

Pouvoir d'achat : une prime pour l'activité ... à temps plein

par [Pierre Madec](#) et [Raul Sampognaro](#)

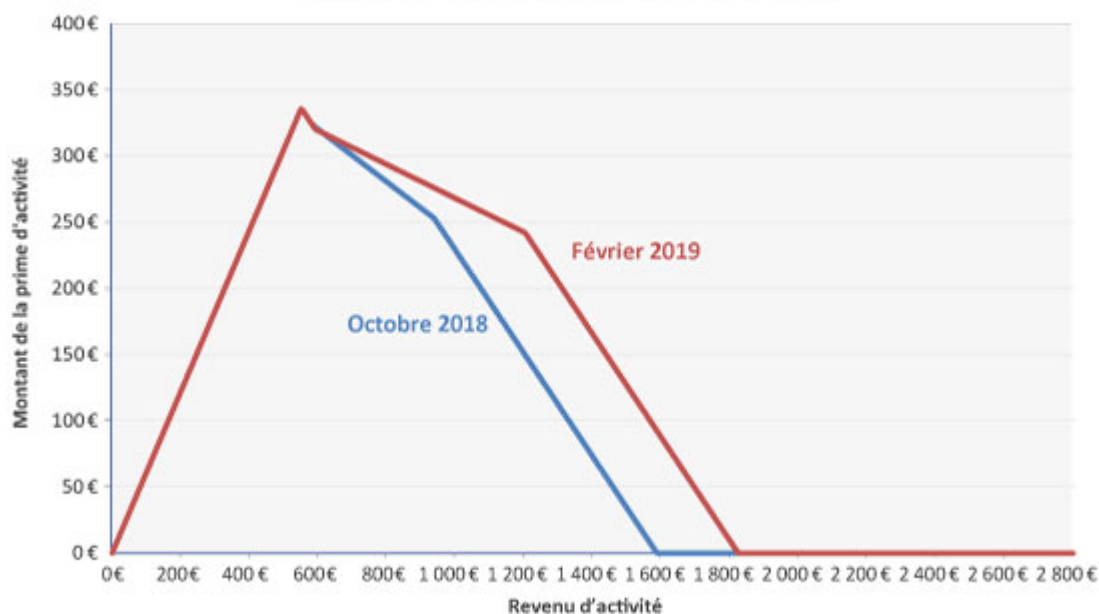
Dans son allocution du 10 décembre 2018, Emmanuel Macron a annoncé que « le salaire d'un travailleur au SMIC augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro de plus à l'employeur ». Cet engagement a conduit le gouvernement à augmenter la prime d'activité^[1] de 90 euros pour un salarié percevant un revenu d'activité équivalent à un SMIC à temps plein, la différence avec l'annonce présidentielle étant couverte par la hausse légale annuelle du SMIC.

Les bénéficiaires de la prime d'activité devraient percevoir dès le début du mois de février les premiers effets de cette mesure. Selon nos estimations, celle-ci a pour conséquence d'augmenter considérablement le nombre de ménages éligibles à la prestation, celui-ci passant de 3,9 à 5,1 millions. Si le taux de non recours des nouveaux éligibles est identique au taux observé avant la revalorisation, c'est-à-dire (21%), le coût budgétaire de la mesure serait de 2,3 milliards d'euros, une estimation inférieure à celle du gouvernement qui est de 2,6 milliards.

Afin de cibler la hausse de la prime d'activité autour des actifs gagnant l'équivalent d'un SMIC à temps plein, la mesure augmente le montant de la bonification individuelle et étend le nombre de bénéficiaires. Désormais, la bonification individuelle sera perçue à partir de la perception de revenus individuels équivalant à 0,5 SMIC mensuel et atteindra un montant maximal à 1 SMIC (alors qu'avant elle atteignait son niveau maximal à 0,8 SMIC). Par ailleurs, le montant maximal de la bonification est augmenté de 90 euros par mois. Ainsi,

la décision de revaloriser la bonification individuelle et non le montant forfaitaire réduit, voire élimine, les gains pour les salariés aux durées de travail faibles au cours du mois. Le graphique 1 montre l'évolution de la prime d'activité à la suite des décisions du mois de décembre pour un individu célibataire, sans enfant et sans forfait logement.

Graphique 1. Montant mensuel de la prime d'activité pour un individu seul en fonction de ses revenus d'activité (en euros)



Source : Drees, calculs OFCE.

Notons également qu'avant ces annonces, au cours de l'année 2018, la prime d'activité a été l'objet d'évolutions impactant le pouvoir d'achat des bénéficiaires et pour certaines d'entre elles à contresens des mesures annoncées dans le cadre de la *Loi de mesures d'urgence économiques et sociales*. Si, au mois d'octobre 2018, le montant forfaitaire de la prestation a été revalorisé de 20 euros par mois, des modifications techniques sont intervenues pour réduire l'impact budgétaire de cette revalorisation : indexation ou absence d'indexation à l'inflation ou encore évolution du taux de cumul des revenus d'activité. En cumulant l'ensemble des mesures, les ménages bénéficiaires de la prime d'activité devraient voir le montant de leur prime s'accroître d'en moyenne de 60 euros par mois en 2019 par rapport à 2018 (tableau).

Tableau 1. Impact des mesures touchant directement et indirectement la prime d'activité pour ses bénéficiaires par rapport à 2018

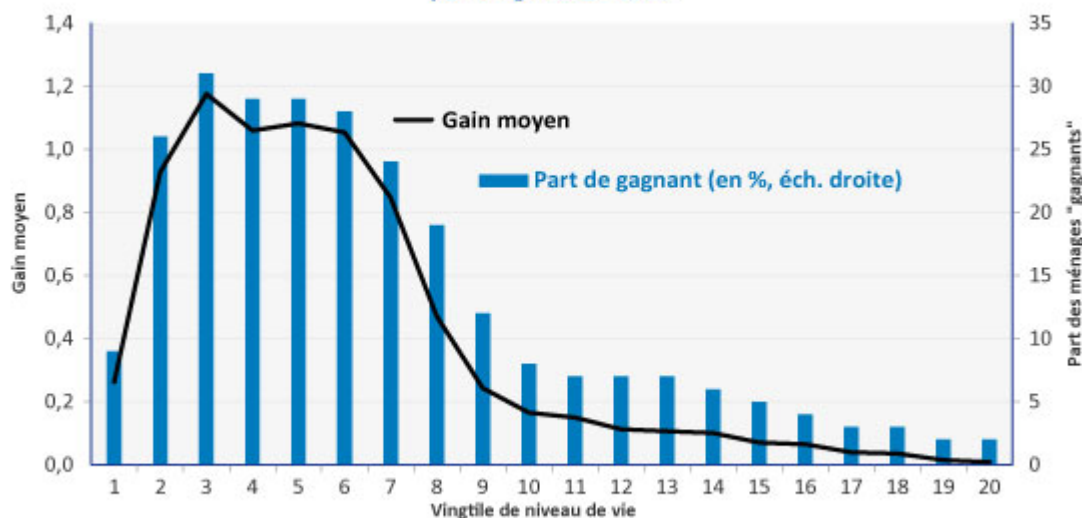
	Date d'entrée en vigueur des mesures	Impact budgétaire (en millions d'euros)	Impact moyen mensuel par bénéficiaire (en euros)
Revalorisations décidées en 2018 (Indexation du montant forfaitaire à l'inflation, Revalorisation de 20 €)	Avril, et octobre 2018	650	15
Baisse du taux de cumul de 62 % à 61 %	Octobre 2018	-280	-5
Non indexation sur l'inflation en 2019	Avril 2019	-50	0
Mesures de la loi d'urgence économiques et sociales (Revalorisation de 90 € de la bonification individuelle et extension du champ des bénéficiaires)	Janvier 2019	2 300	50
Total		2 990	60

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est bénéficiaire de la prime d'activité. Hors ménages comptant une personne retraitée.

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Cnaf-Drees-Insee, modèle Ines 2017, calculs OFCE.

L'augmentation de la prime d'activité devrait augmenter le niveau de vie de nombreux ménages de la première moitié de la distribution. Rapportés aux niveaux de vie des ménages, les gains à attendre ne devraient pas dépasser 1,2% par vingtile. Entre les 2^e et 6^e vingtile (soit le tiers des ménages les plus modestes hors 5% les plus pauvres), plus d'un quart des ménages devrait être concernés par l'augmentation de la prime d'activité pour un gain moyen compris entre 1% et 1,2% de leur niveau de vie. A contrario, au sein des 30% de ménages les plus modestes, deux ménages sur trois ne devraient pas bénéficier des mesures touchant à la prime d'activité.

Graphique 2. Impact des mesures touchant la prime d'activité en 2019, par vingtile, en 2019



Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2015 (actualisée 2017) ; Cnaf-Drees-Insee, modèle Ines 2017, calculs OFCE.

[1] La prime d'activité est un complément de revenus d'activité s'adressant aux travailleurs aux revenus modestes.

Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie. Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni

par Odile Chagny, IRES, [Sabine Le Bayon](#), [Catherine Mathieu](#), [Henri Sterdyniak](#), OFCE

La plupart des pays développés ont aujourd'hui un salaire minimum, en particulier 22 des 28 pays de l'UE. La France a longtemps fait figure d'exception, avec un salaire minimum relativement élevé. Mais, en 1999, le Royaume-Uni a mis en place un salaire minimum, et l'objectif du gouvernement britannique est de porter ce salaire à 60 % du salaire médian

d'ici 2020, ce qui le placerait au niveau de la France dans le haut du classement des pays de l'OCDE. Plus récemment, en 2015, l'Allemagne a introduit un salaire minimum.

Toutefois, le salaire brut est une notion juridique. Ce qui importe du point de vue économique est le coût du travail pour l'entreprise, et le revenu disponible (tenant compte des prestations et des impôts) des ménages de salariés payés au salaire minimum.

Nous présentons dans le [Policy Brief n° 34](#) une comparaison des salaires minima en vigueur en 2017 dans ces trois pays, à l'aide de cas-type, du point de vue du coût du travail, puis du niveau de vie des salariés.

