d'incitations financières à prendre un emploi ou à accroître leur volume de travail<sup>194</sup>. Formellement, le taux marginal d'imposition effectif correspond à :

$$(1a) \quad TMIE = 1 - \frac{(\Delta R_{net})}{(\Delta R_{brut})} * 100$$

où  $\Delta R_{net}$  indique la variation du revenu net après impôts et prestations et  $\Delta R_{brut}$  représente le revenu du travail brut additionnel perçu par l'individu.

Les variations des revenus net et brut résultant de la transition entre deux situations au regard du marché du travail (« A » et « B ») se dénotent comme suit :

$$(1b) \quad \Delta R_{brut} = R_{brut\_B} - R_{brut\_A}$$

$$(1c) \quad \Delta R_{net} = R_{net\_B} - R_{net\_A} = (R_{brut\_B} - i_B + p_B) - (R_{brut\_A} - i_A + p_A)$$

où  $i$  désigne le total des impôts payés par l'individu et  $p$  indique les prestations sociales perçues<sup>195</sup>.

193 L'élasticité indique le pourcentage de variation de l'offre de travail suite à une variation du revenu net.

194 Ces indicateurs sont calculés par la Commission européenne et l'OCDE à partir de modèles impôts-prestations. Ces modèles montrent la manière dont les règles fiscales et de prestations affectent le revenu net des ménages lorsqu'ils sont dans et hors du travail. Les modèles impôts prestations font partie des bases de données de la Commission européenne et de l'OCDE qui incorporent des informations détaillées sur les règles applicables en matière d'imposition et de prestations dans les pays membres de l'Union européenne et/ou de l'OCDE et permettent d'évaluer les politiques de redistribution, l'adéquation des revenus, la charge fiscale et la générosité des prestations pour les personnes en âge de travailler et leurs familles. Pour plus d'informations, voir OCDE (2020). Pour les données, voir <http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/> et [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/tax-and-benefits-indicators-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/tax-and-benefits-indicators-database_en).

195 Les indicateurs synthétiques prennent en compte les prestations et transferts suivants : les allocations de chômage, les prestations d'assistance sociale telles que le Revenu d'inclusion sociale (REVIS), les aides au logement et, plus particulièrement, la subvention de loyer qui a été introduite en janvier 2016 au Luxembourg, les allocations familiales, les aides pour parents isolés, les abattements fiscaux et crédits d'impôt, les cotisations de sécurité sociale et toute autre prestation telle que les chèques services accueil.

La définition des taux marginaux d'imposition effectifs est identique, quel que soit le type de *trappe* analysé. La seule différence réside dans l'interprétation des situations « A » et « B » :

Transition du chômage (indemnisé) vers l'emploi :  $TMIE_u$

Passage de l'inactivité à l'emploi :  $TMIE_i$

Augmentation du volume de travail :  $TMIE_{lw}$ <sup>196</sup>

Les incitations financières à travailler sont d'autant plus faibles que le taux marginal d'imposition effectif est élevé. Ainsi, un  $TMIE$  égal à 100 indique qu'un accroissement du revenu brut n'entraîne pas de hausse du revenu net. Corolairement, un  $TMIE$  proche de 0 montre qu'un accroissement du revenu brut se traduit par une hausse quasi équivalente du revenu net.

b. Les effets du système socio-fiscal sur l'offre de travail varient en fonction de la composition des ménages et de leurs revenus. Notre analyse se concentrera sur des ménages types, représentatifs de la population résidente au Luxembourg<sup>197</sup> :

- Les célibataires (adultes vivant seuls et sans enfants).
- Les couples mariés (ou partenaires légaux), avec ou sans enfants et qui sont, soit mono-actifs (le premier conjoint apporte un revenu et le deuxième est inactif), soit biactifs (le premier conjoint apporte un revenu dit « principal » et le deuxième apporte un revenu dit « d'appoint »)<sup>198</sup>.
- Les familles monoparentales constituées de parents isolés avec enfant(s).

De même, les incitations financières seront étudiées à plusieurs niveaux de revenus : 33 %, 40 %, 50 %, 67 %, 100 % et 150 % du salaire brut moyen<sup>199</sup>.

L'encadré 4 illustre le calcul du taux marginal d'imposition effectif pour le Luxembourg. Les paramètres étaient d'application au Luxembourg en 2019.

196 Dans l'étude qui suit, les indices  $u$ ,  $i$  et  $lw$ , issus de la terminologie anglophone (« unemployment », « inactivity » et « low wages ») permettront de mieux distinguer les taux marginaux d'imposition effectifs selon le type de *trappe* analysé.

197 Selon le plus récent recensement de la population, en 2011, un tiers des ménages résidents étaient composés d'une seule personne, 30 % étaient des couples avec enfants, 20 % étaient des couples sans enfants et 8 % étaient constitués de familles monoparentales. Les ménages restants étaient composés de ménages non familiaux multiples (avec des personnes sans lien de parenté mais vivant ensemble) ou de ménages multifamiliaux (avec des personnes d'une même famille ou de familles différentes). Source : STATEC.

198 En 2011, 59 % des enfants vivaient dans des ménages formés de couples avec enfant(s) où les deux parents travaillaient (couples biactifs), un tiers vivaient dans des ménages formés de couples avec enfant(s) où seulement un des parents avait une activité professionnelle et dans 8 % des cas, aucun parent ne travaillait (STATEC, 2013).

199 Selon les plus récentes données disponibles, le salaire brut moyen s'est établi à 60 770 EUR par an au Luxembourg en 2019 (soit 5 065 EUR mensuels). Source : [https://taxben.oecd.org/docs/TaxBen\\_wages.xlsx](https://taxben.oecd.org/docs/TaxBen_wages.xlsx). À titre de comparaison, le salaire social minimum non qualifié (qualifié) s'est élevé à 2 090 EUR (2 508 EUR) par mois en 2019, ce qui équivaut à 41 % (50 %) du salaire brut moyen. Le salaire brut moyen correspond au salaire d'une personne travaillant à temps plein dans les secteurs de l'industrie et des services marchands (branches B à N classées selon la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne, NACE Rév. 2). Il comprend le salaire de base ainsi que toute autre composante salariale variable telles que les primes, les gratifications, le 13<sup>ème</sup> mois etc.

Encadré 4 :

## ILLUSTRATION DU CALCUL DU TAUX MARGINAL D'IMPOSITION EFFECTIF AU LUXEMBOURG

Le tableau 1 décrit brièvement les différentes variables socio-fiscales pertinentes pour le calcul d'un TMIE.

Tableau 1:

### Déscription des variables socio-fiscales pertinentes pour le calcul des TMIE

SITUATION	EN EMPLOI	AU CHÔMAGE	EN INACTIVITÉ
<b>Revenu du travail brut</b>	SSM non qualifié, soit 41 % du salaire moyen	Nul	Nul
<b>Revenus de remplacement ou d'assistance sociale</b>	Nul	<b>Allocations chômage</b> Le montant des prestations correspond à 80 % du salaire brut antérieur (85 % en cas d'enfants dépendants). Ce montant ne peut excéder 250 % du SSM non qualifié et ce plafond dégressif est ramené à respectivement 200 % et 150 % après 6 et 12 mois d'indemnisation. La durée d'indemnisation maximale est de douze mois mais elle peut être étendue sous certaines conditions (liées par exemple à l'âge du chômeur).	<b>Revenu d'inclusion sociale</b> Le REVIS comprend d'une part, une allocation « d'inclusion », composée d'un montant de base qui évolue en fonction de la composition du ménage et d'autre part, une allocation « d'activation » censée encourager et inciter les bénéficiaires à participer au marché du travail (en acceptant un emploi ou en augmentant leur volume de travail). Voir l'encadré 5 pour plus d'informations.
<b>Aide au logement</b>	Le montant de la subvention de loyer varie en fonction du loyer payé par le ménage et de son revenu. En 2019, le plafond de la subvention de loyer s'est établi à 124 euros pour une personne seule et un ménage sans enfants, auxquels il faut ajouter 25 euros par enfant. Sont éligibles les ménages dont le revenu annuel ne dépasse pas un certain seuil.		
<b>Allocation de vie chère</b>	En 2019, le montant annuel de l'allocation de vie chère s'est élevé à 1 320 euros pour une personne seule et 1 650 euros pour une communauté domestique de deux personnes. Elle était augmentée de 330 euros pour chaque personne supplémentaire. Sont éligibles les ménages dont le revenu annuel ne dépasse pas un certain seuil.		
<b>Cotisations de sécurité sociale</b>	Les revenus du travail et les allocations de chômage sont soumis aux cotisations d'assurance maladie (2,8 % plus 0,25 % au titre de la majoration pour prestations en espèces), d'assurance pension (8 %) et aux cotisations pour l'assurance dépendance (1,4 %).		Le REVIS est soumis aux cotisations d'assurance maladie (2,8 %) et à celles relatives à l'assurance dépendance (1,4 %).
<b>Impôt sur le revenu</b>	Impôt sur le revenu progressif suivant le barème.		Exemption
<b>Crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM)</b>	Le CISSM est réservé aux salariés dont la rémunération est proche du SSM. Son montant est fixé à 70 euros pour des salaires bruts mensuels compris entre 1 500 et 2 500 euros et diminue de façon progressive de 70 euros à 0 euros pour des salaires bruts mensuels allant de 2 500 euros à 3 000 euros. Pour le salarié travaillant à temps partiel, le crédit d'impôt est calculé sur base d'un salaire brut mensuel fictif que celui-ci aurait perçu s'il avait été occupé, aux mêmes conditions de rémunération, à temps plein et le mois entier.  Le CISSM est également applicable aux indemnités de chômage qui sont considérées comme « revenus d'une occupation salariée ».		Non applicable
<b>Crédit d'impôt pour salariés (CIS)</b>	Le montant du CIS varie en fonction du revenu du contribuable. Il augmente de façon progressive de 300 euros à 600 euros pour un salaire brut annuel jusqu'à 11 265 euros. Il est fixé à un montant forfaitaire de 600 euros pour les salaires compris entre 11 266 euros et 40 000 euros par an. Il diminue par la suite progressivement jusqu'à un salaire brut annuel de 79 999 euros et est nul au delà de 80 000 euros.  Le CIS est également applicable aux indemnités de chômage qui sont considérées comme « revenus d'une occupation salariée ».		Non applicable

Source : EUROMOD (2020), FNS, guichet.lu, IGSS, OCDE (2020)

Le tableau 2 présente un exemple de calcul du *TMIE* pour un célibataire sans enfants lors d'une transition du chômage indemnisé respectivement de l'inactivité à un emploi rémunéré au SSM non qualifié<sup>200</sup>. Dans cet exemple, le *TMIE* d'un tel ménage s'élèverait à près de 90 % (80 %) en 2019. En d'autres termes, le revenu net additionnel découlant du passage du chômage (de l'inactivité) à un emploi faiblement rémunéré représenterait environ 10 % (20 %) du revenu brut supplémentaire.

Tableau 2:

**Calcul du *TMIE* pour un célibataire sans enfants passant du chômage respectivement de l'inactivité à un emploi rémunéré au SSM non qualifié**  
(en euros, sauf indication contraire, 2019)

		CHÔMAGE (U)	INACTIVITÉ (I)	EMPLOI RÉMUNÉRÉ AU SSM NON QUALIFIÉ (E)	$\Delta_{U \rightarrow E}$	$\Delta_{I \rightarrow E}$
1	Revenu du travail brut	0	0	24 916	24 916	24 916
2	Revenus de remplacement, dont	19 933	0	0	-19 933	0
	Allocations de chômage	19 933	0	0	-19 933	0
3	Autres prestations d'assistance sociale, dont	5 453	20 403	2 808	-2 645	-17 595
	Revenu d'inclusion sociale	2 645	17 595	0	-2 645	-17 595
	Aide au logement	1 488	1 488	1 488	0	0
	Allocation de vie chère	1 320	1 320	1 320	0	0
4	Impôts sur le revenu et charges sociales, dont	2 940	652	4 016	1 076	3 364
	Contributions de sécurité sociale	2 394	652	3 014	620	2 362
	Impôt sur le revenu	546	0	1 002	456	1 002
5	Prestations liées à l'emploi, dont	0	0	1 440	1 440	1 440
	Crédit d'impôt pour salariés	0	0	600	600	600
	Crédit d'impôt salaire social minimum	0	0	840	840	840
6 = 1-4+2+3+5	Revenu net disponible	22 446	19 751	25 148	2 702	5 397
<i>TMIE</i> (%)		89 % $=100 * \left[ 1 - \frac{(2\,702)}{(24\,916)} \right]$	78 % $=100 * \left[ 1 - \frac{(5\,397)}{(24\,916)} \right]$			

Remarque : Nous avons déduit du montant du SSM brut, des frais d'obtention (fixés au minimum forfaitaire de 540 euros par an) et des dépenses spéciales (fixées au minimum forfaitaire de 480 euros par an) afin de déterminer le revenu imposable.

Sources : EUROMOD (2020), Fonds national de solidarité (FNS), IGSS, OCDE (2020), calculs BCL

200 À des fins illustratives, la personne au chômage était rémunérée au SSM non qualifié dans son précédent emploi, avant l'entrée au chômage. Cette hypothèse importe pour le calcul des indemnités de chômage (voir aussi ci-après).

### 5.2.3 Limites méthodologiques

Bien que les indicateurs synthétiques décrits ci-avant fournissent des informations utiles sur les incitations financières à travailler, il convient de souligner l'existence de limites d'ordre théorique et méthodologique.

