

SALAIRE MINIMUM : DU COÛT SALARIAL AU NIVEAU DE VIE Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni

Odile Chagny

IRES

Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak

Sciences Po, 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 ici une comparaison des salaires minima en vigueur en 2017 dans ces trois pays, à l'aide de cas-types, 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.

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 incitant à la participation des femmes au 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.

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 que la situation du Royaume-Uni est plutôt favorable. 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 article 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.

Mots clés : Salaire minimum, revenu minimum, coût du travail, comparaison internationale, systèmes socio-fiscaux.

1.

Font exception les pays nordiques (Suède, Finlande, Danemark et aussi, hors UE, Norvège), l'Autriche, Chypre, l'Italie (et la Suisse), pays où existent des salaires minima de branches (Schulten, Müller et El-dring, 2016).

2.

Même si le différentiel de cotisations sociales entre pays peut continuer de rendre attractif le recours au travail détaché.

3.

Si ces formes d'emplois atypiques relèvent encore du salariat, il n'en va pas de même avec la montée en puissance de formes plus hybrides, le développement des « zones grises » (Supiot, 2016) aux marges du salariat, voire du regain du travail pseudo-indépendant auquel on assiste en particulier au Royaume-Uni et en France (création du statut d'auto-entrepreneur en 2008). Le regain du travail indépendant est également porté par la transformation digitale et les nouveaux modèles de travail qui y sont associés (travail à la demande, travail commandé par des plates-formes numériques, micro travail, etc.).

La plupart des pays développés ont aujourd'hui un salaire minimum. C'est en particulier le cas de 22 pays des 28 de l'UE¹. Celui-ci obéit à quatre objectifs, liés :

- éviter que des entreprises ne profitent d'un rapport de force trop défavorable à certaines catégories de travailleurs pour pratiquer des salaires trop bas, ce qui obligerait les autres entreprises à s'aligner. Ainsi, le salaire minimum contribue à éviter la concurrence des entreprises par le bas. Il limite aussi la concurrence entre travailleurs. Dans l'UE, il contribue à décourager l'emploi de travailleurs détachés² ;
- valoriser le travail en lui donnant un prix minimal ;
- assurer un niveau de vie minimal à tous les salariés et à leur famille. Ainsi, en France, le montant du SMIG (l'ancêtre du SMIC) avait été calculé de façon à couvrir les besoins fondamentaux d'un salarié célibataire (les allocations familiales et l'allocation de salaire unique assurant un niveau de vie équivalent pour les salariés avec enfants) ;
- assurer un écart satisfaisant entre le salaire et les revenus d'assistance afin qu'un salarié ait toujours un gain financier à l'emploi. Avec la persistance du chômage de masse et la précarisation de l'emploi, un nombre important de familles dépendent des minima sociaux. Ceux-ci doivent éviter que des familles vivent dans une trop forte pauvreté et ne peuvent être trop bas, de sorte que la question de l'écart entre les minima sociaux et le salaire minimum devient importante.

Cependant, dans les économies avancées, les travailleurs non qualifiés connaissent un taux de chômage important du fait de la substitution capital/travail, de la transformation digitale et de l'automatisation, des stratégies de localisation des firmes dans les pays à bas coût du travail et de la concurrence des pays à bas salaires. L'existence d'un salaire minimum limite les pressions sur les salaires des travailleurs non qualifiés et vise à assurer un niveau de vie satisfaisant à toutes les familles *via* leurs revenus salariaux. Pour favoriser l'emploi non qualifié et limiter le coût du travail pour l'entreprise, beaucoup de pays ont recours aux allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires. Par ailleurs, il faut maintenir une incitation au travail, de sorte que le niveau de vie des familles de travailleurs non qualifiés soit supérieur à celui des familles où les adultes sont sans emploi.

La stratégie adoptée par la plupart des pays comprend donc trois composantes : réduire le coût du travail non qualifié pour les entreprises, assurer un certain niveau de vie à toutes les familles (que les parents travaillent ou non), soutenir spécifiquement le niveau de vie des familles de travailleurs à bas salaires de façon à maintenir un gain au travail.