Il apparaît que le coût du travail est un peu plus élevé en Allemagne qu'en France et nettement plus qu'au Royaume-Uni, et que les réformes annoncées en France pour 2019 (baisse des cotisations) renforceront l'avantage compétitif de la France vis-à-vis de l'Allemagne. Le coût du travail au salaire minimum n'est donc pas particulièrement élevé en France (tableau).

Tableau. Coût du travail, salaire brut et salaire net par heure pour un emploi rémunéré au salaire minimum légal en vigueur en avril 2017

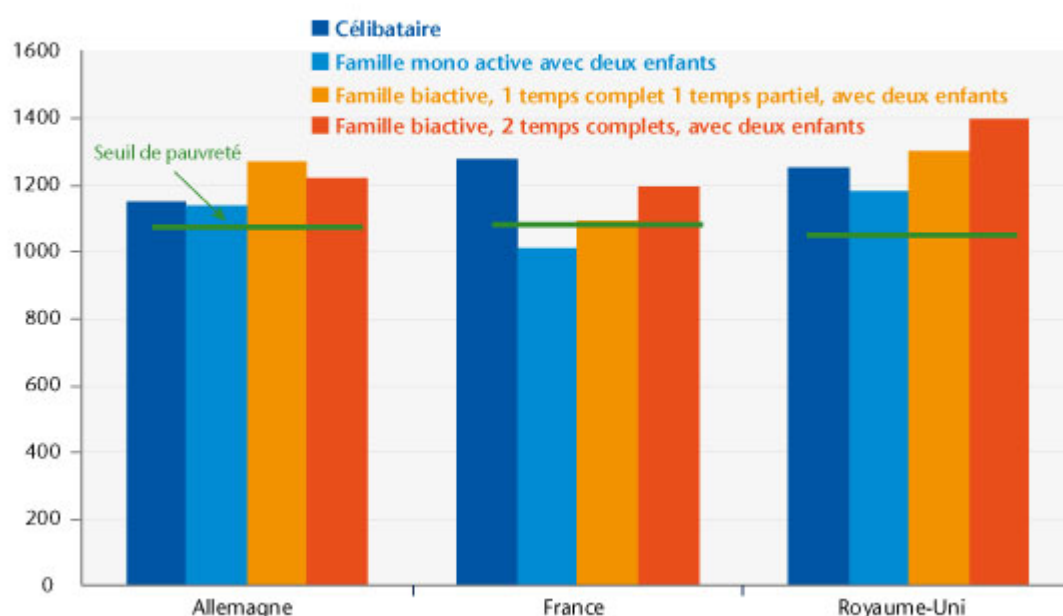
	Allemagne	France	Royaume-Uni
Coût du travail horaire	10,84 €	10,68 €	9,26 €
Taux de CS employeur	22,7 %	9,4 %	5,54 %
Salaire brut horaire	8,84 €	9,76 €	8,77 €
Taux de CS salarié	20,8 %	23,3 %*	4,82 %
Salaire net horaire	7,01 €	7,49 €	8,35 €
Salaire net/ extra brut	64,7 %	70,1 %	90,2 %
Salaire net horaire (PPA)	7,31 €	7,49 €	7,82 €

Source : calculs des auteurs.

En ce qui concerne le revenu disponible, la comparaison de différentes configurations de temps de travail et de situations familiales met en évidence des logiques différentes dans les trois pays. En Allemagne, la logique sous-jacente est de protéger les familles de la pauvreté, quelles que soient les modalités de

travail des parents. A contrario, en France, une famille avec deux enfants doit cumuler deux temps complets au SMIC pour échapper à la pauvreté, le système socialo-fiscal voulant inciter à l'insertion des femmes dans le marché du travail. La France est ainsi le seul des trois pays où une famille mono-active avec deux enfants dont l'un des parents travaille à temps complet au salaire minimum est en dessous du seuil de pauvreté monétaire (graphique).

Graphique. Niveau de vie d'un célibataire et de familles avec deux enfants de 7 et 9 ans (mono-active ou bi-active), en euros courants par mois en avril 2017



Source : calculs des auteurs.

Du point de vue de la position relative des salariés au salaire minimum par rapport à l'ensemble de la population, notre étude met en évidence la situation plutôt favorable du Royaume-Uni. Le niveau de vie y est comparativement élevé : toutes les familles considérées dans nos cas types ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, de l'ordre de 30% pour une famille où les deux parents travaillent au salaire minimum à temps complet. Le gain à la reprise d'un emploi y est, comme en France, élevé, alors qu'il est bas en Allemagne dans toutes les configurations.

Enfin, notre analyse contribue au débat sur la mise en place d'un salaire minimum en Europe. Une politique d'harmonisation

des salaires minima en Europe telle que celle qui est proposée par la Confédération européenne des syndicats et soutenue par la France, ne peut se concevoir uniquement en termes de revenus salariaux, mais doit aussi tenir compte des objectifs visés en termes de niveaux de vie, tout particulièrement pour les familles.

Le salaire national de subsistance : un nouveau dispositif de revalorisation des bas salaires au Royaume-Uni

par [Catherine Mathieu](#)

Le 1^{er} avril 2016 est entré en vigueur un salaire national de subsistance au Royaume-Uni. Cela pourrait surprendre en France, où le marché du travail britannique est considéré comme le modèle même du marché dérégulé. Ce nouveau salaire minimum (*National Living Wage*, NLW) consiste en fait à ajouter un complément de 50 pences au taux horaire du salaire minimum (*National Minimum Wage*, NMW) des plus de 25 ans, porté ainsi de 6,7 £ à 7,2 £, soit une hausse de 7,5 %. Ceci fait suite à une augmentation de 3,1 % du salaire minimum des plus de 25 ans, en octobre 2015 (de 6,5 £ à 6,7 £), soit au total une hausse de 10,8 % en un an. Cette forte revalorisation du salaire minimum ne constitue pas un changement de cap soudain

du gouvernement. Le programme électoral des Conservateurs pour les élections législatives de 2015 comprenait déjà la revalorisation du salaire minimum et souhaitait l'instauration d'un salaire de subsistance. L'annonce de la mise en place du NLW a été faite en juillet 2015, lors de la présentation du budget, par George Osborne, redevenu chancelier de l'Echiquier après la victoire des Conservateurs aux élections. Ce n'est d'ailleurs qu'une première étape de la revalorisation des bas salaires, le gouvernement ayant l'objectif de porter le NLW à 60 % du salaire médian en avril 2020 (contre 55% actuellement), soit environ 9 £.[\[1\]](#)

La revalorisation des bas salaires s'intègre dans une stratégie plus globale du gouvernement britannique : d'une part le gouvernement dit souhaiter « récompenser » le travail ; non seulement le salaire minimum est augmenté, mais, à terme, les salariés rémunérés au salaire minimum ne paieront plus d'impôt sur le revenu (c'était l'un des engagements de campagne des Conservateurs en 2015). Par ailleurs, le gouvernement prend des mesures de réduction de la fiscalité des entreprises, dont l'emblématique baisse du taux de l'imposition sur les sociétés, qui ne sera plus que de 17 % en 2020 (au lieu de 20 % seulement actuellement), ce qui compensera la hausse des salaires, du moins pour certaines entreprises (les plus profitables). Enfin, le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de réduction du déficit public, souhaitant le ramener de 5 % du PIB en 2015 à l'équilibre en 2020, ceci en partie par la baisse des dépenses publiques, et en particulier des prestations sociales. La revalorisation du salaire minimum apparaît ainsi comme une compensation, au moins partielle, de la baisse future des prestations.

Le processus de fixation du salaire minimum au Royaume-Uni est bien codifié. Le gouvernement revalorise chaque année le salaire minimum au premier octobre, sur la base des recommandations de la Commission sur les bas salaires (*Low Pay*

Commission, LPC), organisme indépendant, composé d'universitaires, de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le salaire minimum n'existe au Royaume-Uni que depuis 1999. Sa mise en place s'est faite selon les recommandations de la *Low Pay Commission*, à des niveaux qui correspondaient aux bas salaires pratiqués à l'époque, après une large consultation des entreprises des secteurs concernés. La mise en place du salaire minimum n'a pas suscité de vagues de protestation du côté des employeurs et n'aurait pas eu d'impact significatif sur l'emploi, selon les différentes évaluations réalisées par la LPC au cours du temps. Le niveau du salaire minimum était initialement faible ; dès le départ un taux adulte et des taux jeunes ont été fixés. La LPC a pour mandat de réaliser un rapport annuel sur les bas salaires et de faire des recommandations au gouvernement en matière de revalorisation du salaire minimum, pour éviter que celles-ci n'aient des impacts négatifs importants sur l'emploi des salariés concernés. Le gouvernement a dorénavant chargé la LPC de suivre aussi la mise en place du NLW et d'en proposer les prochaines revalorisations, qui auront lieu chaque année en avril.

Le NLW ne concerne que les plus de 25 ans. Les salaires minima des jeunes restent au niveau fixé en octobre dernier. Ainsi, aujourd'hui il existe cinq salaires minimums : pour les apprentis (3,30 £ de l'heure) ; les 16-17 ans (3,87 £ de l'heure) ; les 18-20 ans (5,3 £) ; les 21-25 ans (6,7 £) ; et les plus de 25 ans (7,2 £). L'écart est important ; les analyses de la LPC, dès 1998, plaidaient pour des taux de salaires réduits pour les jeunes, l'argument étant d'éviter que ceux-ci soient évincés du marché du travail à cause de salaires trop élevés. Contrairement à la situation française, cet écart a été accepté ; il favorise le développement de *petits boulots* pour les jeunes. Le taux d'emploi des jeunes britanniques (15-24 ans) est très élevé (51,4 % fin 2015, contre 27 % en France et 31 % dans la zone euro) ; il est en

hausse sensible (il était de 46,8 % fin 2010).