En premier lieu, ces indicateurs – de nature purement statique – reposent sur une approche traditionnelle, assez restreinte, selon laquelle l'offre de travail résulte de l'arbitrage entre consommation et loisir. Or, cette approche microéconomique ne reflète qu'un côté de la médaille d'une problématique hautement plus complexe.

On peut raisonnablement imaginer une situation dans laquelle, d'un point de vue financier, il serait peu incitatif pour un chômeur d'accepter un emploi impliquant un revenu à peine supérieur (voire même inférieur<sup>201</sup>) à son revenu de remplacement actuel, mais dans laquelle il percevrait cet emploi comme un tremplin vers le marché du travail avec des perspectives de carrière favorables, ce qui justifierait alors d'accepter cette offre. De même, l'utilité du travail ne se limite pas au salaire qu'il procure. Le travail constitue aussi un vecteur d'intégration sociale. Par ailleurs, l'offre de travail est conditionnée par une multitude d'autres facteurs tels que l'état du marché du travail, l'appariement entre l'offre et la demande de travail, etc.

Finalement, ces indicateurs synthétiques reposent sur des profils socio-fiscaux (cas types) prédéfinis, ce qui leur confère une grande simplicité d'utilisation et justifie leur popularité dans les études empiriques. Les résultats d'une analyse basée sur des cas types ne renseignent pas sur l'ampleur des pièges à l'emploi, le nombre de personnes concernées ou encore le comportement effectif de la population en âge de travail. Ces résultats sont, par conséquent, plus indicatifs que conclusifs.

## 5.3 INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER AU LUXEMBOURG

Dans ce chapitre, nous présenterons le cadre théorique général et les concepts et indicateurs clés qui sous-tendent l'analyse des incitations financières à travailler.

### 5.3.1 Trappe à chômage

Le niveau des indemnités de chômage et leur disparation lors du retour à l'emploi tendraient à réduire les incitations financières au travail (à court terme). Le graphique 19 montre l'effet des systèmes d'imposition et de prestations sur les incitations financières à travailler d'un chômeur indemnisé, pour différentes configurations familiales et différents niveaux de salaire de retour à l'emploi.

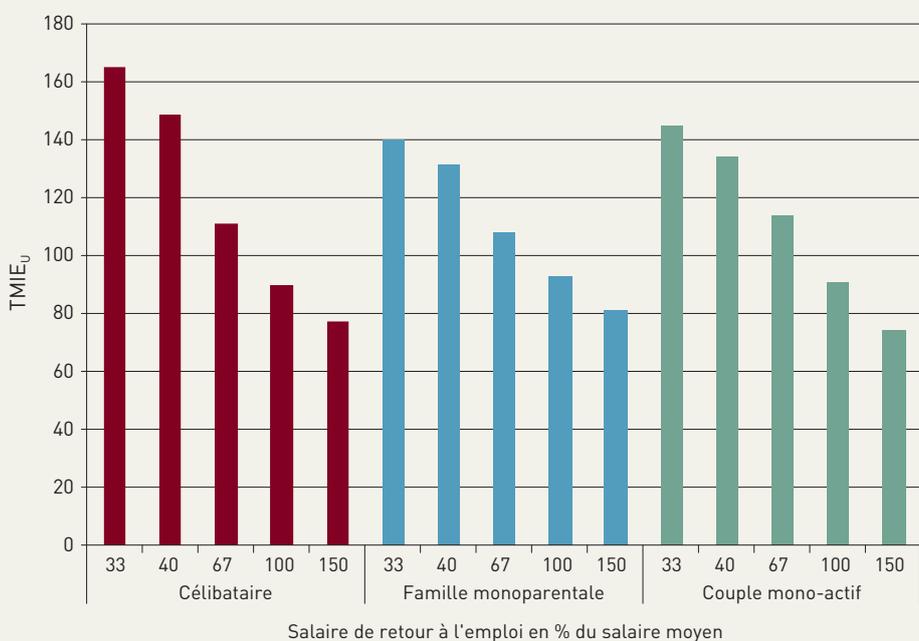
Les  $TMIE_u$  qui s'attachent à l'acceptation d'une offre d'emploi au même salaire qu'avant le chômage<sup>202</sup> tournent autour de 90 %, quelle que soit la configuration familiale considérée (contre environ 70 % en moyenne dans l'Union européenne). En d'autres termes, le gain net financier à court terme associé à l'acceptation d'un emploi atteint seulement 10 % des revenus bruts. Ce gain pourrait s'avérer insuffisant pour couvrir d'éventuels coûts liés au retour à l'emploi et ainsi piéger les personnes considérées dans des trappes à chômage.

201 Ce serait le cas, par exemple, si une personne acceptait un emploi à temps partiel ou un emploi rémunéré à un salaire bien inférieur à son ancien salaire.

202 Dans notre analyse et à des fins d'illustration, nous considérons un salaire antérieur au chômage équivalent à 100 % du salaire moyen. Ce choix n'a cependant aucun impact sur les tendances générales dégagées en termes d'incitations financières.

Graphique 19

Trappe à chômage – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une transition du chômage à l'emploi (salaire antérieur équivalent à 100 % du salaire moyen, 2019)



Note : Le graphique montre la portion du salaire [perçu après le passage du chômage à l'emploi] qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les  $TMIE_u$  des couples mono-actifs représentés sur ce graphique correspondent à la moyenne des  $TMIE_u$  auxquels font face les couples mono-actifs avec et sans enfants.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

Les  $TMIE_u$  sont supérieurs à 100 % pour des salaires de retour à l'emploi inférieurs à 100 % du salaire moyen, ce qui s'explique tout simplement par le fait que les allocations de chômage sont déterminées par un pourcentage (en général, 80 % au Luxembourg) du salaire antérieur, qui dans notre exemple (et à des fins purement illustratives) équivaut à 100 % du salaire moyen. Un retour à l'emploi à un salaire (bien) inférieur au salaire antérieur (et à l'allocation de chômage) pénaliserait *de facto* financièrement le ménage<sup>203</sup>.

On remarque aussi que les  $TMIE_u$  diminuent au fur et à mesure que le salaire de retour à l'emploi augmente. Il en ressort que les politiques d'activation qui aident les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi de meilleure qualité (via des formations, une réorientation professionnelle, etc.), contribuent à accroître leur intérêt financier à travailler.

203 Il convient de noter que ce cas de figure concerne les demandeurs d'emploi qui reprennent un emploi avec un temps de travail équivalent à leur ancien emploi, mais rémunéré à un taux de salaire horaire inférieur à l'ancien salaire. En effet, si une personne retrouve un emploi à temps partiel (alors qu'elle travaillait à temps plein auparavant), son salaire mensuel sera certes inférieur à son ancien salaire mensuel, mais cette personne continuera, en partie, de bénéficier de l'allocation de chômage (à temps partiel). Dans ce cas de figure, les  $TMIE_u$  seront plus faibles.

Par ailleurs, lorsqu'un chômeur indemnisé accepte un emploi dont le salaire est inférieur à son salaire antérieur (et à son allocation de chômage), la diminution de son revenu net (qui explique les  $TMIE_u$  élevés) vient du fait que le nouvel emploi est moins bien rémunéré (et non d'un éventuel impact du système d'imposition et de prestations).

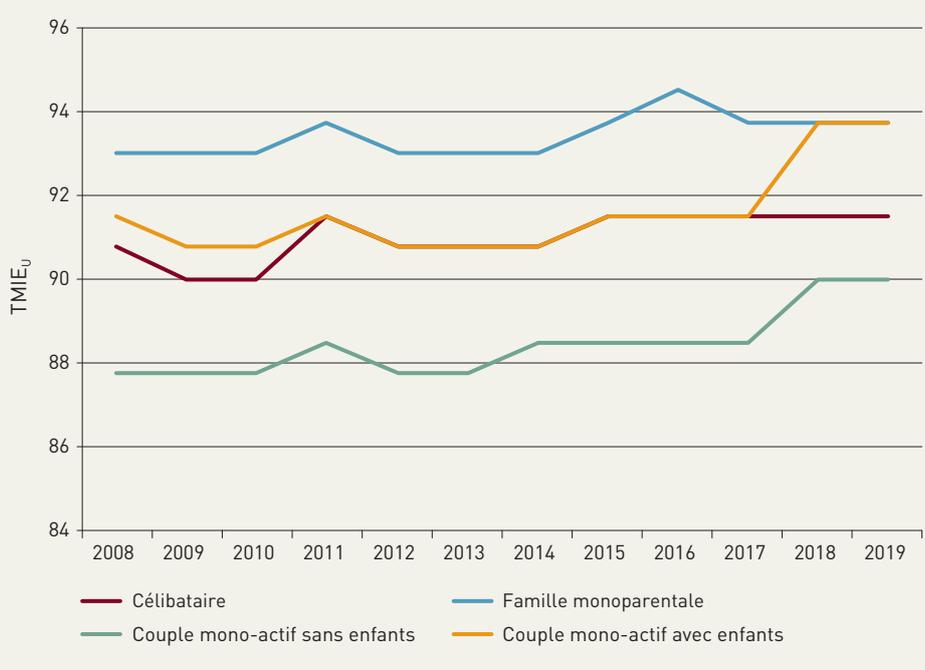
Des  $TMIE_U$  comparables pour différents types de ménages n'impliquent pas nécessairement des situations socio-fiscales identiques. Pour les célibataires et les familles monoparentales, les  $TMIE_U$  élevés s'expliqueraient principalement par la perte des allocations de chômage. En revanche, pour les couples mono-actifs sans enfants, ces effets désincitatifs seraient accentués par la disparition des aides au logement lors du passage à l'emploi. Pour les couples mono-actifs avec enfants, les  $TMIE_U$  élevés seraient aussi dus à la disparition de l'aide complémentaire (allocation d'inclusion sociale) à laquelle ce type de ménage aurait droit pour pouvoir atteindre un seuil minimum de revenus.

En ce qui concerne l'évolution dans le temps des trappes à chômage (graphique 20), on observe une relative stabilité des  $TMIE_U$  au cours de la dernière décennie, lorsqu'un chômeur accepte un emploi rémunéré au même taux que son salaire précédent (soit, dans notre exemple, au salaire moyen)<sup>204</sup>. On note, cependant, une légère dégradation des incitations financières à travailler des couples mono-actifs (avec et sans enfants) entre 2017 et 2018.

- Une décomposition des  $TMIE_U$  par composantes (impôts et prestations) révèle que, pour les couples mono-actifs sans enfants, la détérioration observée en 2018 s'expliquerait principalement par la perte des aides au logement (subvention de loyer) lors du passage à un emploi rémunéré au salaire moyen, une situation qui ne se présentait pas en début d'année 2017. En effet, la réforme de la subvention de loyer, en 2017<sup>205</sup>, a revu à la hausse les seuils de revenus (plafonds) retenus pour l'éligibilité de l'aide, ce qui a permis à certains ménages, non éligibles auparavant (car disposant de ressources supérieures aux anciens seuils), de pouvoir désormais bénéficier de l'aide au logement

Graphique 20

Évolution dans le temps de la trappe à chômage – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une transition du chômage à un emploi rémunéré au salaire moyen



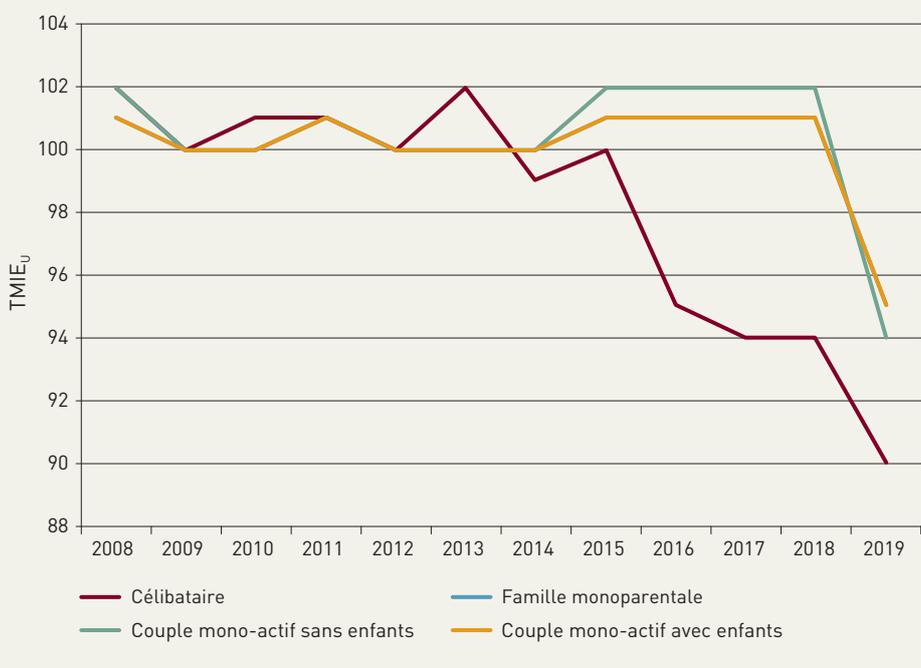
Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage du chômage à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.  
Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

204 Dans ce contexte, il convient de mentionner que, pour enrayer les effets néfastes de la crise économique et financière de 2008 (et de ses suites) sur le revenu des ménages, le gouvernement avait décidé de modifier temporairement les dispositions relatives aux indemnités de chômage, avec des critères d'éligibilité élargis, une dégressivité des allocations réduite et une extension de la durée d'indemnisation. Les indicateurs synthétiques révèlent une relative stabilité des trappes à chômage au cours des dernières années. Par conséquent, ces conditions plus généreuses (en vigueur entre 2010 et fin 2017) ne semblent pas avoir eu d'impact négatif significatif sur les incitations financières à travailler (en tout cas, au niveau agrégé).

205 Pour plus d'informations, voir le Règlement grand-ducal du 15 décembre 2017 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 décembre 2015 fixant les conditions et modalités d'octroi de la subvention de loyer prévue par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, publié au Mémorial A, N° 1074 du 18 décembre 2017.

Graphique 21

Évolution dans le temps de la trappe à chômage – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une transition du chômage à un emploi rémunéré au salaire social minimum



Note : Le graphique montre la portion du salaire [perçu après le passage du chômage à l'emploi] qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

(lorsqu'au chômage)<sup>206</sup>. Cette générosité accrue en termes de subvention de loyer n'améliore donc pas les incitations financières à travailler (à un salaire dépassant les plafonds de ressources retenus pour son attribution).

- En ce qui concerne les couples mono-actifs avec enfants, la détérioration observée entre 2017 et 2018 s'expliquerait principalement par le retrait de certaines prestations d'assistance sociale lors du passage à un emploi et, en l'occurrence, l'allocation de vie chère<sup>207</sup>. Depuis janvier 2018, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de naissance ne sont plus prises en compte dans la détermination du revenu annuel global des ménages, ce qui a permis d'élargir l'admissibilité à l'allocation de vie chère. Suite à ce changement législatif, un couple mono-actif avec enfants dont l'apporteur de revenu était rémunéré au salaire

moyen, mais qui se retrouve désormais au chômage, est devenu éligible à l'allocation de vie chère. Le passage à un emploi rémunéré au même taux que le poste antérieur impliquerait cependant un revenu annuel brut supérieur au seuil retenu par la loi et donc le retrait des droits à cette prestation.

Le graphique 21 illustre l'évolution dans le temps des incitations financières à travailler pour un chômeur, rémunéré antérieurement au salaire social minimum (non qualifié) et qui accepte un emploi rémunéré au même taux. On constate que, pour les parents isolés<sup>208</sup> et les couples mono-actifs, les  $TMIE_u$  sont restés relativement stables jusqu'en 2018, à des niveaux supérieurs à 100 %. En d'autres termes, pour ce type de ménages, l'accroissement du revenu brut suite au retour à un emploi rémunéré au salaire social minimum non qualifié impliquerait une baisse du revenu net, créant des effets hautement

206 Plus en détail, en 2018, un couple mono-actif sans enfants, dont l'apporteur de revenu était au chômage et percevait une indemnité de chômage équivalente à 80 % de son salaire antérieur (soit, ici, le salaire moyen) disposait d'un revenu net disponible inférieur au seuil de revenu retenu pour l'éligibilité à la subvention de loyer. Ce type de couple avait donc droit à la subvention de loyer. En acceptant un emploi rémunéré au salaire moyen, le revenu net disponible du ménage passait au dessus du seuil d'éligibilité, ce qui entraînait le retrait de l'aide au logement. En 2017, ce même ménage ne bénéficiait pas de la subvention de loyer, indépendamment qu'il soit au chômage ou en emploi, étant donné que son revenu dépassait le seuil de revenu retenu, avant la réforme, pour déterminer l'éligibilité à l'aide au logement.

Sur la base des indicateurs disponibles, la réforme de la subvention de loyer n'aurait pas eu d'impact sur les incitations financières à travailler d'autres types de ménages comme, par exemple les célibataires, lors d'un retour à l'emploi rémunéré au salaire moyen. En effet, en raison de leur revenu net disponible supérieur aux seuils de revenus retenus (avant et après la réforme), ils ne seraient pas éligibles à cette aide.

207 Pour plus d'informations, voir le Règlement du Gouvernement en conseil du 10 novembre 2017 relatif à l'octroi d'une allocation de vie chère au titre de l'année 2018, publié au Mémorial A, N° 1105 du 21 décembre 2017.

208 La courbe qui illustre le TMIE des familles monoparentales se confond avec celle qui illustre le TMIE des couples mono-actifs avec enfants.

désincitatifs à l'emploi. Du côté des célibataires, les  $TMIE_U$  se sont sensiblement améliorés en 2016, principalement sous l'effet de l'introduction de la subvention de loyer au mois de janvier. Avant cette date, seuls les bénéficiaires du revenu minimum garanti (ou d'une allocation complémentaire en sus de leurs revenus d'activité ou de remplacement) pouvaient prétendre (sous certaines conditions) à une allocation de loyer. Ainsi, un chômeur indemnisé ayant droit à l'allocation de loyer en 2015 et acceptant un emploi rémunéré au salaire social minimum se voyait retirer le droit à cette allocation (en raison du non-respect des critères d'éligibilité). Au contraire, en raison de l'élargissement de la couverture et de l'introduction de critères d'éligibilité plus vastes, il maintiendrait son droit à la subvention de loyer introduite en 2016, ce qui augmenterait ses incitations financières à prendre un emploi.

Sur la base des indicateurs synthétiques, la réforme fiscale de 2017 ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur les incitations financières à travailler au Luxembourg, ce qui n'est pas surprenant. En effet, la réforme du barème d'imposition a entraîné des allègements fiscaux pour tous les contribuables, ce qui implique un effet limité sur les  $TMIE^{209}$ .

En revanche, on observe une baisse sensible des  $TMIE_U$  en 2019 pour les individus aspirant à un emploi rémunéré au salaire social minimum et ce, quelle que soit la configuration familiale considérée, ce qui pourrait s'expliquer par la revalorisation ad-hoc du SSM et l'introduction d'un Crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) en janvier 2019. Toutes choses égales par ailleurs, ces deux mesures ont entraîné un accroissement du salaire net de ces individus, sans changer la situation financière des chômeurs.

En 2019, les  $TMIE_U$  sont passés sous la barre des 100 % pour l'ensemble des configurations familiales analysées.

En conclusion, les indicateurs synthétiques témoignent d'une dégradation des trappes à chômage pour certaines configurations familiales lors du passage à un emploi rémunéré au salaire moyen au cours des dernières années. En revanche, la transition du chômage à un emploi rémunéré au salaire minimum serait devenue financièrement plus attractive.

### 5.3.2 Trappe à inactivité

Le niveau des revenus d'assistance sociale et leur réduction (voire leur retrait), i) en cas de passage de l'inactivité (totale) à l'emploi ou ii) en cas d'accroissement du volume de travail tendraient à réduire les incitations financières au travail. L'encadré 5 décrit brièvement les revenus d'assistance sociale existant au Luxembourg.

209 La réforme du Crédit d'impôt pour salariés (CIS), qui est passé de 300 euros à 600 euros en 2017 (avec un effet dégressif au-delà de 40 000 euros de revenus) n'a pas impacté les incitations financières à travailler lors d'un passage du chômage indemnisé à l'emploi, ce qui s'explique tout simplement par le fait que le CIS s'applique aussi aux indemnités de chômage.

Encadré 5 :

## REVENU D'INCLUSION SOCIALE

Le Revenu d'inclusion sociale (REVIS) qui a remplacé le Revenu minimum garanti (RMG) au 1er janvier 2019 est scindé en deux composantes :

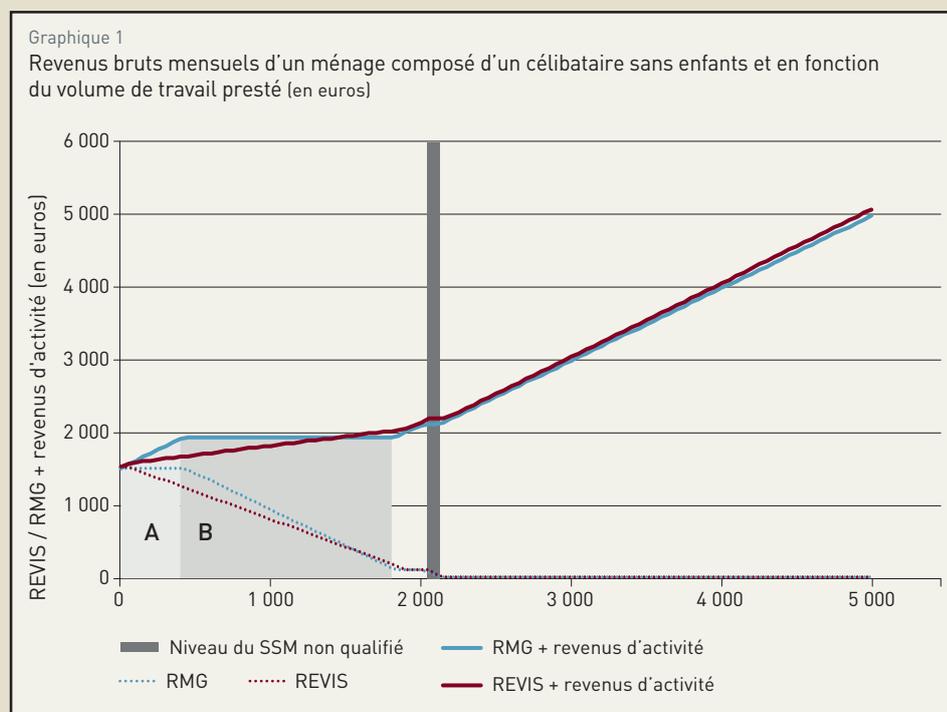
1. Une *allocation d'inclusion* dont le but est de conférer des moyens d'existence de base aux personnes sans revenus ou dont les revenus n'atteignent pas un certain seuil. En 2019, cette allocation était constituée comme suit :

- un montant de base par adulte (733 euros\*)<sup>210</sup> ;
- un montant de base par enfant (228 euros\*) majoré dans le cas d'un ménage monoparental ;
- un forfait pour les frais de ménage (733 euros\*), majoré en présence d'un ou de plusieurs enfants.

2. Une *allocation d'activation* accordée à la personne qui participe à une mesure d'activation. Le bénéficiaire est temporairement affecté à des travaux d'utilité publique et est rémunéré sur base du SSM non qualifié.

À titre d'illustration, un célibataire inactif, ne participant à aucune mesure d'activation, a droit à une allocation de 1 466 euros mensuels (733 euros + 733 euros), soit 17 595 euros par an<sup>211</sup>.

L'un des principaux objectifs de la réforme du RMG était de promouvoir l'activation des bénéficiaires et leur (ré-)insertion sur le marché du travail, en conditionnant son accès (sauf exception) à l'inscription comme demandeur d'emploi à l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)<sup>212</sup> et en réformant le mécanisme d'immunisation des revenus du travail existant.



Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

210 \* Montants maximaux.

211 On retrouve ce chiffre au tableau 2 dans l'encadré 4 (ligne « Revenu d'inclusion sociale »).

212 Désormais, pour tout ménage souhaitant bénéficier du REVIS, chaque adulte membre qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou ne poursuit pas des études fait l'objet d'un profilage par l'ADEM afin de déterminer sa capacité d'intégration sur le marché de l'emploi. Si la personne est jugée apte à intégrer le marché de l'emploi, elle doit s'inscrire en tant que demandeur d'emploi à l'ADEM. En revanche, si la personne présente des besoins spécifiques en matière d'activation sociale et professionnelle, elle est orientée vers l'Office national d'inclusion sociale (ONIS) (pour suivre des formations par exemple). Dans l'ancien système (RMG), seule la personne membre du ménage percevant le RMG et désignée en tant que « demandeur principal » devait s'inscrire auprès de l'ADEM.

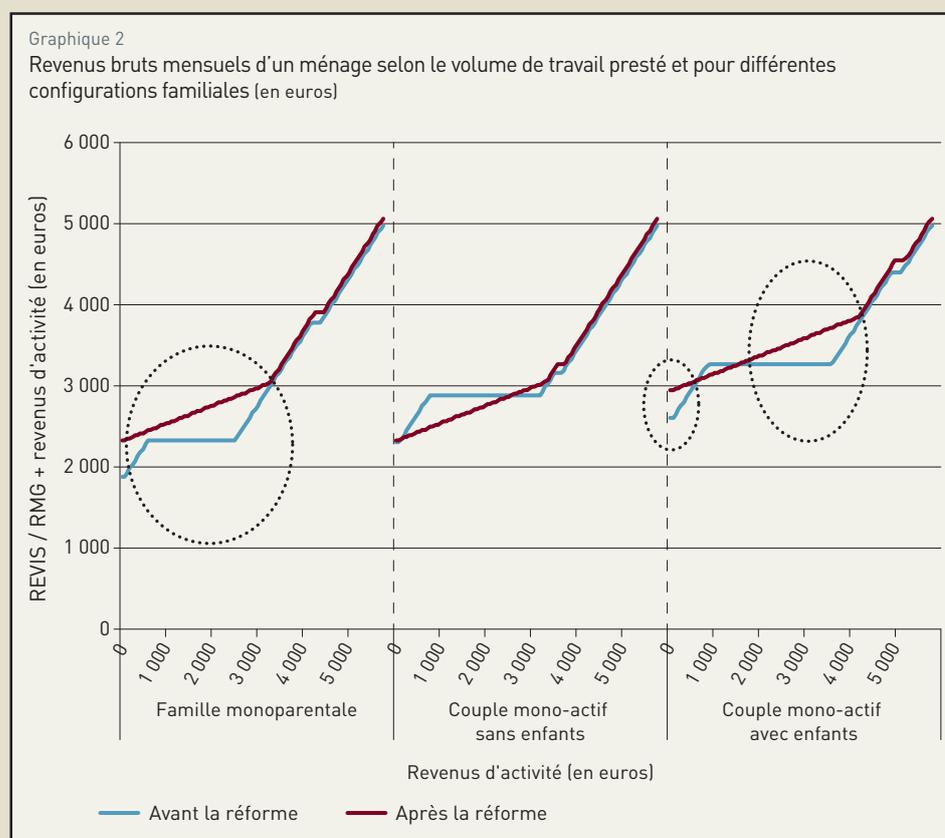
Ce mécanisme est illustré au graphique 1 pour un ménage composé d'un adulte célibataire sans enfants (et au graphique 2 pour d'autres configurations familiales<sup>213</sup>). Ces graphiques montrent l'évolution des revenus bruts d'un ménage (axe des ordonnées) en fonction du volume de travail presté (axes des abscisses).