Dans son rapport de mars 2016, [\[2\]](#) la LPC fait un premier point sur les impacts possibles du NLW. En avril 2016, environ 1,8 million de salariés (sur 29 millions d'emplois salariés) pourraient bénéficier du NLW, alors qu'un million d'adultes de plus de 25 ans touchaient le salaire minimum en 2015. Le NLW représenterait une hausse de salaire annuelle de 680 livres (pour la durée de travail moyenne des personnes concernées, 1 360 heures par an, 26h15 par semaine). Les impacts seront très différents selon les secteurs. C'est dans les secteurs des services que les bas salaires sont les plus nombreux (40 % des emplois sont rémunérés au salaire minimum dans les entreprises de nettoyage, 30 % dans le secteur des hôtels-café-restaurants, 34 % dans la coiffure). Selon la LPC, la mise en place du NLW aura un impact sur la masse salariale de l'ordre de 0,7 milliard de livres en année pleine cette année, soit 0,1 % [\[3\]](#); sa hausse jusqu'à 60% du salaire médian coûterait 2,4 milliards de livres supplémentaires, soit 0,4 % de la masse salariale en année pleine en avril 2020. Ces chiffres prennent en compte un effet de diffusion sur les 25 premiers centiles des salaires. L'impact de l'introduction du NLW sur les salaires versés serait proche de 4 %, dans le secteur du nettoyage, de 3 % dans les secteurs des hôtels-café-restaurants et de la coiffure. En tenant compte d'un effet de diffusion similaire, les services de la Banque d'Angleterre [\[4\]](#) estimaient eux-aussi que le NLW conduirait à une hausse graduelle de la masse salariale de moins de 0,5 % d'ici cinq ans. Environ 3 millions de salariés percevraient le NLW à l'horizon 2020.

L'Office for Budget Responsibility avait estimé, en juillet 2015, qu'à l'horizon 2020, la mise en place du NMW pourrait entraîner 60 000 suppressions d'emplois ; selon des hypothèses moyennes d'élasticité de l'emploi à son coût de - 0,4 [\[5\]](#), tout en prévoyant que, sur la même période, l'économie britannique créerait 1,1 million d'emplois. La mise en place du salaire

national de subsistance intervient après plusieurs années de croissance et de créations d'emplois qui ont ramené le taux de chômage (au sens du BIT) à son niveau d'avant-crise (5,2 %), de sorte que les éventuelles pertes d'emplois dans certains secteurs sont tout à fait supportables.

Aujourd'hui, les critiques vis-à-vis du NLW viennent de deux camps : d'un côté, les syndicats de salariés reprochent à la mesure de creuser plus encore l'écart entre les salaires des jeunes et ceux des adultes ; de l'autre, les employeurs, notamment dans les secteurs à bas salaires, alertent sur le risque de développement de l'économie informelle, si le NMW est effectivement augmenté à 9 livres par heure d'ici 2020, mais le niveau actuel du NLW est de façon générale considéré acceptable.

Progressivement, les revalorisations du salaire minimum britannique ont amené le Royaume-Uni à faire partie des pays de l'OCDE où le salaire horaire minimum est le plus élevé mais il reste derrière la France, par exemple (graphique 1). Aujourd'hui, le salaire national de subsistance laisse encore le salaire minimum britannique inférieur au salaire minimum français (qui représente 60 % du salaire médian). A 7,2 £, soit 9 euros, le taux horaire du salaire national de subsistance britannique est actuellement inférieur de près de 7 % au SMIC français. Compte tenu des cotisations sociales employeurs, le coût horaire du NLW est aussi inférieur à celui du SMIC horaire, car, bien que la France ait mis en place d'importantes exonérations de cotisations sociales employeurs (exonération Fillon, Pacte de responsabilité, CICE, prime zéro charge) sur les bas salaires, les cotisations sociales sont aussi très basses au Royaume-Uni. Prenons le cas d'un adulte de plus de 25 ans, célibataire et sans enfant travaillant 35h par semaine (tableau). Le coût horaire pour l'employeur est de 9,48 euros au Royaume-Uni contre 10,43 euros en France ; le coût horaire pour l'employeur baisse à 9,21 euros au Royaume-Uni si le salarié travaille 26h15 par

semaine, ce qui représente le temps de travail moyen des salariés au salaire minimum outre-Manche. Si l'on considère maintenant le salaire perçu par le salarié, net des cotisations sociales salariés et de l'imposition sur le revenu, le NLW est plus élevé que le SMIC, surtout dans le cas où le salarié travaille plus de 30 heures par semaine, ce qui le rend éligible au crédit d'impôt (*Working tax credit*) qui est plus important que la prime d'activité. En contrepartie, le salarié français bénéficie d'un système public de prestations retraite et chômage nettement plus généreux.

Il faut donc voir dans la mise en place du salaire national de subsistance au Royaume-Uni, un rattrapage des salaires dans les secteurs où bas salaires, temps partiel et précarité sont les plus répandus. Cette hausse de salaire, telle qu'elle est aujourd'hui mise en place, n'aura qu'un impact macroéconomique marginal sur l'économie britannique.

**Tableau. Salaire horaire minimum au Royaume-Uni et en France, avril 2016
(cas d'un adulte de plus de 25ans, célibataire et sans enfant)**

En euros*

	Royaume-Uni NLW, 26h**	Royaume-Uni NLW, 35h***	France 35h****	Écart RU-F 35h
Salaire horaire brut, en euros	9,0	9,0	9,67	-6,9 %
Taux de Cotisations employeurs	2,4 %	5,3 %	8,6 %	
Taux de Cotisations salariés/CSG	2,1 %	4,6 %	22,9 %	
IR-WTC/ PA*****	0 %	3,2 % – 11,7%	-7 %	
Coût horaire (employeur)	9,21	9,48	10,43	-9,6%
Gain horaire (salarié)	8,80	9,35	8,13	15 %

Note : * En considérant le taux de change de livre de début avril 2016 : 1,25 euros. Si l'on retenait le taux de change moyen en 2015, similaire au taux de change moyen depuis 1999, 1,37, le salaire britannique brut serait supérieur actuellement supérieur de 2 % au taux français.

** Temps de travail moyen d'un salarié payé au salaire minimum, ce qui ne donne pas droit au WTC (*Working tax credit*) pour un célibataire de plus de 25 ans, sans enfant.

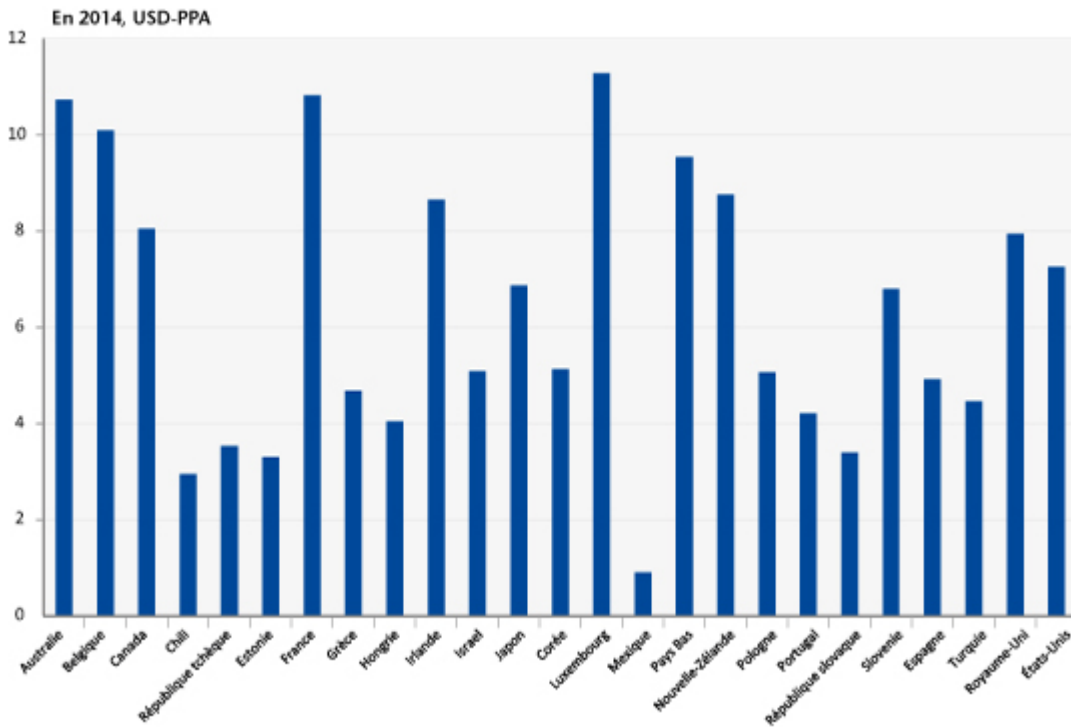
*** Sur la base d'une durée de travail de 35 heures par semaine.

**** Je remercie Henri Sterdyniak, qui m'a fourni les taux de cotisation apparents pour la France. Le taux de cotisations employeurs tient compte de l'exonération Fillon, du pacte de responsabilité, du CICE et de la prime zéro charge.

***** Impôt sur le revenu – *Working tax credit* / Impôt sur le revenu – Prime d'activité.

Source : Calculs de l'auteur.

Graphique. Taux horaires des salaires minimums dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE.

[1] L'objectif étant d'atteindre 60 % du salaire médian, ce chiffre de 9 £ n'est donné qu'à titre indicatif, sur la base des projections des hausses de salaires réalisées en mars dernier par l'*Office for Budget responsibility* (OBR). L'OBR est l'organisme indépendant chargé depuis 2010 de réaliser les prévisions macro-économiques de moyen terme qui seront utilisées pour l'élaboration du budget britannique et d'analyser les finances publiques britanniques.

[2] Voir : [National minimum wage](#), *Low Pay Commission Report Spring 2016*, mars 2016.

[3] Compte tenu de la faible durée du travail et du bas niveau du salaire horaire, les salariés au salaire minimum ne touchaient que le quart du salaire moyen fin 2015. Le salaire horaire minimum représentait 42,8 % seulement du salaire horaire moyen (6,7 £ contre 15,7 £).

[4] Voir : *Inflation report*, Bank of England, août 2015.

[5] Cette élasticité correspond à l'estimation médiane des estimations empiriques réalisées sur données britanniques. Les pertes d'emplois passent à 110 000 si l'on retient l'hypothèse d'une élasticité à -0,75 et ne sont que de 20 000 pour une élasticité de -0,15.

Comment peut-on défendre un revenu de base ?

par [Guillaume Allègre](#)

A la suite de la remise de 125 000 signatures réunies par des organisations défendant l'introduction d'un revenu de base, les citoyens suisses se prononceront lors d'un référendum d'initiative populaire sur l'inscription du principe du revenu de base dans la constitution fédérale helvétique.

La [Note de l'OFCE \(n°39 du 19 décembre 2013\)](#) analyse des fondements sur lesquels pourrait s'appuyer l'institution d'un revenu de base.

Si le revenu de base peut prendre plusieurs formes, son principe est d'être versé (1) de manière universelle, d'un montant égal pour tous, sans contrôle des ressources ou des besoins ; (2) sur une base individuelle et non aux foyers ou ménages ; (3) de façon inconditionnelle, sans exigence de contrepartie. Dans sa version progressiste, on peut rajouter une quatrième caractéristique : il doit être (4) d'un montant suffisant pour couvrir les besoins de base et permettre la participation à la vie sociale.

Bien qu'en apparence séduisant, il n'est pas aisé de trouver des fondements, en matière de justice distributive,

compatibles avec ces quatre caractéristiques du revenu de base. Tant qu'il existe des économies d'échelle et un arbitrage politique entre conditionnalité et niveau du revenu minimum, alors, dans une perspective rawlsienne, un système de revenu minimum garanti de type RMI/RSA (familialisé et faiblement conditionné) semble préférable à un revenu de base pur. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une solution politique plus soutenable que le revenu de base pour atteindre les objectifs écologiques et émancipateurs qui sont souvent assignés au revenu de base.

Il apparaît que l'avantage principal du revenu de base, de par son universalité, est de ne provoquer aucun indu ou non-recours et de ne pas stigmatiser les bénéficiaires nets du système. Dans cette optique, les minima sociaux pourraient être transformés en une allocation plus universelle, qui serait moins stigmatisante. Cette allocation devrait tenir compte de la composition familiale, définir une condition de participation sociale. Elle impliquerait un contrôle du travail au noir et conserverait les incitations au travail. Elle serait complétée par des politiques spécifiques prenant en charge les enfants, les personnes âgées et les handicapés, soit ceux qui ne répondent pas aux incitations, et s'ajouterait au système assurantiel (chômage, retraite, maladie). Le système de protection sociale ne serait ainsi pas réellement simplifié mais transformé pour éviter la stigmatisation et le non-recours.

Si le revenu de base n'est pas une idée stupide, ce n'est pas non plus la réforme miracle décrite par ses défenseurs : véritable couteau suisse – social, écologiste, émancipateur – de la réforme de la protection sociale.

Pour en savoir plus: [Note de l'OFCE n°39 \(pdf\)](#)

Pour contacter l'auteur : guillaume.allegre@sciencespo.fr

Pour suivre l'auteur sur twitter : [@g_allegre](#)

QueL(s) SMIC pour l'Allemagne ?

par Odile Chagny et Sabine Le Bayon

La campagne pour les élections législatives du 22 septembre en Allemagne a fait l'objet d'un large débat entre toutes les forces politiques sur la consolidation de l'Etat social. Le programme du SPD met très largement en avant la notion de justice sociale tandis que la CDU a repris dans son programme plusieurs des thèmes phares du SPD dans le domaine social. Le rôle de l'Etat social n'a jamais été aussi présent dans une campagne pour les législatives depuis 2002. Pour autant, il ne s'agit pas d'aller vers davantage d'Etat social mais d'un retour vers plus de qualité dans l'Etat social, en corrigeant certaines des conséquences négatives de l'Agenda 2010[1]. La lutte contre la pauvreté aux âges avancés (au travers de la revalorisation des avantages familiaux des mères âgées, de l'introduction d'un minimum contributif), la re-régulation de certaines formes de travail (intérim) et la nécessité de renforcer les minima salariaux (salaire minimum) se retrouvent aussi bien dans les programmes de la CDU que du SPD. Même le FDP, traditionnellement hostile à toute idée de salaire minimum, a introduit dans son programme électoral la nécessité d'un « salaire convenable même au bas de l'échelle des salaires ». Cependant, derrière cette unité apparente, les modalités de ce salaire minimum divergent largement entre les partis.

Un affaiblissement du système de négociations collectives

Dans un pays où il n'y a pas de salaire minimum interprofessionnel légal, les grilles salariales sont négociées par les partenaires sociaux au sein de chaque branche, au niveau régional ou national. Mais la baisse de la part de salariés couverts par une convention collective (53% en 2012 dans les anciens *Länder*, 36% dans les nouveaux *Länder*, contre respectivement 70% et 56% en 1996), l'affaiblissement des syndicats et le développement des formes d'emploi

atypiques, notamment depuis les réformes Hartz, ont entraîné une augmentation de la part des personnes percevant un bas salaire, remettant en cause la fonction protectrice du système de négociations collectives pour toute une frange de la population. En 2010, la part des bas salaires[2] était de 22,2% en Allemagne et de 6,1% en France. La majorité des 8,1 millions de salariés concernés ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) sont à temps complet (45%), un quart occupent des emplois à temps partiel soumis à cotisations sociales et 30% sont employés en « mini-job ». La fourchette des salariés percevant un bas salaire (inférieur à 9,14 euros[3]) est large : 1,8 million touche moins de 5 euros par heure, 2,6 millions entre 5 et 7 euros et 2,5 millions entre 7 et 8,50 euros.

Le débat sur l'introduction d'un salaire minimum légal remonte aux années 1990. Il est cependant longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre la concurrence salariale exercée par les entreprises des nouveaux pays membres de l'Union européenne, qui détachaient leurs salariés en Allemagne à des conditions de rémunérations très en deçà de celles prévues dans les négociations collectives. Il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour que la première revendication syndicale commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (de 7,5 euros l'heure) soit formulée par le DGB (la confédération des syndicats), et que les préoccupations relatives au soutien du revenu l'emportent petit à petit sur celles relatives au *dumping* salarial. Ce niveau a été revalorisé à 8,5 euros à compter de mai 2010.

SPD et CDU/CSU/FDP : deux visions différentes du salaire minimum

Si tous les grands partis mettent en avant la volonté d'instaurer un salaire minimum, il n'y a pas pour autant consensus sur ses modalités concrètes.

Le SPD propose l'instauration d'un salaire minimum légal de

8,5 euros de l'heure (brut), qui s'appliquerait à tous les salariés, indépendamment des minima conventionnels de branche. Il s'agit, comme l'a souligné le candidat du SPD, Peer Steinbrück, lors du débat qui l'a opposé à Angela Merkel début septembre, d'en finir avec le « patchwork des salaires minima de branche à branche et de région à région ». Quelques 6,9 millions de personnes verraient leur salaire horaire revalorisé ([Kalina et Weinkopf, 2013](#)) de 30% en moyenne et de plus de 80% pour les 1,8 million de salariés qui perçoivent moins de 5 euros de l'heure. Environ un cinquième des salariés serait concernés, dont plus de la moitié ayant un emploi « normal » (soumis à cotisations sociales). Il en résulterait un choc de revenu (pour les ménages) et de compétitivité (pour les entreprises) de grande ampleur ainsi qu'une remise en cause fondamentale de l'économie à bas salaires qui caractérise désormais certains secteurs (agriculture, agro-alimentaire, commerce de détail, hôtellerie restauration, sécurité et nettoyage, etc.).

La question du salaire minimum est de fait indissociable de celle du devenir des « mini-job », ces 7 millions d'emplois rémunérés à moins de 450 euros par mois (400 euros avant avril 2013), exonérés de cotisations salariés et d'impôt sur le revenu et qui ne permettent quasiment pas d'obtenir de droits sociaux. Dans le cas de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros de l'heure, ils représenteraient près de 40% des effectifs concernés par une revalorisation de leur salaire.

On peut rappeler que l'une des mesures phares du premier gouvernement SPD-Verts conduit par Schröder avait été, en 1999, de restreindre fortement le recours aux « mini-job », accusés (i) de favoriser la précarisation de l'emploi par la substitution à des emplois normaux soumis à cotisations sociales et (ii) de ne pas offrir de couverture sociale. Trois ans plus tard, la Commission Hartz proposait d'en assouplir l'usage en vue de développer le segment des emplois peu

qualifiés.

De nombreuses études ont récemment mis en évidence des violations caractérisées du droit du travail (non-respect des règles relatives aux absences maladie, aux congés payés, etc.) et des salaires horaires indécemment bas dans le cadre de ces emplois (Bäcker et Neuffer 2012[4], [Bundesministerium für Familie, 2012](#)). Il ne faut donc pas s'étonner que tous les grands partis (à l'exception du FDP) aient inclus dans leur programme électoral la volonté de réformer les « mini-jobs ». Mais alors que la CDU vise uniquement les violations du droit du travail, le programme du SPD va plus loin. L'introduction d'un salaire minimum de 8,5 euros (en brut) par heure limiterait en effet l'intérêt pour les entreprises d'avoir recours aux « mini-job ». De plus, un salaire de 8,5 euros par heure équivaldrait de fait à réintroduire une limite temporelle aux « mini-jobs », d'environ 13 heures par semaine compte tenu du plafond de rémunération mensuelle. On ne serait alors pas loin de la limite de 15 heures hebdomadaire qui avait été supprimée par la loi Hartz II en 2003...dans le cadre de l'Agenda 2010[5]. Plus globalement, c'est toute l'économie politique de ces emplois qui serait remise en cause puisque leur logique est d'offrir une rémunération d'appoint exonérée de cotisations sociales salariés dans des secteurs à faibles minima salariaux.