Sous l'ancien régime, le RMG était cumulable avec des revenus d'activité pour autant que ces derniers n'excédaient pas 30 % du RMG (partie ascendante de la courbe bleue continue et partie plane de la courbe bleue pointillées (zone A) représentées sur le graphique). Lorsque les revenus d'activité dépassaient ce seuil (fixe), chaque euro supplémentaire perçu était soustrait (1 pour 1) du montant du RMG, de sorte que le supplément de revenu découlant de l'accroissement de l'activité professionnelle était réduit à néant. Cette situation est illustrée dans la zone B sur le graphique : le montant du RMG (courbe bleue pointillée) diminuait au fur et à mesure que le volume de travail augmentait, mais cette hausse de l'activité ne se traduisait pas par une hausse du revenu brut total (partie plane de la courbe bleue continue). Ce régime générait d'importantes trappes à inactivité partielle (ou trappes à bas salaires) (avec des *TMIE* atteignant les 100 % dès que les revenus d'activité dépassaient 30 % du RMG) et incitait les allocataires à travailler quelques heures uniquement (jusqu'au seuil qui équivalait à un salaire brut égal à 30 % du RMG brut auquel le ménage avait droit).

Le nouveau régime (REVIS) a introduit une immunisation directe de 25 % des revenus d'activité (ou revenus de remplacement). Par conséquent, le revenu total du bénéficiaire (composé des revenus d'activité et de l'allocation d'inclusion sociale) progresse linéairement avec les revenus d'activité et la hausse de ces derniers ne s'accompagne plus d'une baisse équivalente de l'allocation d'inclusion. Cette dernière diminue, certes, mais de manière moins que proportionnelle à la hausse des revenus d'activité. En pratique, ce changement encourage les bénéficiaires à compléter la prestation sociale par des revenus d'activité (au-delà du seuil précédent équivalent à 30 % du montant du RMG, jusqu'à un seuil plus élevé), ce qui atténue les pièges à inactivité ou pièges à bas salaires, potentiellement importants en bas de l'échelle salariale.

Finalement, en comparaison avec le RMG et sous son action contre la pauvreté, le système de calcul du REVIS est plus généreux pour les ménages avec enfants. Comme le démontre le graphique 2, les familles monoparentales et les couples mono-actifs avec enfants ont vu leur revenu brut mensuel augmenter suite à la réforme, dans certaines situations spécifiques. C'est le

213 Les couples biactifs avec des emplois rémunérés au salaire moyen ne sont pas éligibles au REVIS et ne sont, par conséquent, pas représentés sur le graphique 2.



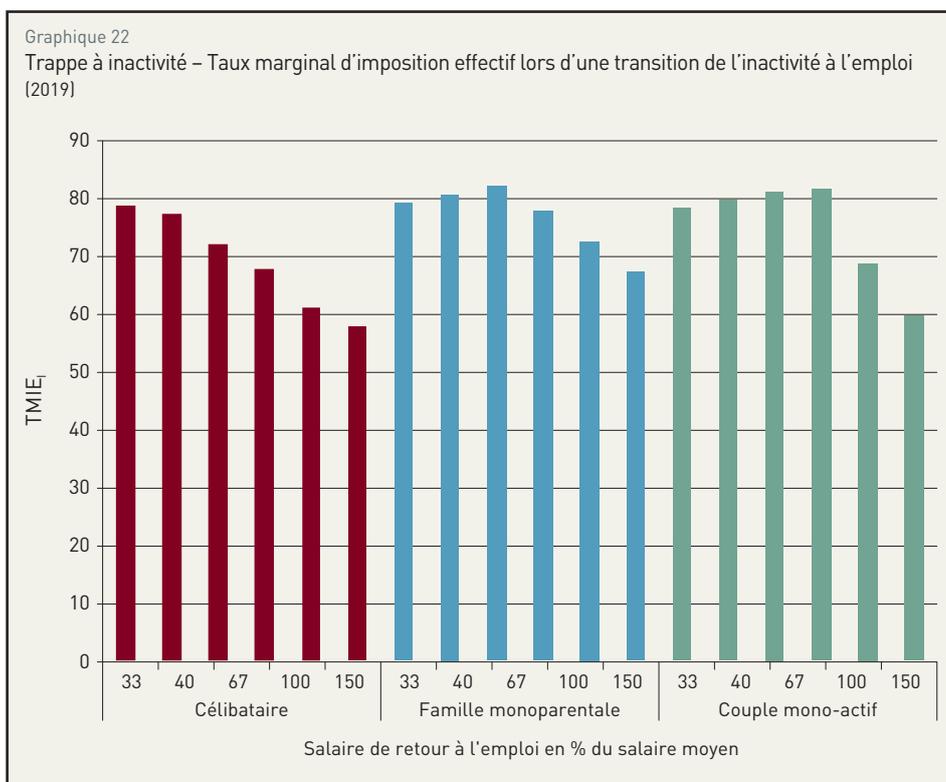
Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

cas pour les ménages sans aucune activité professionnelle ou avec un faible volume de travail, tels qu'une famille monoparentale occupant un temps partiel avec un volume de travail se situant entre 0 % et 50 % d'un emploi à temps plein (rémunéré au salaire moyen) ou, un couple mono-actif avec enfants occupant un temps partiel à intensité de travail se situant entre 0 % et 70 % d'un emploi à temps plein<sup>214</sup>.

Pour les célibataires et les couples sans enfants, les revenus bruts totaux perçus par le ménage sont susceptibles d'avoir quelque peu diminué par rapport à la situation prévalant avant la réforme. En effet, en cas de très faible activité, le montant du revenu brut total (prestation d'assistance sociale + revenus d'activité) est plus faible sous le régime du REVIS que sous le RMG. Par conséquent, pour maintenir le même niveau de revenus que celui sous l'ancien régime, l'allocataire devrait augmenter son temps de travail.

Sur la base de ce qui précède, il n'est pas exclu que le nouveau système de calcul du REVIS ait contribué à réduire les pièges à bas salaires ou trappes à inactivité partielle, mais ait aussi quelque peu réduit les incitations financières à passer de l'inactivité (totale) à l'emploi dans certaines situations.

Le graphique 22 présente les taux marginaux d'imposition effectifs pour trois types de ménage et différents niveaux de salaire pour les personnes tributaires de l'assistance sociale, c'est-à-dire lors d'une transition de l'inactivité à l'emploi.



Étant donné l'absence de retrait d'allocations de chômage, en cas de passage de l'inactivité à l'emploi, les  $TMIE_i$  représentés au graphique 22 apparaissent, de manière générale, inférieurs à ceux montrés au graphique 19. Ces  $TMIE_i$  demeurent cependant élevés en raison de la perception de prestations d'assistance sociale par les personnes inactives et leur réduction (voire leur retrait) en cas de prise d'un emploi. Sur la base des indicateurs synthétiques disponibles, le système d'imposition et de prestations luxembourgeois créerait des effets désincitatifs importants pour les familles monoparentales, les couples mono-actifs et, dans une moindre mesure, les célibataires. Les

Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage de l'inactivité à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les  $TMIE_i$  des couples mono-actifs représentent la moyenne des  $TMIE_i$  auxquels font face les couples avec et sans enfants.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

214 Ces résultats avaient été soulignés par diverses institutions lors de la procédure législative. Pour plus d'informations, voir par exemple l'avis du Conseil d'État (2018) (pp. 5-8) ou celui de la Chambre de commerce (2017) (pp. 8-10).

incitations financières à travailler seraient particulièrement faibles lors d'une transition de l'inactivité à un emploi faiblement rémunéré.

Les déterminants des  $TMIE_i$  diffèrent cependant selon la situation familiale. Alors que pour les célibataires, les  $TMIE_i$  élevés s'expliqueraient principalement par l'imposition du revenu, pour les familles monoparentales et les couples mono-actifs, c'est essentiellement la dégressivité en fonction du revenu de certaines prestations sociales qui serait à l'origine des taux élevés<sup>215</sup>.

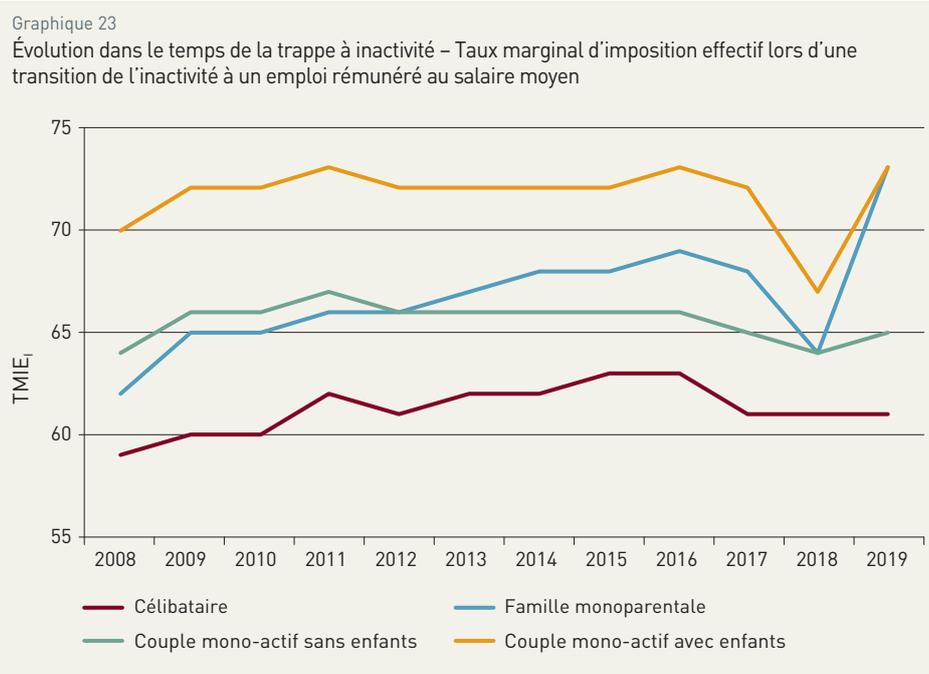
L'analyse graphique fait ressortir un autre fait intéressant : en bas de l'échelle salariale, pour les parents isolés et les couples mono-actifs, les  $TMIE_i$  ne sont pas dégressifs, mais augmentent jusqu'à un salaire équivalent à respectivement 50 % et 67 % du salaire moyen. Il en ressort que ce type de ménages serait davantage incité à accepter un emploi à temps partiel (ou faiblement rémunéré), complété par le REVIS, plutôt que de travailler à temps plein (ou que d'accepter un emploi dont le salaire ne serait que légèrement supérieur), et ce, jusqu'à un certain seuil. Il convient cependant de souligner que cela ne signifie pas que le revenu disponible du ménage travaillant à temps partiel et dont le revenu d'activité est complété par une allocation d'inclusion sociale est supérieur à celui d'un ménage (aux caractéristiques équivalentes) travaillant à temps plein. Cela signifie simplement que, dans le cas de figure analysé ici, le gain net financier est proportionnellement plus élevé lors du passage de l'inactivité à un emploi à temps partiel (ou faiblement rémunéré) que celui associé à l'acceptation d'un emploi à temps plein (ou à un salaire légèrement supérieur). Ceci suggère que la réforme du REVIS a probablement permis d'atténuer les pièges à bas salaires sans pour autant les éliminer totalement.

Une comparaison internationale met en évidence des  $TMIE_i$  systématiquement plus élevés au Luxembourg que dans l'Union européenne dans son ensemble (et parmi les plus élevés, lorsque comparés à des pays individuels) et ce, quel que soit la configuration familiale ou le niveau de salaire de retour à l'emploi considéré<sup>216</sup>.

Finalement, le graphique 23 montre l'évolution dans le temps des trappes à inactivité. Pour les célibataires et les couples mono-actifs sans enfants, les pièges à inactivité liés au passage de l'inactivité à un emploi rémunéré au salaire moyen, auraient pu évoluer au cours de la dernière

215 L'absence de frais de garde d'enfants ou de domesticité, en cas d'inactivité, peuvent aussi jouer un rôle important dans les décisions de travailler, surtout chez les parents isolés où la responsabilité de ces tâches ne peut être partagée avec un conjoint.

216 Se référer par exemple à la base de données [https://europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/tab/](https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/) ou à Carone et al. (2004) et OCDE (2011) pour une comparaison internationale.



Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage de l'inactivité à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.  
Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

décennie. La légère diminution des  $TMIE_i$  en 2017 pourrait être liée à la réforme du Crédit d'impôt pour salariés (CIS)<sup>217</sup>.