La proposition de la CDU sur le salaire minimum vise à faciliter l'extension des conventions existantes (c'est-à-dire à réformer la procédure par laquelle une convention collective devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche concernée) et à exiger des branches sans convention collective la fixation de minima salariaux. La volonté de se préserver contre la concurrence salariale exercée par les entreprises n'adhérant pas aux conventions collectives et par les entreprises des pays de l'Est détachant en Allemagne leurs salariés[6] a conduit plusieurs branches à recourir au cours des années récentes à ces procédures d'extension. Or, alors

que cette extension est quasi automatique en France, c'est loin d'être le cas en Allemagne, même si cette procédure a été simplifiée en 2009. Pour la CDU, c'est donc une logique de moindre peine qui est proposée, c'est-à-dire d'intervention de l'Etat dans les seuls cas de défaillance des partenaires sociaux. Le but est de pallier les situations de « vide conventionnel » et de permettre à un maximum de salariés d'être rémunérés en fonction des minima conventionnels, tout en laissant aux partenaires sociaux le soin d'en fixer le niveau, puisque la CDU estime que des salaires minima différenciés permettent de tenir compte au mieux de la diversité des situations régionales et sectorielles.

La CDU, qui ne pourra vraisemblablement pas gouverner seule durant la prochaine législature, ne s'avance pour l'instant pas plus sur ce sujet dans l'attente du résultat des élections. Selon le parti avec lequel elle gouvernera, les choix en termes de régulation des bas salaires devraient en effet être très différents.

On peut rappeler ici les nombreuses limites du système actuel de procédure d'extension par l'Etat, dans lequel s'inscrit la proposition de la CDU :

- – Lorsque plusieurs conventions collectives au sein d'une même branche existent, la procédure d'extension devient plus délicate puisqu'il s'agit de déterminer laquelle est la plus représentative, ce qui peut donner lieu à controverses. Cela a été le cas dans le secteur postal où deux conventions collectives concurrentes coexistaient, l'une couvrant les salariés de Deutsche Post, l'ancien monopole dans ce secteur, l'autre concernant les salariés des entreprises concurrentes et où les salaires minima étaient bien inférieurs. Le gouvernement avait décidé d'étendre à l'ensemble du secteur la convention signée au sein de Deutsche Post. Les entreprises concurrentes ont porté plainte et la procédure d'extension a été invalidée par le Tribunal de

Berlin[7].

- – Les négociations concernant les salaires minimaux de branche sont reconduites régulièrement (par semestre ou pour une ou plusieurs années). Or, quand les renégociations n'aboutissent pas, il peut s'écouler plusieurs mois pendant lesquels aucun minimum n'est en vigueur et les employeurs en ont parfois profité pour embaucher des salariés 30 % moins chers que les minima précédents. Ce fut par exemple le cas fin 2009 dans la branche du nettoyage industriel ([Bosch et Weinkopf 2012](#)).
- – Les minima de branche sont très variables et certains d'entre eux ne permettent pas de protéger les salariés contre le risque de pauvreté. Ainsi, selon les données du [WSI- Tarifarchiv \(mars 2013\)](#), 11% des conventions collectives fin 2012 prévoyaient des minima inférieurs à 8,50 euros, le seuil proposé comme salaire minimum légal par le SPD, lui-même inférieur au seuil de bas salaire (9,14 euros).

L'effet des propositions des différents partis sur l'évolution de l'emploi est difficile à estimer à partir des études conduites récemment en Allemagne ([Bosch et Weinkopf 2012](#)), ne serait-ce que parce que ces dernières avaient porté sur l'introduction de minima salariaux dans des branches isolées, avec une proportion de salariés concernés réduite. Cela serait sans commune mesure avec l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel touchant au moins un quart des salariés, et non différencié, ou même avec la généralisation de minima conventionnels. Le but est bien dorénavant que le maximum de salariés touche un salaire « décent », même si le niveau de ce dernier diffère selon les programmes. Il est aussi de faire reculer certaines formes d'emploi atypiques. Notamment, dans plusieurs secteurs, les études qui ont été réalisées montrent que l'introduction d'un salaire minimum a conduit à une modification de la structure de l'emploi avec moins de « mini-jobs » et plus d'emplois « normaux » (soumis à cotisations

sociales), du fait des contrôles réguliers effectués pour vérifier le respect des minima salariaux dans les entreprises. Quels que soient les résultats des élections, les mesures adoptées iront en tout cas dans le sens d'une correction des injustices les plus flagrantes en termes de rémunérations salariales, notamment concernant les « mini-jobs ».

[\[1\]](#) L'Agenda 2010 regroupe l'ensemble de réformes menées en Allemagne par la coalition SPD-Verts entre 2003 et 2005, qui portaient principalement sur les réformes du marché du travail (réformes dites Hartz) (pour plus de détails, voir par exemple [Hege 2012](#), [Chagny 2008](#)).

[\[2\]](#) Il s'agit des salariés percevant moins des 2/3 du salaire horaire brut médian.

[\[3\]](#) Pour mémoire, le salaire horaire brut médian était de 13,7 euros en 2011 en Allemagne.

[\[4\]](#) « Von der Sonderregelung zur Beschäftigungsnorm : Minijobs im deutschen Sozialstaat », WSI Mitteilungen 1/2012.

[\[5\]](#) Sans mentionner le fait qu'il en résulterait la nécessité de repenser complètement le soutien aux bas salaires *via* les exonérations de cotisations sociales salariés.

[\[6\]](#) Lorsque les entreprises d'un Etat membre envoient leurs travailleurs dans un autre Etat, elles sont tenues de respecter des normes minimales (temps de travail, salaires). Le détachement des travailleurs est encadré par la directive

européenne de 1996. Ces détachements qui augmentent posent de nombreux problèmes (*dumping* social, concurrence déloyale, conditions de travail dégradées). ([Metis 2013](#)).

[7] Pour plus de détails, voir : [“Vrais et faux enjeux de la controverse sur les salaires minima légaux en RFA”, Karl Brenke, Regards sur l'économie allemande, n° 94, 2009.](#)

Quelle réforme pour les allègements de charges sociales?

Par Mathieu Bunel, Céline Emond, Yannick L'Horty

Plus de 20 milliards d'euros sont dépensés chaque année par l'Etat pour compenser les exonérations générales de cotisations sociales, ce qui en fait la première des politiques pour l'emploi en France, tant en termes de masse budgétaire que d'effectifs concernés, avec plus d'un salarié sur deux qui bénéficie des baisses de cotisations sociales. En ces temps de fortes tensions budgétaires et de montée inexorable du chômage, on peut s'interroger sur la soutenabilité d'un tel dispositif dont le barème, unifié par la réforme Fillon de 2003, consiste en une réduction dégressive avec le niveau du salaire jusqu'à s'éteindre à 1,6 Smic. Cette réduction est de 26 points de cotisations au niveau du Smic (28 points pour les entreprises de moins de 20 salariés).

Dans notre article publié dans la [Revue de l'OFCE \(Varia, n°](#)

[126, 2012](#)), nous proposons d'évaluer à l'aide des données les plus récentes et les plus adaptées à cet exercice les effets d'une suppression totale des exonérations générales et de plusieurs réformes partielles des barèmes d'exonérations de cotisations sociales. Selon nous, la suppression pure et simple de l'ensemble des exonérations générales conduirait à une destruction de l'ordre de 500 000 emplois. Nous explorons également les effets de réaménagement des barèmes d'exonération en balayant un grand nombre de possibilités affectant les différents paramètres qui définissent le dispositif d'exonération. Dans tous les cas, une réduction du montant des exonérations aurait des effets négatifs sur l'emploi mais l'ampleur des pertes d'emplois varierait du simple au double selon les modalités de la réforme envisagée. Pour obtenir l'effet le moins négatif, il faudrait que les réductions d'exonération épargnent les secteurs d'activité les plus intenses en main-d'œuvre, ce qui revient à privilégier les barèmes d'exonération les plus ciblés sur les bas salaires. Tant que l'objectif est bien d'améliorer les chiffres du chômage, il importe de concentrer les exonérations sur les plus bas salaires et partant, d'avantager les secteurs les plus riches en main-d'œuvre.

Pour autant, une exonération trop concentrée au voisinage du Smic augmente le coût pour les employeurs des hausses de salaire, ce qui n'est favorable ni au pouvoir d'achat ni à la qualité des emplois qui conditionnent l'emploi de demain. Un nouvel équilibre peut toujours être recherché, pour répondre à l'urgence budgétaire, mais pour être pérenne, il doit être favorable à l'emploi d'aujourd'hui sans négliger celui de demain.

Du social mais pas de sortie de crise

Evaluation du projet économique du quinquennat 2012-2017

par [Eric Heyer](#), [Mathieu Plane](#), [Xavier Timbeau](#)

Les premières décisions du quinquennat s'inscrivent dans un contexte fortement dégradé et très incertain. Dans une récente [Note de l'OFCE](#) (n°23 du 26 juillet 2012) nous analysons, dans une première partie, le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. Nous évaluons à la fois le coût pour les finances publiques mais aussi l'impact sur l'activité économique, l'emploi ou sur la distribution des revenus. Dans une deuxième partie, nous analysons le choix de politiques publiques considérées comme prioritaires par le nouveau gouvernement, qu'elles soient à destination des jeunes (contrats de génération, emplois d'avenir), de certains seniors (refonte de la réforme des retraites), des classes moyennes et populaires (allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, livret A, encadrement des loyers, refiscalisation des heures supplémentaires), ou qu'elles visent à relancer certaines dépenses publiques jugées indispensables (emplois publics dans l'éducation, la justice et la police dans la section « finances publiques », service public de la petite enfance).

François Hollande a été élu Président de la République Française à un moment où la France et l'Europe traversent une crise sans précédent. Le chômage a augmenté de plus de 2 points depuis le début de la crise en France métropolitaine et approche aujourd'hui (9,6 % de la population active, au sens du BIT au premier trimestre 2012) les niveaux record de 1997

(10,5 %). Le produit intérieur brut par habitant a baissé depuis 2008 en pouvoir d'achat de 3 %. Si la tendance de croissance des cinq années précédant la crise s'était prolongée au même rythme de 2008 jusqu'au début 2012, le PIB par habitant serait aujourd'hui supérieur de 8 % à ce qu'il est. La balance des transactions courantes s'est dégradée dans la crise d'un point et demi de PIB (25,7 milliards d'euro dont 10 milliards au titre de la facture pétrolière) dégradant la position nette extérieure de la France de 7,8 points de PIB. La dette publique a augmenté de 577 milliards (soit près de 30 points de PIB) et atteint au début de l'année 2012 presque 90 % du PIB. L'industrie a payé un lourd tribut à la crise (presque 300 000 emplois perdus) et tout se passe comme si les destructions d'emploi et les fermetures de sites industriels étaient irréversibles.