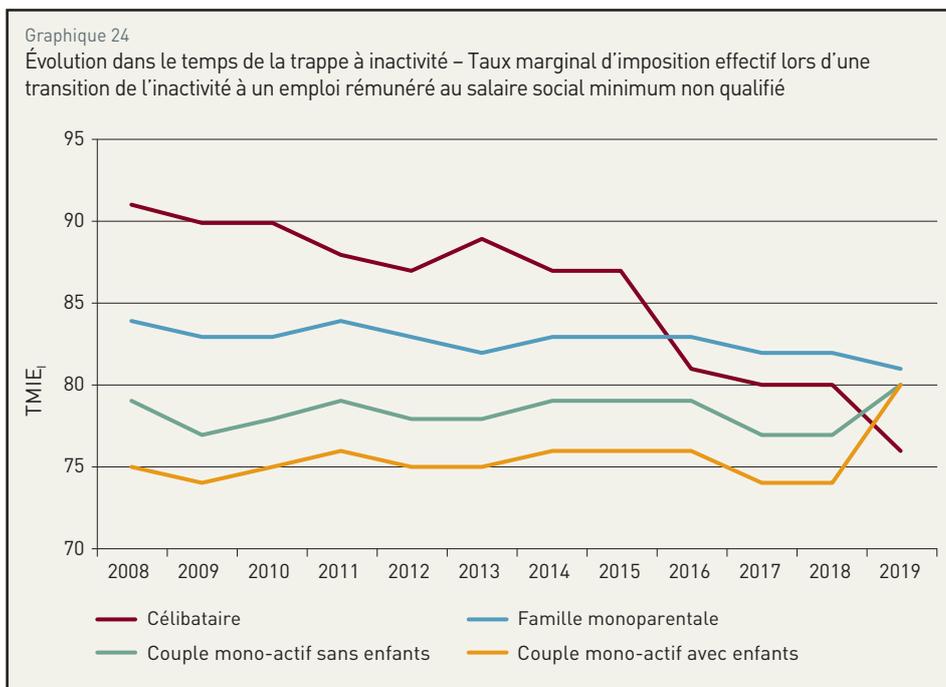
Les familles monoparentales et les couples mono-actifs avec enfants auraient connu une amélioration de leurs incitations financières à travailler en 2018, suivie d'une détérioration en 2019. Le recul des  $TMIE_i$  en 2018 serait, en partie du moins, imputable à la réforme de la subvention de loyer de 2017, évoquée précédemment. Alors qu'avant 2018, le passage de l'inactivité à un emploi rémunéré au salaire moyen impliquait le retrait du bénéfice de la subvention de loyer, suite à sa réforme et au rehaussement des seuils de revenus éligibles, ce type de ménages continuerait à en bénéficier, même en emploi.

L'interprétation de la détérioration des incitations financières à travailler en 2019 s'avère, pour sa part, plus compliquée. Sur la base des indicateurs synthétiques et des données disponibles, la hausse des  $TMIE_i$  s'expliquerait, en partie du moins, par la générosité accrue du REVIS pour les ménages avec enfants et sans aucune activité professionnelle (couplée à la charge fiscale accrue sur les revenus en cas de retour à l'emploi). Suite à la réforme, le gain net financier associé à l'acceptation d'un emploi (rémunéré au salaire moyen) aurait diminué, en termes relatifs, par rapport à la situation prévalant avant 2019.

En ce qui concerne le passage de l'inactivité à un emploi rémunéré au SSM non qualifié (graphique 24), les deux évolutions majeures observées en 2019 concernent les célibataires et les couples mono-actifs avec enfants. Alors que du côté des premiers, l'amélioration des incitations financières à travailler s'expliquerait en particulier par l'introduction du CISSM, du côté des deuxièmes, l'effet bénéfique du CISSM s'avérerait insuffisant pour compenser l'effet opposé de la réforme du REVIS (mentionné ci avant).

En conclusion, il convient d'interpréter ces évolutions de court terme avec prudence et d'éviter d'en tirer des conclusions trop fortes et hâtives (sur la base d'années isolées). Les années à venir permettront

d'adopter une perspective de plus long terme et de mieux identifier les effets de la réforme du REVIS, qui prendront sans doute du temps à se matérialiser et, dont l'un des principaux objectifs était, rappelons-le, de favoriser l'activation des allocataires.



Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage de l'inactivité à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

217 Pour un travailleur rémunéré au salaire minimum, le CIS, qui est passé de 300 euros à 600 euros (avec un effet dégressif au-delà de 40 000 euros de revenus), a doublé, ce qui a probablement contribué à diminuer les  $TMIE_i$ .

### 5.3.3 Trappe à bas salaires

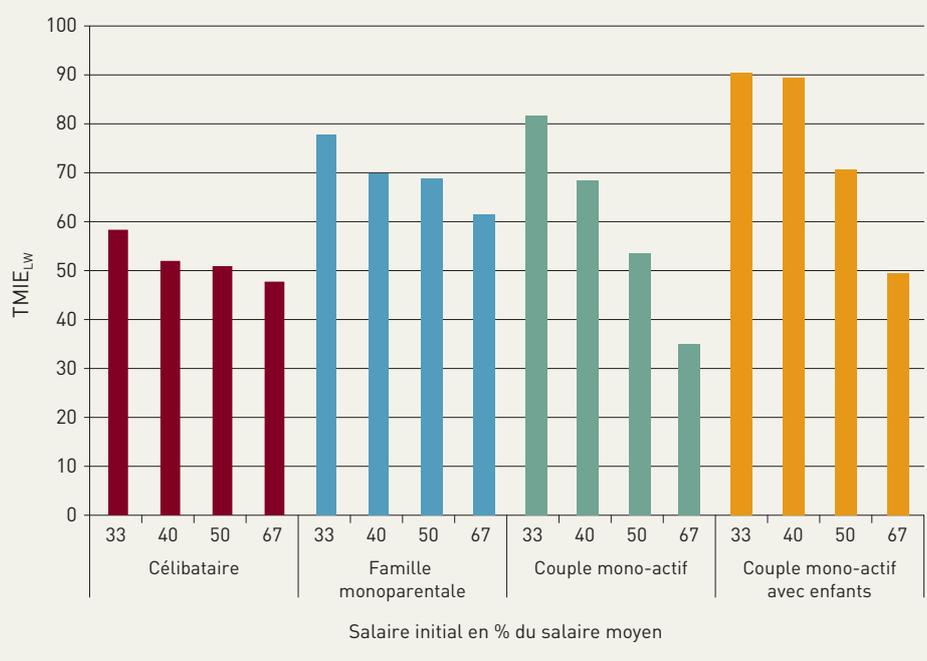
La trappe à bas salaires (à pauvreté) fait référence aux conséquences financières d'une hausse du volume de travail (ou du salaire) pour les travailleurs faiblement rémunérés. Ce concept est intéressant dans la mesure où la pauvreté au travail est davantage associée à une faible intensité de travail (au niveau du ménage) qu'à un faible salaire horaire.

Le graphique 25 montre les taux marginaux d'imposition effectifs pour différentes configurations familiales et différents niveaux de salaire de départ, où l'individu de référence voit son salaire brut augmenter de 33 p.p.<sup>218</sup>.

Il ressort de ce graphique qu'au Luxembourg, l'effet (négatif) du système d'imposition et de prestations sur les incitations financières à travailler serait particulièrement important i) pour les parents isolés et les familles mono-actives (en particulier en présence d'enfants) et ii) pour les emplois en bas de l'échelle salariale (en particulier ceux dont le salaire est inférieur à 40 % du salaire moyen). À titre d'illustration, le  $TMIE_{LW}$  d'un couple mono-actif dont l'un des époux décide d'augmenter son volume de travail de 33 % à 67 % du salaire moyen, avoisine les 90 %. Les  $TMIE_{LW}$  élevés s'expliqueraient principalement par la réduction ou la suppression de certaines prestations sociales au fur et à mesure que le revenu augmente. Ceci semble donc confirmer les résultats de la section précédente à savoir que, pour certaines configurations familiales et certains niveaux salariaux, la conception du système socio-fiscal encourage davantage l'emploi à temps partiel<sup>219</sup>.

Graphique 25

Trappe à bas salaires – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une hausse du volume de travail ou du salaire de l'ordre de 33 p.p. du salaire moyen (2019)



Note : Le graphique montre la portion d'une augmentation du salaire de 33 p.p. qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

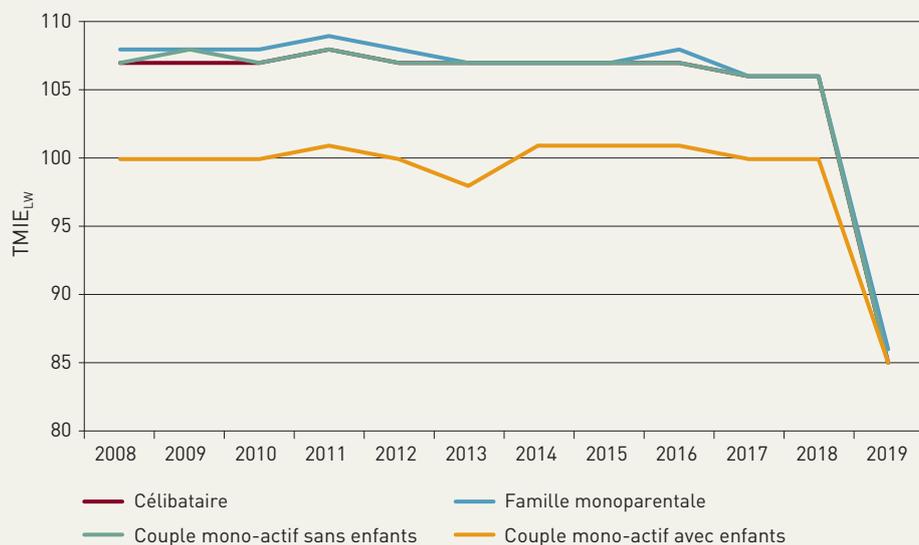
Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

218 Nous exprimons la variation du salaire brut en points de pourcentage et non en pourcentage étant donné que le salaire lui-même est exprimé en pourcentage du salaire moyen.

219 Les résultats d'autres études corroborent ces constatations [Carone et al., 2004 et OCDE, 2010].

Graphique 26

Évolution dans le temps de la trappe à bas salaires – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une hausse du volume de travail de respectivement 33 % à 67 % d'un temps plein, rémunéré au salaire social minimum

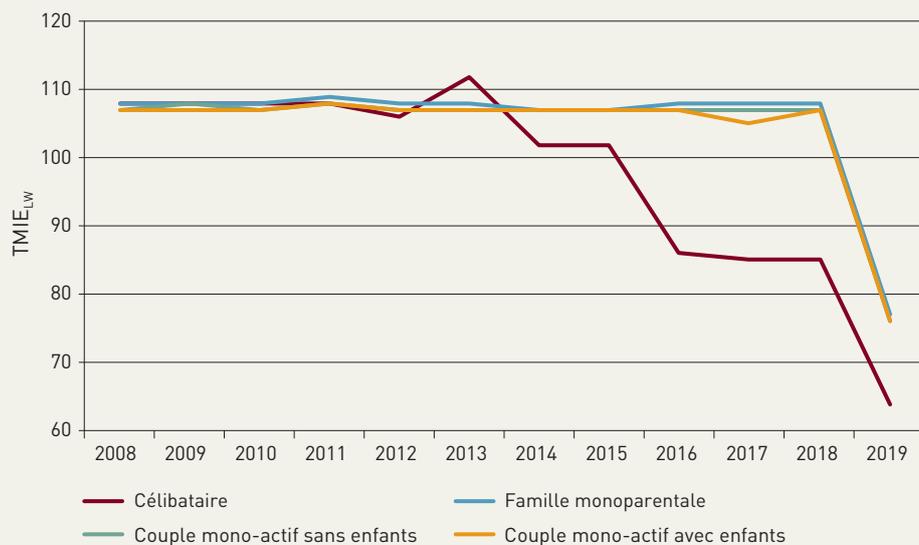


Note : Le graphique montre la portion d'une augmentation du salaire de 33 p.p. qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

Graphique 27

Évolution dans le temps de la trappe à bas salaires – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une hausse du volume de travail de respectivement 67 % à 100 % d'un temps plein, rémunéré au salaire social minimum



Note : Le graphique montre la portion d'une augmentation du salaire de 33 p.p. qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

De manière générale, plus les transferts sociaux sont redistributifs, c'est-à-dire capables de réduire les inégalités de revenus, plus ils génèrent des  $TMIE_{LW}$  élevés, susceptibles de réduire les incitations financières à augmenter l'offre de travail. À titre d'exemple, les prélèvements progressifs, tels que l'impôt sur le revenu, génèrent des taux marginaux croissants en fonction du revenu. De même, les prestations sociales sous conditions de ressources sont susceptibles de produire des  $TMIE_{LW}$  proches de 100 % dans la mesure où le montant de certaines prestations diminue du même montant que la hausse du revenu.

Une fois encore, une comparaison internationale met en évidence des  $TMIE_{LW}$  systématiquement plus élevés au Luxembourg que dans l'Union européenne dans son ensemble (et parmi les plus élevés lorsque comparés à des pays individuels), et ce, quel que soit la configuration familiale ou le niveau de salaire de retour à l'emploi considéré<sup>220</sup>.

Les graphiques 26 et 27 illustrent l'évolution dans le temps des trappes à bas salaires, pour différentes configurations familiales, lorsque l'individu de référence augmente son volume de travail, respectivement, de 33 % à 67 % et de 67 % à 100 % d'un temps plein. Comme nous l'avons observé précédemment, les trappes à bas salaires seraient (par définition) particulièrement importantes en bas de l'échelle salariale. À des

220 Se référer par exemple à la base de données [https://europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/tab/](https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/) ou à Carone et al. (2004) et OCDE (2011) pour une comparaison internationale.

fins illustratives, nous considérons donc ici un emploi rémunéré au SSM (qui représente environ 40 % du salaire moyen).

De manière générale, l'analyse graphique témoigne d'une relative stabilité des  $TMIE_{lw}$  jusqu'en 2018, à des niveaux proches ou supérieurs à 100 % et ce pour toutes les configurations familiales considérées, à l'exception des célibataires. Pour ces derniers, l'introduction de la subvention de loyer en 2016 aurait contribué au recul prononcé des  $TMIE_{lw}$  dès 2016 (synonyme d'un accroissement des incitations financières à travailler davantage), lors d'un accroissement de l'intensité de travail de 67 % à 100 %<sup>221</sup>.

En ce qui concerne la baisse généralisée des  $TMIE_{lw}$  observée en 2019, on pourrait avancer deux facteurs explicatifs :

- En premier lieu, la revalorisation ad-hoc du SSM et l'introduction du CISSM en janvier 2019 ont eu un impact positif sur le gain net financier lié à l'emploi (rémunéré au SSM ou à un niveau proche).
- À cet effet s'ajoute l'introduction du REVIS et la modification du système d'immunisation des revenus qui permet de cumuler des revenus d'assistance sociale et des revenus d'activité.

Encadré 6 :

## INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER DES COUPLES BIACTIFS : LA SITUATION PARTICULIÈRE DES DEUXIÈMES APORTEURS DE REVENU

Au Luxembourg, le taux d'emploi féminin demeure largement en deçà du taux d'emploi masculin (73,2 %), et ce, malgré une hausse quasi-continue de 53,2 % en 2001 à 61,6 % en 2019<sup>222</sup>. Le Grand Duché figure d'ailleurs parmi les pays membres de la zone euro où l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes est le plus élevé. De plus, l'emploi féminin est caractérisé par une part élevée d'emplois à temps partiel : 30,4 % en 2019 contre 5,6 % seulement du côté des hommes<sup>223 224</sup>.

La participation des femmes au marché du travail est un enjeu central de la stratégie européenne de l'emploi avec comme principaux objectifs d'accroître la contribution sous-exploitée de cette main d'œuvre au potentiel de croissance de l'économie, d'améliorer la viabilité à long terme des systèmes de retraite et de lutter contre la pauvreté.

221 L'absence d'impact de l'introduction de la subvention de loyer sur les  $TMIE$  d'un célibataire lors d'un accroissement de son intensité de travail de 33 % à 67 % d'un temps plein rémunéré au SSM s'explique simplement par le fait qu'avant 2016, une personne dans cette situation pouvait déjà prétendre à une allocation de loyer.

222 Ces taux d'emploi ont été calculés à partir de données de l'IGSS. Voir sous: <http://www.adem.public.lu/fr/marche-emploi-luxembourg/faits-et-chiffres/statistiques/igss/Tableaux-interactifs-stock-emploi/index.html>. Les données harmonisées publiées par Eurostat font état de taux d'emploi plus élevés, à savoir 68,1 % pour les femmes et 77,2 % pour les hommes, en 2019. Les différences par rapport aux données administratives s'expliquent entre autres par des divergences d'ordre méthodologique. Pour plus d'informations, voir l'encadré 1 « Retour sur l'évolution du taux d'emploi au Luxembourg » dans le Bulletin BCL 2019/3, pp. 107-113.

223 Source : Eurostat (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>).

224 Si le travail à temps partiel peut refléter une préférence personnelle, il peut aussi contribuer à la marginalisation des individus sur le marché du travail. En effet, les emplois à temps partiel sont souvent concentrés sur le marché du travail « secondaire », caractérisé par des postes à bas salaires, de mauvaises conditions de travail, une instabilité / insécurité de l'emploi et de faibles perspectives d'évolution de carrière. Par ailleurs, les salaires associés aux emplois à temps partiel ne permettent pas toujours de sortir de la pauvreté.

Les décisions des femmes de participer au marché du travail dépendent de multiples facteurs.

- a. *Préférences et choix individuels* : selon le modèle d'allocation temporelle (Becker, 1985), l'offre de travail des femmes résulte de l'arbitrage entre loisir, travail (marchand) et production domestique de biens et services (essentiellement sous la forme de tâches ménagères et de soins portés aux enfants). Selon la littérature économique, la production domestique constituerait un facteur explicatif clé de la moindre participation des femmes au marché du travail, dans la mesure où le travail domestique serait considéré comme un substitut au travail marchand, davantage adapté aux femmes qu'aux hommes (par exemple en raison d'une répartition traditionnelle des rôles encore profondément ancrée dans notre société). Le rendement associé à la production domestique augmenterait avec le nombre d'enfants présents dans un ménage tandis que le niveau d'éducation des femmes accroîtrait le rendement associé au travail marchand (via des perspectives salariales plus élevées), avec un effet positif sur l'offre de travail (Christiansen et al., 2016).
- b. *Politiques publiques et considérations économiques* : selon des études empiriques, les politiques axées sur la famille, telles que les dépenses publiques en matière de garde d'enfants, auraient un impact positif sur la participation des femmes au marché du travail (Jaumotte (2003)). De même, si l'existence de dispositifs généreux de congé parental est susceptible de réduire les incitations d'un retour à un emploi à temps plein, ces derniers augmenteraient la probabilité de participation au marché du travail.

De manière générale, les systèmes d'imposition et de prestations exerceraient un impact important sur la participation féminine, et ce, notamment, via la fiscalité. L'élasticité accrue de l'offre de travail des femmes ne serait cependant pas directement liée au *genre* mais s'expliquerait par le rôle de chaque individu, en tant qu'apporteur de revenu, au sein d'un ménage. Les observations empiriques montrent que le second apporteur de revenu (défini comme l'individu ayant les revenus les plus faibles au sein d'un couple) est davantage sensible aux incitations financières à travailler<sup>225</sup>. Or, ce rôle revient le plus souvent aux femmes<sup>226 227</sup>.

### 1. Incitations financières à travailler des seconds apporteurs de revenu au Luxembourg sur la base des indicateurs synthétiques existants

Dans l'analyse qui suit et à des fins illustratives, le principal apporteur de revenu est supposé disposer d'un emploi rémunéré à 100 % du salaire moyen. Rappelons aussi que pour les couples biactifs, les *TMIE* renseignent sur les incitations financières à travailler du deuxième conjoint<sup>228</sup>.

225 Voir OCDE (2011), Thomas et O'Reilly (2016), Bartels et Shupe (2018).

226 Selon des données issues de l'enquête communautaire sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), en 2011, la femme contribuait moins que l'homme au revenu total du ménage dans 65 % des couples biactifs résidents au Luxembourg (59 % en moyenne dans l'Union européenne). Dans 16 % des couples biactifs, les deux conjoints avaient une contribution quasi équivalente tandis que dans 17 % des cas, c'est la femme qui contribuait le plus et était, par conséquent, considérée comme premier apporteur de revenu. Calculs BCL sur base des données publiées dans Rastrigina et Verashchagina (2015).

227 Par ailleurs, notons que la sensibilité de l'offre de travail aux incitants socio-fiscaux varie également en fonction des différentes phases du cycle de vie (par exemple présence d'enfants en bas âge dans le ménage, etc.).

228 Les *TMIE* des couples biactifs au Luxembourg sont déduits sur la base de l'imposition collective.

## A. Trappes à chômage

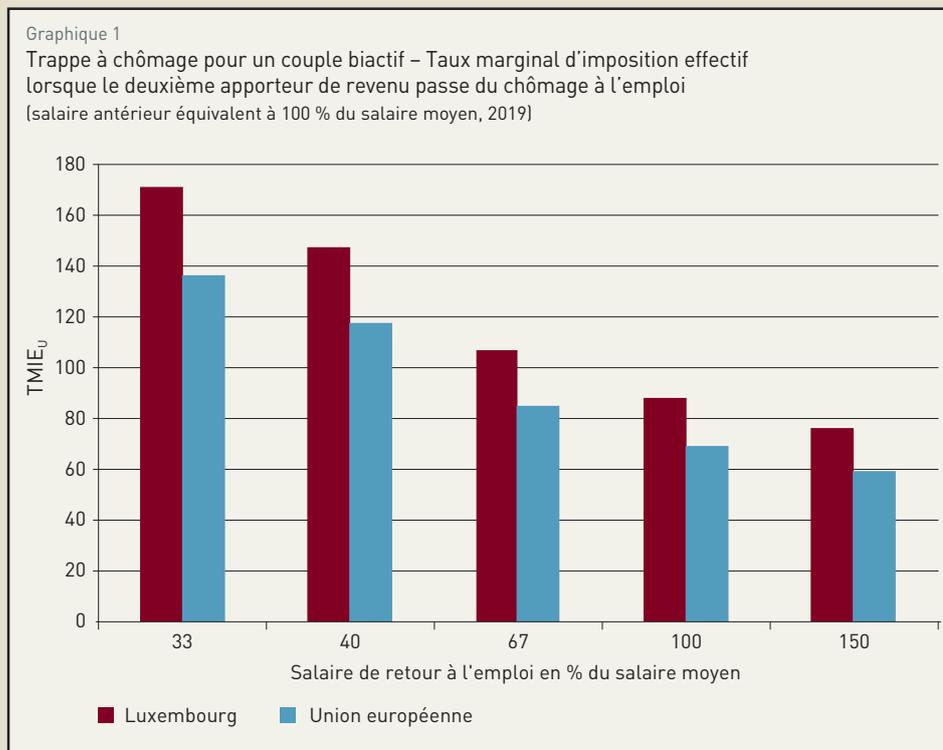
Le graphique 1 illustre les incitations financières à travailler du second apporteur de revenu lors d'une transition du chômage à l'emploi, pour différents niveaux de salaire de retour à l'emploi, au Luxembourg et dans l'Union européenne.

Le  $TMIE_U$  qui s'attache à l'acceptation d'une offre d'emploi au même salaire qu'avant le chômage (salaire moyen) s'élèverait à 88 % en 2019, au Luxembourg (contre 69 % en moyenne dans l'Union européenne). En d'autres termes, le gain net financier à court terme associé à l'acceptation d'un emploi atteindrait seulement 12 % des revenus bruts. Les  $TMIE_U$  rapportés au graphique 1 sont relativement similaires à ceux rapportés au graphique 19

pour d'autres types de ménages. Il en ressort que, si les pièges à chômage sont globalement élevés au Luxembourg, ce phénomène ne toucherait pas plus les couples biactifs/seconds apporteurs de revenus que les autres types de ménages.

Le graphique 2 montre l'évolution dans le temps des trappes à chômage au Luxembourg lorsque le deuxième apporteur de revenu retrouve un emploi rémunéré au salaire moyen, respectivement au salaire minimum.

Malgré une légère tendance à la hausse jusqu'en 2017, la dégradation des incitations financières à travailler demeure négligeable. Le recul des pièges à chômage en 2019, pour un second apporteur de revenu passant du chômage à un emploi rémunéré au salaire minimum, s'expliquerait essentiellement par la revalorisation *ad-hoc* du SSM et l'introduction du CISSM, qui ont augmenté l'attractivité du travail.



Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage du chômage à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations<sup>229</sup>. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième époux à rentrer sur le marché du travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen. Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les  $TMIE_U$  des couples biactifs représentent la moyenne des  $TMIE_U$  auxquels font face les couples avec et sans enfants.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

<sup>229</sup> Lors d'un retour à l'emploi à un salaire inférieur au salaire antérieur (soit, sur ce graphique, des salaires équivalents à 33 %, 40 % ou 67 % du salaire moyen), l'impôt sur le revenu du couple biactif diminue, certes, mais cette baisse ne permet pas de compenser la diminution du revenu qui résulte du fait que le nouvel emploi est moins bien rémunéré que l'emploi antérieur (et donc aussi inférieur aux allocations de chômage).

Graphique 2

Évolution dans le temps de la trappe à chômage – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une transition du chômage à l'emploi pour divers niveaux de salaire de retour à l'emploi

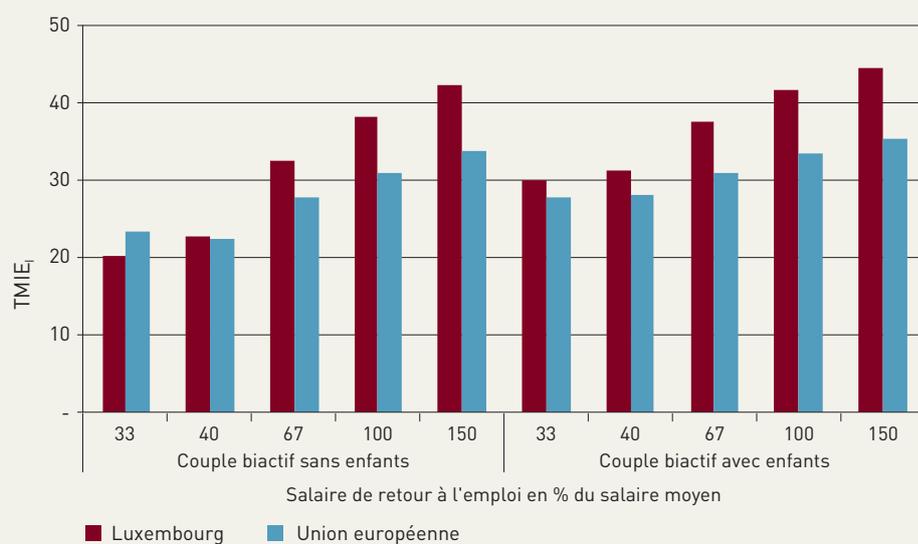


Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage du chômage à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième époux à rentrer sur le marché du travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen. Le deuxième apporteur de revenu est supposé retrouver un emploi rémunéré à un salaire équivalent à son ancien emploi (en l'occurrence, au salaire moyen ou au salaire minimum). Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les TMIE<sub>u</sub> des couples mono-actifs représentent la moyenne des TMIE<sub>u</sub> auxquels font face les couples avec et sans enfants.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

Graphique 3

Trappe à inactivité – Taux marginal d'imposition effectif lorsque le deuxième apporteur de revenu passe de l'inactivité à l'emploi (2019)



Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage de l'inactivité à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième époux à rentrer sur le marché du travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

## B. Trappes à inactivité

Le graphique 3 illustre les incitations financières du second apporteur de revenu à passer de l'inactivité à un emploi, pour différents niveaux de salaire d'entrée dans l'emploi, au Luxembourg et dans l'Union européenne.