Pourtant, ce bilan très sombre, à mettre au compte de la crise amorcée en 2008, n'est pas stoppé. La crise des dettes souveraines menace la zone euro d'une récession prolongée en 2012 et en 2013, sous le coup des politiques d'austérité menées dans la panique de voir les financements des dettes publiques se tarir. Et un scénario pire encore, celui de la désagrégation de la zone euro se profile, qui transformerait ces menaces de récession en risque de dépression majeure.

Ces évaluations sont de nature différente suivant les éléments qui sont disponibles. Certains dispositifs ont été mis en œuvre par décret, d'autres sont en cours de discussion par les assemblées, mais les projets de loi permettent une analyse quantifiée. D'autres sont à l'état de projet ; les principaux arbitrages n'ont pas été rendus, et notre évaluation tente d'en explorer les points principaux.

Notre appréciation de la stratégie économique pour le quinquennat ne s'arrête pas là pour autant. Il amorce aujourd'hui les prémises de la stratégie de sortie de crise. Les engagements de réduction de déficit et les premières mesures prises dans ce sens dans le collectif budgétaire de

juillet 2012, comme celle annoncées dans le débat d'orientation budgétaire de juin 2012, indiquent une stratégie dont la première étape est d'aboutir à la réduction, quoiqu'il en coûte, du déficit public à 3 % du PIB à la fin de l'année 2013. Par sa vertu budgétaire, c'est donc une stratégie de sortie de la crise, censée assainir la situation des comptes publics et ainsi rassurer les marchés financiers comme les autres agents économiques, et mettre en place les conditions d'une reprise future vigoureuse. Cette stratégie s'appuie sur une réduction des dépenses publiques et une hausse de la fiscalité (voir la partie « finances publiques », projets fiscaux du gouvernement et taxation des groupes pétroliers).

Cette stratégie de sortie de crise est pour le moins risquée car elle ne prend pas toute la mesure de la crise qui menace l'Europe aujourd'hui. Elle pourrait se justifier si nous étions d'ores et déjà sur une trajectoire de sortie de crise et s'il s'agissait d'en aménager les priorités. Mais l'Europe reste dans une situation de très forte incertitude, vivant dans l'attente d'un défaut massif de tel ou tel Etat membre de la zone euro, craignant la faillite de telle ou telle institution financière, subissant les conséquences d'une spirale d'austérité alimentée par la hausse des taux souverains. Or dans une telle situation, tout concourt à renforcer le piège de la trappe à liquidité et conduit à des multiplicateurs budgétaires élevés. Dès lors, la réduction *ex ante* du déficit par la hausse des impôts ou la réduction des dépenses pèse lourdement sur l'activité, ce qui limite, voire annule, la réduction effective des déficits. La dynamique d'augmentation de la dette publique ne peut être inversée et la réduction de l'activité accroît le risque de la socialisation de dettes privées insoutenables. La hausse des taux souverains est alimentée par l'incapacité à tenir les objectifs de déficits et par la hausse de la dette publique et contribue à accroître les déficits publics, obligeant à une austérité plus forte encore.

Une réponse à cette dynamique qui est en train de provoquer la désagrégation de l'euro serait sous une forme ou une autre la mutualisation des dettes publiques en Europe. Cette mutualisation impliquerait un contrôle plus ou moins complet des budgets publics des pays membres par une instance fédérale à la légitimité démocratique forte. Cette réponse serait donc celle de plus d'Europe et permettrait alors de définir une austérité « bien tempérée », pour la France comme pour ses principaux partenaires commerciaux, qui ferait de la sortie du chômage de masse involontaire et de la trappe à liquidité les préalables à un ajustement des finances publiques. Cette réponse permettrait de maintenir la soutenabilité des finances publiques sans impliquer les décennies perdues qui sont en train de se préparer.

Dans une première partie, nous analysons le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le projet du quinquennat de François Hollande et de la XIV^e législature. Cette analyse détaille les conséquences probables pour les cinq années de la stratégie actuelle conduite en Europe. La valeur du multiplicateur budgétaire en est un paramètre critique et nous montrons que la stratégie actuelle ne vaut que si les multiplicateurs sont faibles (*i. e.* de l'ordre de 0,5). Or un faisceau d'éléments empiriques nous indique que dans la situation exceptionnelle où nous nous trouvons les multiplicateurs budgétaires et fiscaux peuvent être supérieurs à 0,5 (entre 1 et 1,5, voir *infra*). Nous détaillons dans une deuxième partie les mesures prises dans la Loi de finances rectificative de juillet 2012 (pour l'année 2012), les éléments exposés dans le débat d'orientation budgétaire en préparation de la Loi de finance pour l'année 2013 et pour la période 2012-2017. Pour arriver à réduire le déficit public à 3 %, il apparaît qu'il faudrait une recette fiscale ou une économie de dépense supplémentaire de plus de 10 milliards d'euros, *ex ante*.

Nous présentons ensuite l'évaluation de onze mesures.

Guillaume Allègre, Marion Cochard et Mathieu Plane ont ainsi estimé que la mise en œuvre du contrat de génération pourrait créer entre 50 000 et 100 000 emplois au prix d'un fort effet d'aubaine. Eric Heyer et Mathieu Plane rappellent qu'à court terme, les contrats aidés du type « emplois avenir » peuvent contribuer à faire baisser le chômage. Eric Heyer montre que la re-fiscalisation des heures supplémentaires permet de réduire le déficit public de 4 milliards d'euros sans pour autant dégrader le marché du travail. Guillaume Allègre discute des conséquences de la hausse de l'Allocation de rentrée scolaire et montre qu'elle profite essentiellement aux cinq premiers déciles de niveau de vie. Henri Sterdyniak analyse les possibilités de réforme fiscale. Il ne s'agit pas d'une évaluation des projets du gouvernement en matière de réforme fiscale mais d'un panorama complet sur les marges d'évolution et les incohérences du système actuel. Henri Sterdyniak et Gérard Cornilleau évaluent l'élargissement des possibilités de départ à la retraite à 60 ans et analysent les voies d'une possible réforme de plus grande ampleur du système de retraite. Hélène Périvier évalue ce que pourrait être un service public de la petite enfance dont le coût à terme de presque 5 milliards d'euros pourrait être couvert en partie par un surcroît d'activité générant plus de 4 milliards d'euros. Eric Heyer et Mathieu Plane analysent les conséquences du coup de pouce au SMIC et concluent que compte tenu de la faible diffusion des hausses de SMIC au reste de la distribution des salaires, l'impact sur le coût du travail est limité par de plus fortes réduction des charges sur les bas salaires. Si l'effet sur l'emploi est faible, sur les finances publiques il provoquerait une dégradation de 240 millions d'euros. Sabine Le Bayon, Pierre Madec et Christine Rifflart évaluent l'encadrement de l'évolution des loyers. Hervé Péléraux discute la question de la rémunération du livret A et du doublement de son plafond. Céline Antonin et Evens Salies évaluent la nouvelle taxation des groupes pétroliers qui pourrait apporter 550 millions d'euros de recettes fiscales en 2012 avec le risque que cette taxe soit *in fine* payée par le

consommateur final.

Le coup de pouce au smic va-t-il détruire des emplois ?

par [Eric Heyer](#) et [Mathieu Plane](#)

Le 26 juin, le gouvernement Ayrault a annoncé une hausse du SMIC de 2 %. Cette augmentation discrétionnaire, qui a pris effet au 1^{er} juillet 2012, n'est pas un coup de pouce permanent de 2 % car il intègre en partie un à-valoir sur la prochaine hausse légale prévue le 1^{er} janvier 2013. Avec une revalorisation automatique prévue à 1,4 % en janvier 2013, le coup de pouce permanent serait donc de 0,6 %. [Dans une note détaillée de l'OFCE \(n°22 du 17 juillet 2012\)](#), nous montrons qu'un coup de pouce permanent de 0,6 % détruirait finalement très peu d'emplois (1 400 postes) mais augmenterait légèrement le déficit public de 0,01 point de PIB.

Le financement de cette mesure entraînerait des pertes d'emplois supplémentaires : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient finalement comprises entre 1 900 et 2 800 postes (tableau 1).

Tableau 1. Impact à 1 an d'un coup de pouce de 0,6 %

	Non financé	Financé par...		
		... une hausse de TVA	... une hausse de l'IRPP	...une baisse des dépenses publiques
Emploi total <i>(en milliers)</i>	-1,4	-2,6	-1,9	-2,8
Solde des APU <i>(en pts de PIB)</i>	-0,01	0,00	0,00	0,00

Source : OFCE, calculs emod.fr

Des effets complexes sur le coût du travail...

Le SMIC, à l'instar des autres salaires, a un statut ambivalent : il peut être considéré comme une variable de demande si l'on se place du côté des salariés mais constitue une variable d'offre pour l'entrepreneur. Par conséquent, une hausse du SMIC correspond à un choc de demande favorable pour les salariés et à un choc d'offre défavorable pour les chefs d'entreprise hors effet allègement de charges.

Dans un contexte de faible diffusion[\[1\]](#), ces deux effets de sens inverse ne se compensent pas :

1. l'aspect « soutien de la demande » se limite aux seuls salariés proches du SMIC. Ceux-ci ont certes une propension marginale à consommer forte – le taux d'épargne n'augmente pas avec cette mesure – mais le nombre restreint de bénéficiaires limite les effets sur la consommation des ménages au niveau macroéconomique. Le supplément de revenu lié à cette augmentation du SMIC génèrerait 6 900 emplois ;
2. L'aspect « hausse du coût du travail » est fortement destructeur d'emplois : l'élasticité de l'emploi au coût du travail étant décroissante[\[2\]](#) avec le salaire, la faible diffusion du SMIC sur les autres salaires augmentera peu le coût du travail au niveau macroéconomique mais, étant concentrée sur les bas salaires, l'élasticité moyenne sera forte (0,9). La hausse du coût du travail liée à la hausse du SMIC détruirait 26 000 emplois

Au total, selon notre simulation, une hausse de 0,6 % du SMIC, hors effet liés aux baisses de charges, entraînerait une destruction de 8 700 emplois au cours de la première année (tableau 2). Ce résultat, intermédiaire, se situe dans la fourchette basse de celui observé par [Francis Kramartz](#) qui l'évalue entre 15 000 et 25 000 postes détruits pour une

hausse du SMIC de 1% (soit entre 9 000 et 15 000 pour un coup de pouce de 0,6 %).

Mais cette estimation ne prend pas en compte les baisses de charges supplémentaires liées à la hausse du SMIC et à sa diffusion sur les autres salaires. Les salaires n'étant pas indexés sur le SMIC, un coup de pouce ne se répercute donc pas automatiquement sur la grille des salaires. Des travaux récents réalisés sur le sujet[3] et dont une synthèse est présentée dans [le rapport du groupe d'experts sur le SMIC de décembre 2011](#), concluent à une faible diffusion du SMIC. Selon notre estimation, une hausse de 1 % du SMIC entraînerait une hausse moyenne des salaires de l'ensemble du secteur marchand de seulement 0,1 %. Or, les allègements de charges liés à la hausse du SMIC sont d'autant plus forts que la diffusion est faible. Plus la baisse du salaire relatif (en pourcentage du SMIC) est importante, plus le taux moyen d'allègement de charges augmente en raison du profil dégressif des allègements de cotisations sociales patronales.

Une augmentation du SMIC de 0,6 % entraîne *ex ante* une hausse du coût du travail de 0,4 % pour le 1^{er} décile de salaire mais une baisse de 0,2 % pour le 2^e décile et une diminution de 0,1 % pour les salaires allant du 3^e au 5^e décile. Au-delà du 6^e décile, les effets sur le coût du travail sont nuls. Par ce mécanisme, pour les salaires compris entre le 2^e et le 5^e décile, l'augmentation des allègements de charges serait supérieure au supplément de salaires versé par l'employeur, ce qui entraînerait une baisse du coût du travail pour ces catégories.

Au final, la baisse du coût du travail liée au supplément d'allègements de charges permettrait la création de 7 300 emplois. Au total, comme le résume le tableau 2, à l'horizon d'1 an, l'effet d'une hausse de 0,6 % du SMIC détruirait 1 400 emplois et dégraderait de 0,012 point de PIB les finances

publiques.

Tableau 2. Impact à 1 an d'un coup de pouce au Smic de 0,6 %

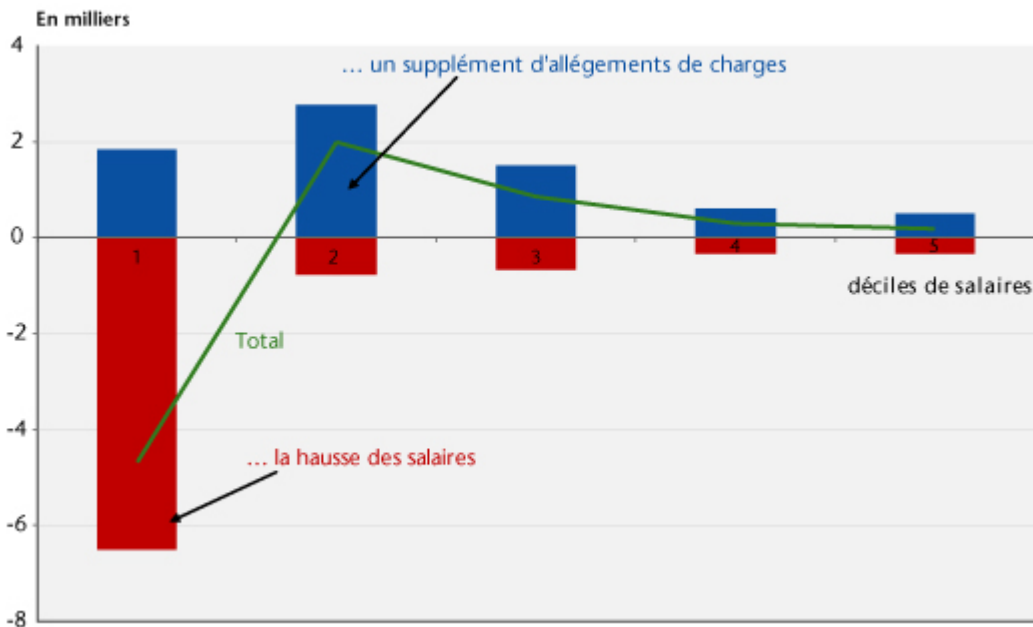
	Impact dû à la hausse du SMIC		Impact dû à la baisse des charges	Impact global
	Hausse du coût du travail	Hausse du revenu		
Emploi total (en milliers)	-15,6	6,9	7,3	-1,4
Solde des APU (en pts de PIB)	-0,006		-0,006	-0,012

Source : OFCE, calculs emod.fr

...avec des effets différenciés selon la pyramide des salaires

Une hausse de 0,6 % du SMIC conduirait à détruire 4 700 emplois au niveau du SMIC mais à en créer 2 000 pour les salaires du 2^e décile, 900 pour ceux du 3^e décile et environ 500 au-delà.

Graphique 1. Impact sur l'emploi d'une hausse du SMIC de 0,6% selon les déciles de salaires



Source : calculs OFCE.

[1] L'effet de diffusion rend compte de l'impact d'une hausse du SMIC sur la grille des salaires. Une faible diffusion a

pour conséquence un écrasement de l'échelle des salaires.

[2] Selon la DGTPE, l'élasticité de l'emploi au coût du travail (DGTPE, annexes Rapport Besson, 2007) passe de 1,2 au niveau du SMIC à 0,3 pour les salaires à 1,4 SMIC puis est constante au-delà.

[3] Aeberhardt R, P. Givord et C. Marbot (2012), « Spillover effect of the minimum wage in France: An unconditional quantile regression approach », *Document de travail de l'INSEE*, n° G 2012 / 07 et Goarant C, L. Muller (2012), « Les effets des hausses du Smic sur les salaires mensuels dans les entreprises de 10 salariés ou plus de 2006 à 2009 », *document de travail de la DARES* .

A boost for the minimum wage or for income support?

By [Guillaume Allègre](#)

The government has made a commitment to an exceptional, “reasonable” boost to the French minimum wage, the “SMIC”, and to indexation based on growth, and no longer just on workers’ purchasing power. In [Les Echos](#), Martin Hirsch has argued for strengthening the RSA [the French income support scheme] rather than the SMIC. The point is not to oppose the working poor, the target of the RSA, and low wages: redistribution policies need to attack, not just poverty, but inequality throughout the income chain.

In terms of reducing inequalities, there are several strategies: one strategy aims to reduce inequality in

individual earnings; a second aims to reduce inequalities in living standards between households, the level at which people are presumed to live in solidarity. There are legitimate grounds for both these strategies. The RSA *activité* [the income supplement for the working poor] and the SMIC are thus not substitutable (see also [“le SMIC ou le RSA?”](#) in French). Unlike the RSA, the fight against poverty is not the objective of the SMIC. The SMIC aims “to ensure that employees with the lowest salaries share in the country’s economic development”. A high minimum wage has the effect of reducing inequalities across the bottom of the wage scale, with increases in the minimum wage [impacting up to two times the SMIC](#). Given the increase in unemployment, in precarious jobs and in part-time work, full-time employees on the minimum wage are certainly not the poorest in society, but they are far from well-off. The SMIC reduces the income gap between the working class and the middle class, which is an objective in itself (though some in the middle class may take a dim view of this: by its very nature, reducing inequality isn’t going to satisfy everyone). In particular, it is not the same thing to receive a high salary or to receive a low salary supplemented by targeted social benefits. These benefits do not confer any rights to a pension or to unemployment benefits. In terms of dignity, the minimum wage level is the value that a society places on work. Social benefits targeted at the poorest people put them in a position of being assisted, which has consequences in terms of social representations (individual and collective). As work is performed by individuals, it is not illegitimate to try to reduce inequalities between employees and not only between the employees’ households.

The proposed boost to the RSA is ambiguous, as the term “RSA” designates both the minimum social benefits for the unemployed and the inactive population (the “base” RSA, formerly the RMI and API benefits) and the income supplement for the working poor (RSA *activité*). If the proposal for a boost applies only to the RSA *activité*, it would then be inconsistent with the

objective of targeting the most disadvantaged households. If, on the contrary, it concerns the RSA as a whole, which would be legitimate, then it is necessary to be more explicit and to assume that it will benefit mainly the unemployed and the inactive [1]. In March 2012, there were 1.59 million people receiving just the base RSA, and 689,000 the RSA *activité* (all France), *i.e.* only one-third of RSA recipients received the *activité* component.

The implementation of the RSA *activité* has up to now failed in two ways ("[The failings of the RSA income support scheme](#)"): according to the [final report of the National Evaluation Committee](#), it has had no discernible impact on employment, and poverty reduction has been severely limited because of a major lack of take-up of the *RSA activité* component. We can move quickly over the first point, as there is little emphasis these days on the incentive aspect of the RSA. The main problem of a boost to the *RSA activité* is indeed the lack of take-up: in the report, take-up for the *RSA activité* component alone is estimated at 68% in December 2010 [2]. And this is not a matter of the programme coming on line: between December 2010 and March 2012, the number of *RSA activité* beneficiaries increased only marginally in mainland France, from 446 000 to 447 000. Linking eligibility for the *RSA activité* to both earned income and family expenses and mixing into a single instrument beneficiaries of a social minimum and the working poor, who are sometimes very well integrated into the labour market, poses problems both in terms of improper assessment of eligibility for the provision and stigmatization. This highlights two causes of the lack-of take-up of the *RSA activité*: insufficient awareness of the scheme, on the one hand, and voluntary lack of take-up, on the other: 42% of non-applications who do not exclude themselves from eligibility declare that they did not file a claim because they "get by financially otherwise", and 30% did not file a claim because they did "not want to depend on welfare, to owe something to the state" (p.61). Better information would not be sufficient

to solve the problem of lack of take-up. Increasing the minimum wage, on the contrary, has the great advantage of automatically benefitting those affected without fear of stigmatization, since it involves labour income.