On remarque que les  $TMIE_i$  augmentent avec le salaire de retour à l'emploi. À titre d'illustration, lors d'une transition vers un emploi rémunéré au salaire social minimum (soit, environ 40 % du salaire moyen), le second apporteur de revenu sans enfants conserverait près de 80 % de ses revenus complémentaires (après déduction des impôts sur le revenu, des cotisations sociales et réduction (ou retrait) de prestations). Lors d'une transition vers un emploi rémunéré au salaire moyen, le gain net ne serait que d'environ 60 % des revenus additionnels. Il en ressort que dans les ménages biactifs, les seconds apporteurs de revenu auraient davantage d'incitations à accepter un emploi à temps partiel (ou un emploi faiblement rémunéré)<sup>230</sup>, ce qui pourrait s'expliquer par la progressivité de l'impôt sur le revenu. Une situation semblable avait été observée pour les familles

230 Ces observations sont corroborées par une étude de Rastrigina et Verashchagina (2015).

monoparentales et les couples mono-actifs mais de manière moins flagrante et uniquement jusqu'à un seuil de salaire relativement (plus) bas (équivalent à 50-67 % du salaire moyen).

Par ailleurs, les  $TMIE_i$  apparaissent bien plus faibles que ceux observés pour les autres types de ménages au graphique 22. Ce résultat peut paraître surprenant puisqu'il irait, au premier abord, à l'encontre des constatations d'organisations internationales qui évoquent régulièrement l'existence de freins à l'emploi pour les seconds apporteurs de revenu dans un couple au Luxembourg<sup>231</sup>. Cette apparente contradiction doit cependant être nuancée.

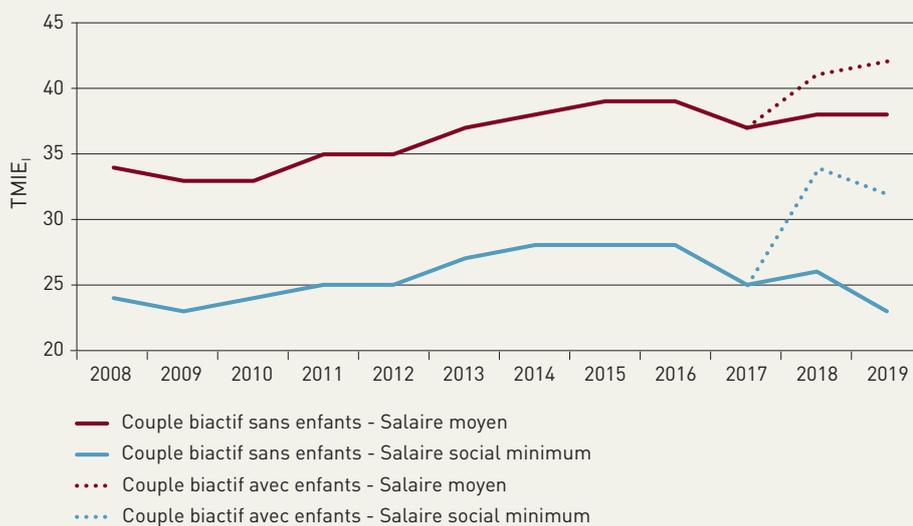
En effet, ce phénomène n'est pas spécifique au Grand-duché, il est observable dans la majorité des pays membres de l'Union européenne et de l'OCDE<sup>232</sup>. Ceci s'explique par le fait que les couples biactifs ont généralement droit à moins de prestations d'assistance sociale soumises à des conditions de ressources. Leurs incitations financières à travailler sont donc moins impactées par la réduction (ou le

231 Voir, entre autres, Commission européenne (2017) et FMI (2018).

232 Se référer à la base de données [https://europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/tab/](https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/) ou, entre autres, à OCDE (2011).

Graphique 4

Évolution dans le temps de la trappe à inactivité – Taux marginal d'imposition effectif lorsque le deuxième apporteur de revenu passe de l'inactivité à un emploi rémunéré au salaire moyen ou au salaire minimum (2019)

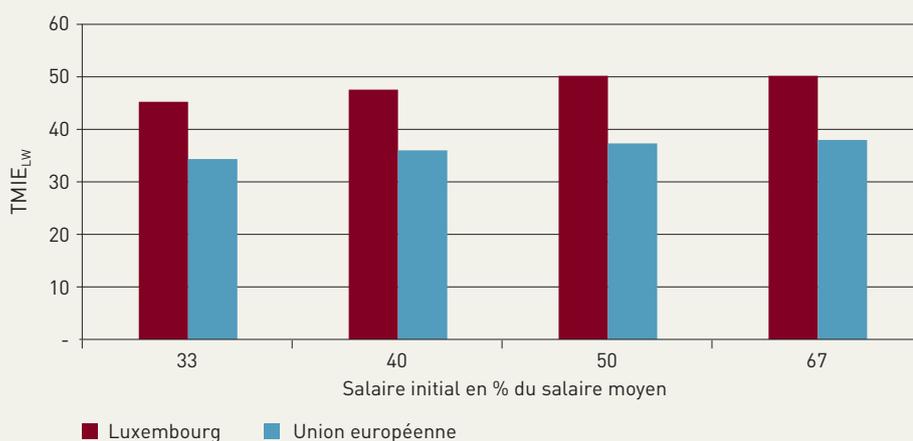


Note : Le graphique montre la portion du salaire (perçu après le passage de l'inactivité à l'emploi) qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième époux à rentrer sur le marché du travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

Graphique 5

Trappe à bas salaires pour un couple biactif – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une hausse du volume de travail ou du salaire de l'ordre de 33 p.p. du salaire moyen (2019)



Note : Le graphique montre la portion d'une augmentation du salaire équivalente à 33 p.p. du salaire moyen et qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième apporteur de revenu à augmenter son volume de travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen. Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les  $TMIE_{lw}$  des couples biactifs représentent la moyenne des  $TMIE_{lw}$  auxquels font face les couples biactifs avec et sans enfants.

Sources : Commission européenne (Tax and benefits indicators database), calculs BCL

Graphique 6

Trappe à bas salaires – Taux marginal d'imposition effectif lors d'une hausse du volume de travail ou du salaire de l'ordre de 33 p.p. du salaire social minimum



Note : Le graphique montre la portion d'une augmentation du salaire de 33 p.p. qui est confisquée par l'effet conjugué de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la réduction des prestations. Il renseigne sur les incitations financières du deuxième apporteur de revenu à augmenter son volume de travail. Le premier apporteur de revenu dispose d'un salaire équivalent à 100 % du salaire moyen. Par mesure de simplification et compte tenu de leurs niveaux comparables, les  $TME_{iLW}$  des couples biactifs représentent la moyenne des  $TME_{iLW}$  auxquels font face les couples biactifs avec et sans enfants.

Sources : OCDE (OECD.Stat – Benefits, taxes and wages), calculs BCL

années 2014 à 2016/2017. Par la suite et sous l'effet notamment de l'introduction du CISSM en 2019, les couples biactifs sans enfants auraient connu une légère amélioration de leurs incitations financières à travailler. Du côté des couples biactifs avec enfants, la situation est quelque peu différente. Suite à la réforme de la subvention de loyer, en 2018, ce type de ménage est devenu éligible à cette allocation, en cas d'inactivité du deuxième conjoint et sous réserve que le revenu du premier apporteur de revenu ne dépasse pas un certain seuil. Le retrait du droit à cette prestation en cas de passage à l'emploi du deuxième apporteur de revenu aurait quelque peu réduit les incitations financières à travailler de ce dernier (par rapport à la situation existant auparavant). Cette détérioration a partiellement été contrebalancée par la revalorisation du salaire minimum et l'introduction du CISSM en 2019 (en tout cas pour les couples où le deuxième apporteur de revenu revient à un emploi rémunéré au SSM).

retrait) de telles prestations et les  $TME_i$  sont largement déterminés par l'imposition de leur revenu<sup>233</sup>.

De plus, bien que les trappes à inactivité apparaissent plus faibles pour les couples biactifs que pour les autres types de ménages, le graphique 3 met en évidence des  $TME_i$  généralement plus élevés au Luxembourg que dans l'Union européenne. De même, bien que les écarts demeurent limités, le Luxembourg figurerait parmi les pays européens et membres de l'OCDE où ces  $TME_i$  seraient les plus élevés<sup>234</sup>, ce qui explique probablement les observations faites par certaines institutions internationales à cet égard.

Les pièges à inactivité sont demeurés relativement stables sur la période séparant les

233 Ce résultat nous mène donc aussi à nuancer l'impact négatif des taux marginaux d'imposition effectifs élevés, observés au graphique 2 en cas de transition du chômage à l'emploi. En effet, les allocations de chômage, qui expliquent l'essentiel des trappes à chômage, sont limitées dans le temps. Or, contrairement à ce qui est observé pour d'autres types de ménages, par exemple un célibataire, le retrait des allocations de chômage ne sera pas (nécessairement) compensé par l'octroi d'autres prestations d'assistance sociale (tels que le REVIS) pour le second apporteur de revenu dans un couple biactif. Par conséquent, l'effet dissuasif des allocations de chômage sur les incitations financières à travailler de celui-ci est bien plus faible que ce qui pourrait être inféré de l'analyse des  $TME_u$ .

234 Voir Kalyva et al. (2018), Rastrigina et Verashchagina (2015), OCDE (2011), Thomas et O'Reilly (2016).

### C. Trappes à bas salaires

Le graphique 5 montre les taux marginaux d'imposition effectifs auxquels sont confrontés les couples biactifs lorsque le deuxième apporteur de revenu augmente son volume de travail (ou voit son salaire augmenter) de 33 p.p. Différents niveaux de salaire de départ sont considérés.

Comme c'était le cas précédemment pour les trappes à inactivité, on remarque que les  $TMIE_{lw}$  rapportés ici sont bien inférieurs à ceux observés au graphique 25 pour les autres types de ménages. Il en ressort qu'au Luxembourg, les pièges à bas salaires importeraient relativement moins pour les couples biactifs, du fait par exemple d'une éligibilité plus faible à des prestations sociales sous conditions de ressources.

Le graphique ci-avant illustre l'évolution dans le temps des trappes à bas salaires lorsque le deuxième apporteur de revenu augmente son volume de travail, respectivement, de 33 % à 67 % et de 67 % à 100 % d'un temps plein rémunéré au salaire minimum. L'analyse graphique témoigne d'une hausse des  $TMIE_{lw}$  jusqu'en 2016, suivie d'une baisse en 2017 puis d'une nouvelle augmentation et diminution au cours des deux années suivantes.

La diminution des  $TMIE_{lw}$  en 2017 pourrait être liée à la réforme du CIS dont le montant a sensiblement augmenté (surtout pour les salaires en bas de l'échelle). De même, l'introduction du CISSM en 2019 aurait élevé les incitations financières à augmenter le volume de travail, mais uniquement pour les salariés dont la rémunération (brute mensuelle fictive) atteint au moins 1 500 euros (soit environ 72 % du salaire social minimum). Cette spécificité du CISSM (voir le tableau 1 dans l'encadré 4 pour plus d'informations) explique les divergences d'évolutions des deux courbes en 2019 sur le graphique 6. Les salariés qui voient leur volume de travail augmenter de 67 % à 100 % du salaire social minimum deviennent éligibles au CISSM, ce qui n'est pas le cas pour ceux dont le volume de travail augmente de 33 % à 67 %.

### 2. Remarques finales

Le traitement fiscal des couples reste un sujet de débat dans la littérature économique (Immervoll et al., 2009).

Au Luxembourg, l'imposition sur le revenu des personnes physiques suit un modèle de fiscalité fondé sur la famille. La règle générale prévoit que les couples mariés sont soumis à l'imposition collective et sont considérés comme un seul et unique contribuable<sup>235</sup>. L'impôt dû se calcule selon la méthode dite du « fractionnement » de revenu qui consiste à réattribuer, de manière égalitaire, le revenu entre les époux.

Depuis la réforme fiscale de 2017, les couples qui répondent aux conditions requises en vue d'une imposition collective peuvent cependant demander à être imposés individuellement et opter pour une imposition individuelle pure ou une imposition individuelle avec réallocation de revenus.

Dans son accord de coalition pour la législature 2018-2023, le gouvernement luxembourgeois prévoit une généralisation progressive de l'individualisation de l'imposition sur le revenu des personnes physiques. Cependant, à ce stade, aucune proposition concrète n'a encore été formulée.

Un tel changement est susceptible d'affecter les incitations financières à travailler<sup>236</sup>. Bien que cette question mérite d'être approfondie, elle dépasse le cadre de la présente étude.

<sup>235</sup> La classe 2, qui regroupe les personnes imposées collectivement au Luxembourg, s'applique aux personnes mariées, mais aussi aux partenaires (tels que définis par la Loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats), aux personnes veuves ou divorcées depuis moins de trois ans et aux personnes qui, au 1er janvier de l'année, ne bénéficient pas d'une dispense de vivre ensemble accordée par l'autorité judiciaire.