Unlike the RSA, increasing the gross SMIC increases labour costs. However, there are several strategies to raise the minimum wage that would not have a net effect on labour costs: the increase could be offset by a reduction in employers' social contributions. One could also ease employee social security contributions on low wages. But this proposal would probably be censured by the Constitutional Council, which in 2000 knocked down the exemption of the CSG tax on low wages on the grounds that the progressivity of the CSG would then no longer depend on the household's ability to pay [\[3\]](#). Finally, a more extensive reform aimed at merging the CSG tax and the income tax would make it possible to reduce taxes on low wages and thus increase the net minimum wage. The integration of the PPE in-work negative income tax would also make it possible to show the amounts involved directly on the payslip.

The fight against inequality clearly should not stop with inequalities in wages between full-time workers. It is also necessary to attack involuntary part-time work, by enabling the workers concerned to move into full-time work and/or by making part-time work more costly by lowering the rate of general tax relief on employer social contributions.

Basically, there is no reason to want to vary the level of the base RSA relative to the minimum wage. However, since the base RSA is indexed to prices, its level has fallen sharply relative to the minimum wage since the early 1990s (see [Périver, 2007](#)). It would therefore be legitimate to significantly raise the base RSA (even if this means reducing the rate of accumulation of the RSA *activité* component) and to index it to the minimum wage level. This would definitively solve the question of whether to boost the minimum wage or the RSA.

[1] Here it can be seen that the “simplification”, which consists of combining two instruments into one, is not facilitating public debate.

[2] This lack of take-up is partially due to the fact that, for some of those who are eligible (about a third), the potential gains are very low or even non-existent due to the deduction of the sums paid under the RSA *activité* from the PPE in-work negative income tax. But the lack of take-up is nevertheless high even when looking at the potential gainers (and not simply all those eligible).

[3] [Decision No. 2000-437 DC dated 19 December 2000](#): “Whereas, while the legislature has the right to change the base of the general social contribution to alleviate the burden on the poorest taxpayers, this is subject to the condition that it does not undermine the existence of conditions of equality between taxpayers; that the provision in question does not take account of the taxpayer’s income other than from an activity or of income of other household members or of dependents within it; that the choice made by the legislature to not take into consideration all the contributory capacities does not create, between the taxpayers concerned, a manifest inequality that violates Article 13 of the Declaration of 1789.”

Un coup de pouce au SMIC ou au RSA ?

par [Guillaume Allègre](#)

Le gouvernement s'est engagé à un coup de pouce exceptionnel et « raisonné » pour le SMIC puis à une indexation fonction de la croissance et non plus seulement du pouvoir d'achat des ouvriers. Dans [Les Echos](#), Martin Hirsch plaide lui pour un coup de pouce au RSA plutôt qu'au SMIC. Il convient de ne pas opposer travailleurs pauvres, auxquels le RSA s'adresse, et bas salaires : les politiques de redistribution doivent s'attaquer aux inégalités tout au long de l'échelle des revenus et pas seulement à la pauvreté.

En termes de réduction des inégalités, il existe plusieurs stratégies ; une première stratégie vise à réduire les inégalités individuelles de salaires ; une autre vise à réduire les inégalités de niveau de vie entre ménages, niveau auquel les individus sont supposés solidaires. Ces deux stratégies ont, chacune, leur légitimité. Le RSA activité et le SMIC ne sont ainsi pas substituables (voir aussi [« le SMIC ou le RSA ? »](#)). Contrairement au RSA, la lutte contre la pauvreté n'est pas l'objectif du SMIC. Le SMIC a pour objectif « d'assurer aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles une participation au développement économique de la nation ». Un SMIC élevé a pour effet de réduire les inégalités dans toute la partie basse de l'échelle des salaires, les hausses du salaire minimum [se diffusant jusqu'à deux SMIC](#). Depuis le développement du chômage, des emplois précaires et à temps partiels, les salariés au SMIC à temps plein ne sont certes pas les plus pauvres, mais ils sont loin d'être aisés. Le SMIC réduit l'écart de revenus entre la classe populaire et la classe moyenne, ce qui est un objectif en soi (même si ceci peut-être mal perçu par une partie de la classe moyenne : par construction, la réduction des inégalités ne contente pas tout le monde). Surtout, il n'est pas équivalent de recevoir un salaire élevé ou de recevoir un salaire faible complété par une prestation sociale ciblée. Les prestations n'ouvrent pas de droits à la retraite ou au chômage. En termes de dignité, le niveau du SMIC représente la valeur qu'une société donne au travail. Les prestations

sociales ciblées sur les plus pauvres mettent les individus concernés dans une position d'assistés, ce qui a des conséquences en termes de représentations (individuelles et collectives). Le travail étant effectué par des individus, il n'est pas illégitime de vouloir réduire les inégalités entre salariés et pas seulement entre ménages de salariés.

La proposition de coup de pouce au RSA est ambiguë car le terme RSA désigne à la fois un minimum social qui bénéficie à des chômeurs et inactifs (RSA 'socle', anciennement RMI et API) et un complément de revenus pour travailleurs pauvres (RSA 'activité'). Si la proposition de coup de pouce ne concerne que le RSA activité, elle est incohérente avec l'objectif de cibler les foyers les plus défavorisés. Si, au contraire, elle concerne l'ensemble du RSA, ce qui serait légitime, il convient alors d'être plus explicite et d'assumer qu'elle bénéficiera principalement à des chômeurs et inactifs[1]. En mars 2012, il y avait en effet 1,59 million de bénéficiaires du RSA socle seul, et 689 000 du RSA activité (France entière) : seul un tiers des allocataires du RSA bénéficie de la partie activité.

La mise en place du RSA activité s'est soldée, jusqu'à présent, par deux échecs (« [Les échecs du RSA](#) ») : selon [le rapport final du Comité national d'évaluation](#), les effets sur l'emploi ne sont pas discernables et la réduction de la pauvreté est fortement limitée à cause d'un important non-recours à la partie complément de revenus. Passons rapidement sur le premier point puisque les effets incitatifs du RSA ne sont plus mis en avant. Le problème principal d'un coup de pouce au RSA activité est bien le non-recours : dans le rapport, il est estimé, pour la partie RSA activité seul à 68% en décembre 2010[2]. Et ce n'est pas qu'une question de montée en charge : entre décembre 2010 et mars 2012, le nombre de bénéficiaires du RSA activité seul a très peu augmenté, passant de 446 000 à 447 000 en France métropolitaine. Lier l'éligibilité au RSA activité à la fois aux revenus d'activité

et aux charges familiales et mêler dans un même instrument des bénéficiaires d'un minimum social et des travailleurs pauvres, parfois très bien intégrés au marché du travail, pose problème à la fois en termes de mauvaise évaluation de l'éligibilité à la prestation et de stigmatisation. Deux causes de non-recours au RSA activité sont ainsi soulignées: la connaissance insuffisante du dispositif d'une part et le non-recours volontaire d'autre part : 42% des non-recourants qui n'excluent pas d'être éligibles, déclarent qu'ils n'ont pas déposé de demande parce qu'ils « se débrouillent autrement financièrement », 30% n'ont pas déposé de demande parce que ils n'ont « pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'Etat » ([p.61](#)). Une meilleure information ne serait donc pas suffisante pour régler le problème du non-recours. Au contraire, l'augmentation du SMIC a le grand avantage de bénéficier automatiquement aux personnes concernées sans crainte de stigmatisation puisqu'il s'agit de revenus du travail.

Contrairement au RSA, l'augmentation du SMIC brut augmente le coût du travail. Toutefois, il existe plusieurs stratégies permettant d'augmenter le SMIC net sans effet sur le coût du travail : l'augmentation peut être compensée par une baisse des cotisations sociales employeurs. On peut aussi alléger les cotisations sociales salariales sur les bas salaires. Mais, cette proposition risque d'être censurée par le Conseil constitutionnel, qui en 2000 avait retoqué l'exonération de CSG sur les bas salaires au motif que la progressivité de la CSG ne se serait alors pas appuyée sur la faculté contributive des ménages[3]. Enfin, une réforme de plus grande ampleur visant à fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu permettrait de réduire l'imposition sur les bas salaires et d'augmenter ainsi le Smic net. L'intégration de la Prime pour l'emploi permettrait aussi de faire apparaître directement les sommes concernées sur la feuille de paie.

La lutte contre les inégalités ne doit évidemment pas

s'arrêter aux inégalités de salaires entre salariés à temps-plein. Il convient de s'attaquer au temps partiel subi, en donnant des droits de passage au temps-plein aux salarié-e-s et/ou en rendant le temps partiel plus coûteux par une réduction du taux d'allégement général de cotisations patronales.

Fondamentalement, il n'y a pas de raison de vouloir faire fluctuer le niveau du RSA socle par rapport au SMIC. Or, du fait de l'indexation du RSA socle sur les prix, son niveau a beaucoup baissé relativement au SMIC depuis le début des années 1990 (voir [Périvier, 2007](#)). Il serait donc légitime de revaloriser significativement le RSA socle (quitte à réduire le taux de cumul du RSA activité) et de l'indexer sur le niveau du SMIC. Ceci résoudrait définitivement la question du coup de pouce au SMIC ou au RSA.

[\[1\]](#) On voit ici que la 'simplification', qui a consisté à fusionner deux instruments en un seul, ne facilite pas le débat public

[\[2\]](#) Ce non-recours est partiellement expliqué par le fait que pour une partie des personnes éligibles (environ un tiers), les gains potentiels sont très faibles voire nuls du fait de la déduction des sommes versées au titre du RSA activité de la Prime pour l'emploi due. Mais le non-recours reste élevé même en prenant comme référence les gagnants potentiels (et non toutes les personnes éligibles).

[\[3\] Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000](#) : « Considérant que, s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables ; que la disposition contestée ne tient compte ni des revenus du

contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ; que le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives crée, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 »