<sup>236</sup> Voir, entre autres, Brewer et al. (2010), Christiansen et al. (2016), Rastrigina et Verashchagina (2015) et Thomas et O'Reilly (2016) pour des analyses empiriques dans des pays de l'Union européenne et de l'OCDE.

#### 5.4 RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE D'INCITATIONS FINANCIÈRES À TRAVAILLER

Sur la base de recommandations et d'expériences internationales, les politiques de l'offre visant à augmenter les incitations financières à travailler (et autres que celles ayant trait à l'individualisation de l'imposition évoquées précédemment), peuvent se décliner sous différentes formes.

- Rehaussement des incitations à accepter une offre d'emploi via l'octroi d'aides financières conditionnées à l'emploi. Mentionnons à titre d'exemple l'introduction de seuils d'activité jusqu'auxquels les revenus additionnels générés ne sont pas « annulés » par l'imposition ou le retrait d'une partie des prestations (Commission européenne (2012), Meager et Evans (1998)). Ce type de mesure encouragerait les chômeurs à accepter un emploi faiblement rémunéré ou à temps partiel.
- De même, dans certains pays, le chômeur qui retrouve un emploi avant l'expiration de ses droits se voit octroyer une prime censée compenser partiellement la « perte » des allocations auxquelles il aurait eu droit (ce qui aurait un impact favorable sur la longévité du chômage ; OCDE, 2005). S'y ajoutent des mesures de type « aide au réemploi », telles qu'elles existent au Luxembourg et qui incitent les chômeurs à accepter un emploi moins bien rémunéré que l'ancien. Ce type d'aides doit cependant être conçu de manière à réduire autant que possible les effets d'aubaine. Certaines entreprises pourraient en effet en tirer profit en embauchant des salariés systématiquement au salaire minimum. En outre, l'objectif étant de réinsérer le chômeur sur le marché du travail, les aides accordées aux employeurs pourraient être conditionnées au maintien du salarié en emploi au-delà de la durée de la subvention (OCDE, 2009).
- Les recommandations internationales font également référence à l'introduction de clauses de participation effective à des activités de recherche d'emploi, de conditions de formation ou de clauses d'acceptation d'offres jugées « appropriées » (Commission européenne (2012), Meager et Evans (1998), OCDE (2009)). Ce type de mesures aurait un impact (indirect) favorable sur les incitations financières à travailler dans la mesure où l'accès aux revenus de remplacement (ou à certaines prestations d'assistance sociale) serait conditionné au respect de ces critères.
- De même, selon diverses études, rehausser les incitations à travailler passerait par exemple par l'introduction d'un système d'allocations dégressives<sup>237</sup> ou une diminution du montant des indemnités chômage (OCDE (2005) et OCDE (2010))<sup>238</sup>. Cependant, si des travaux de la BCL (Pierrard (2007)) révèlent qu'une diminution du montant des allocations de chômage contribuerait effectivement au recul du chômage (via un effet baissier sur le salaire de réserve des chômeurs et un effet favorable sur les offres d'emploi), ils identifient également des effets ambigus (potentiellement néfastes) sur le bien-être de la population. Selon une étude plus récente (Gbohoui (2019)), une

237 Un tel système dégressif existe déjà au Luxembourg où le plafond des allocations de chômage est réduit de 250 % du salaire social minimum au cours des six premiers mois de chômage à 200 % par la suite (et 150 % en cas de prolongation de l'indemnisation au-delà de 12 mois).

238 Le montant et la durée des droits aux allocations de chômage exerceraient, de fait, un impact négatif sur la longévité du chômage (Nickel, 1997). L'intensité de la recherche d'emploi tendrait à augmenter au cours des semaines qui précèdent l'expiration des droits aux allocations de chômage et à retomber par la suite avant la date butoir, vraisemblablement en raison d'effets de découragement (Krueger et Mueller (2008), Mortensen (1977)). D'autres études identifient un pic de flux de sortie du chômage (vers l'emploi et l'inactivité) autour de l'expiration des droits aux allocations (Meyer (1990)). Pour ce qui est des chômeurs non indemnisés en revanche, qui incluent les chômeurs de longue durée, la littérature fait état d'une intensité de recherche relativement constante dans le temps. Selon Mortensen (1977), une hausse du montant des indemnités chômage (ou un allongement de la durée d'indemnisation) inciterait les chômeurs non indemnisés ou arrivant en fin de droits à augmenter leur effort de recherche d'emploi. Ceci s'expliquerait par le fait que la hausse du taux d'indemnisation accroît l'utilité liée au chômage indemnisé dans le futur et donc l'utilité de retrouver aujourd'hui un emploi (qui ouvrira les droits à l'indemnisation).

réduction de 10 p.p. du taux de remplacement des prestations de chômage induirait une baisse du taux de chômage de 2,6 p.p. au Luxembourg.

Il convient de ne pas négliger les politiques de la demande qui ont pour objectif d'augmenter la demande de travail ou de l'orienter vers l'embauche de populations spécifiques (Commission européenne (2012), Duell (2012), Meager et Evans (1998)) via par exemple la création directe d'emplois publics. Ces politiques de la demande dépassent cependant le cadre de la présente étude.

## 5.5 CONCLUSION

Au Luxembourg, près d'une personne sur cinq vit sous le seuil de risque de pauvreté. Si l'accès à l'emploi ne permet pas d'éradiquer la pauvreté, il permet néanmoins d'en réduire le risque. Par ailleurs, augmenter le taux d'emploi est une condition essentielle pour le maintien d'une croissance vigoureuse, notamment face au vieillissement de la population et à la problématique du financement des retraites. Il n'est donc guère surprenant que la hausse du taux d'emploi soit devenue un enjeu majeur dans de nombreux pays.

L'analyse théorique et empirique montre que le système de prélèvements et de prestations exerce une influence sur les incitations financières à travailler et donc sur l'offre de travail. Les modèles impôts prestations de l'OCDE et les indicateurs qui en découlent permettent d'en quantifier les effets. Si les taux marginaux d'imposition apparaissent relativement bas au Luxembourg, la combinaison de taux de remplacement généreux assurés par les prestations sociales et la dégressivité de certaines prestations se traduit par des taux marginaux d'imposition effectifs élevés pour certains types de ménages. Les risques de trappe à chômage, inactivité ou bas salaires seraient particulièrement élevés pour les personnes (peu qualifiées) ou à prétentions salariales modestes.

En tout état de cause, toute esquisse de réforme – quelle qu'elle soit – des systèmes d'imposition et de prestations, devrait être intégrée dans une approche globale afin d'assurer un équilibre entre les objectifs d'efficacité économique d'une part, et de protection sociale, d'autre part.

Favoriser une activité à tout prix (temps partiel, emplois aidés, etc.) pourrait voir émerger des travailleurs pauvres de plus en plus nombreux, en réduisant certes les trappes à inactivité et à chômage, mais qui sont alors substituées par des trappes à pauvreté. Par conséquent, une stratégie d'activation efficace requiert i) des mesures d'incitation, censées augmenter les incitations monétaires au travail, conditionnant le droit à certaines prestations sociales à une participation effective à des activités de recherche d'emploi ou introduisant des clauses d'acceptation d'offres jugées « appropriées », couplées à ii) des actions visant à augmenter l'employabilité des individus (via l'éducation, la formation, la reconversion professionnelle et la mise en place d'une gouvernance des compétences).

Finalement, il convient de rappeler que cette étude (de nature purement statique) se focalise sur les aspects financiers qui conditionnent l'offre de travail et, en particulier, sur les gains monétaires immédiats à participer au marché du travail. Or, les décisions de travailler sont également influencées par d'autres facteurs. Ainsi, le travail n'est pas seulement un moyen de subvenir à ses besoins matériels, mais constitue également un vecteur d'intégration sociale. Les décisions de travailler reposent aussi sur les gains à long terme associés à la prise d'un emploi, tels que les perspectives d'évolution de carrière ou la constitution de droits à une pension.

## Bibliographie

BCL (2019), Encadré n°1 « Retour sur l'évolution du taux d'emploi au Luxembourg », Bulletin BCL 2019/3, Chapitre 2 « Avis de la BCL sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 », pp. 107-113.

Bartels, C. et Shupe, C. (2018), « Drivers of participation elasticities across Europe : gender or earner role within the household », EUROMOD Working Paper, No. EM7/18, University of Essex, Institute for Social and Economic Research, Colchester.

Becker, G. (1985), « Human capital, effort and the Sexual Division of Labor », Journal of Labor Economics, Vol. 3, No. 1, Part 2: Trends in Women's Work, Education, and Family Building (Jan., 1985), pp. S33-S58 (26 pages).

Bettio, F. et Verashchagina, A. (2009), « Fiscal system and female employment in Europe », European Network of Experts on Employment and Gender Equality issues – VC/2007/0221, Fondazione Giacomo Brodolini.

Brewer, M. et al. (2010), « Means-testing and tax rates on earnings », Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, 90-173.

Carone, G. et al. (2004), « Indicators of unemployment and low-wage traps: Marginal effective tax rates on employment incomes », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 18, OECD Publishing.

Chambre de commerce (2017), « Avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi relative au Revenu d'inclusion sociale (...) », Avis du 3 juillet 2017, pp. 8-10. <https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&id=7113>.

Commission européenne (2012), « Le chômage de longue durée », Bilan de l'Observatoire européen de l'emploi.

Commission européenne (2017), « Rapport 2017 pour le Luxembourg », Semestre européen 2017: évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011.

Commission européenne (2020), Tax and benefits indicators, Economic databases and indicators, [https://europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/tab/](https://europa.eu/economy_finance/db_indicators/tab/).

Conseil d'État (2018), « Avis du Conseil d'État concernant le projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale (...) », Avis n° 52.102 du 20 mars 2018, pp. 5-8. <https://conseil-etat.public.lu/fr/avis/2018/Mars2018/20032018/52102.html>.

Christiansen, L. et al. (2016), « Individual choice or policies? Drivers of female employment in Europe », IMF Working paper WP/16/49.

Duell, N. (2012), « Can active labour market programmes reduce long-term unemployment? », Mutual Learning Programme: Autumn 2012 Seminar.

Evers, M. et al. (2008), « The wage elasticity of labour supply: A synthesis of empirical estimates », *De Economist*, 156(1), 25–43.

EUROMOD (2020), EUROMOD Country Report Luxembourg 2016-2019, <https://www.euromod.ac.uk/using-euromod/country-reports>.

FMI (2018), « Work-welfare trade-offs and structural unemployment in Luxembourg », Luxembourg Selected Issues, IMF Country Report No. 18/97, pp. 35-68.

Gbohoui, W. (2019), « Structural unemployment in Luxembourg : Bad luck or rational choice ? », IMF Working Paper WP/19/243.

Krueger A. et Mueller A. (2008), « Job search and unemployment insurance: new evidence from time use data », IZA DP No. 3667, Institute for the Study of Labor Discussion Paper Series.

Immervoll, H. et al. (2009), « An evaluation of the tax-transfer treatment of married couples in European countries », OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 76, OECD Publishing.

Jaumotte, F. (2003), « Labour force participation of women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries », OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2.

Kalyva, A. et al. (2018), « Labour Taxation & Inclusive Growth », European Economy, Discussion Paper 084, European Commission.

Meager, N. et Evans, C. (1998), « Evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed », Employment and training papers n° 16, International Labour Office.

Meghir, C. et Phillips, D. (2010), « Labour supply and taxes », Dimension of Tax Design: The Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press, 202-274.

Meyer, B. (1990), « Unemployment insurance and unemployment spells », *Econometric*, Vol. 58, N°4, 757-782.

Mortensen, D. (1977), « Unemployment insurance and labor supply decisions », Discussion Paper N° 71 presented at the University of Pittsburgh Conference on unemployment insurance, April 8/9, 1976.

Nickel, S. (1997), « Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 3, Pages 55–74.

OCDE (2005), Chapter 3. « Increasing financial incentives to work: the role of in-work benefits », Employment outlook, OCDE Publishing.

OCDE (2009), « Faire face à la crise de l'emploi : les réponses des politiques sociales et de l'emploi », Document de référence lors réunion de l'OCDE au niveau ministériel sur l'emploi et le travail.

OCDE (2010), Chapter 3. « Making the labour market work better », Economic Survey of Luxembourg 2010, OCDE Publishing.

OCDE (2011), Chapter 1. « The effects of taxation on employment: an overview », OECD Tax Policy Studies, Taxation and Employment, OCDE Publishing.



OCDE (2017), Chapter 1. « Harnessing skills for more inclusive growth », Economic Survey of Luxembourg 2017, OECD Publishing.

OCDE (2020), « The OECD tax-benefit model for Luxembourg: Description of policy rules for 2019 », <http://www.oecd.org/els/soc/TaxBEN-Luxembourg-2019.pdf>.

OECD.Stat (2020), Datawarehouse, “Benefits, taxes and wages”, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PTR>.

Pierrard O. (2007), « Commuters, residents and job competition in Luxembourg », Cahier d'études n° 26, Banque centrale du Luxembourg.

Rastrigina, O. et Verashchagina, A. (2015), « Secondary earners and fiscal policies in Europe », European Commission – Directorate General for Justice.

Statec (2013), « Les personnes vivant en couple », Recensement de la population 2011 – Premiers résultats N° 24, septembre 2013.

Statec (2020), Rapport Travail et Cohésion Sociale, Analyses 6-2020.

Thomas, A. et O'Reilly, P. (2016), « The impact of tax and benefit systems on the workforce participation incentives of women », OECD Taxation Working Papers No. 29, OECD Publishing.