Ainsi, en France et au Royaume-Uni, le coût du travail non qualifié est réduit pour les entreprises *via* des exonérations de cotisations sociales employeurs, ce qui n'est pas le cas en Allemagne. De plus, des formes de contrats flexibles se sont développées depuis plusieurs années, comme les *mini-jobs* en Allemagne et les contrats zéro heure au Royaume-Uni³. Deux questions se posent à propos de ces exonérations : sont-elles compensées auprès des organismes de sécurité sociale par l'État ? Les droits des salariés aux prestations sociales (santé, retraite, chômage) sont-ils maintenus ? Si ce n'est pas le cas, ces exonérations dégradent la situation des salariés. Si oui, comme en France ou au Royaume-Uni, elles peuvent être utiles. Toutefois, les entreprises sont incitées à développer ces emplois subventionnés à bas coût ; augmenter les salaires des non qualifiés devient très coûteux ; les entreprises qui emploient des salariés précaires et mal payés

sont favorisées par rapport à celles qui versent des salaires satisfaisants ; cela peut faire disparaître des emplois rémunérés au-dessus du seuil d'aide et créer des trappes à bas salaires. Par ailleurs, le maintien des droits des salariés tout en exonérant les cotisations sociales employeurs, comme en France, a obligatoirement un coût pour les finances publiques. Cependant ce coût est réduit si ces stratégies permettent la création d'emplois non qualifiés et donc des économies de prestations chômage et de prestations d'assistance⁴. Mais le financement de la protection sociale en est fragilisé.

Le niveau de vie des travailleurs non qualifiés et de leurs familles dépend des cotisations salariées, des impôts qu'ils paient et des prestations qu'ils reçoivent. Certains pays accordent des réductions de cotisations salariés jusqu'à un certain seuil de salaire (en Allemagne pour les mini-jobs ou au Royaume-Uni). À nouveau cette mesure pose la question des droits à prestation des salariés : les droits sont maintenus au Royaume-Uni ; ce n'est pas le cas en Allemagne. En France, le Conseil constitutionnel s'est opposé à de telles réductions (Sterdyniak, 2016).

Les situations familiales des salariés étant très diverses, il n'est pas possible de fixer le salaire minimum à un niveau qui assure un niveau de vie satisfaisant pour toutes les configurations familiales. Les familles pauvres sont donc couvertes dans la plupart des pays par des allocations familiales universelles et des allocations sous conditions de ressources (comme les allocations logement). La fiscalité tient également compte de la composition familiale. Toutefois, cela s'est révélé insuffisant et, dans la plupart des pays, une prestation spécifique, fonction de la situation familiale, aide les travailleurs pauvres et gère la transition entre les familles vivant exclusivement des minima sociaux, celles en situation de précarité et celles où les parents ne disposent que du salaire minimum.

Les systèmes socio-fiscaux des pays développés comportent donc quasi obligatoirement :

- un revenu minimum pour les ménages sans ressources ;
- un salaire minimum ;
- des dispositifs d'exonérations de cotisations visant à limiter le coût du travail (employeurs dans le cas de la France, salariés dans le cas de l'Allemagne avec les mini-jobs, employeurs et salariés au Royaume-Uni) ;
- des mécanismes d'aide aux célibataires et familles à bas salaires (Prime d'activité, *Universal Credit* ou *ALG II*).

Dans ces conditions, il est peu pertinent de comparer les niveaux des salaires minima horaires bruts, puisque cette notion juridique n'a guère de sens économique. Il est nécessaire de comparer d'un côté le niveau du coût du travail salarié non qualifié, et de l'autre le niveau de vie assuré aux travailleurs à bas salaires et à leurs familles, en tenant compte des droits acquis, notamment en cas de chômage.

Cet article compare le coût du travail et le niveau de vie pour des salariés au salaire minimum dans trois grands pays : l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, des pays différents en matière d'historique du salaire minimum et d'organisation de la protection sociale. Ces comparaisons sont réalisées pour différentes configurations familiales et de participation au marché du travail. Quel est le coût horaire du travail pour un employeur qui emploie un salarié au salaire minimum à temps complet ? Le salaire minimum suffit-il à un salarié célibataire ou à un couple mono-actif ou bi-actif avec deux enfants pour vivre décemment ? Les familles de salariés non qualifiés ont-elles un revenu supérieur au seuil de pauvreté ?

Une première partie retrace brièvement l'historique du salaire minimum dans les trois pays. La deuxième partie présente les résultats de notre comparaison, d'abord pour le coût du travail, ensuite pour le niveau de vie des travailleurs au salaire minimum

4. Voir Ourliac et Nouveau (2012), Bunel *et al.* (2012), Heyer et Plane (2012a et b) et Sterdyniak (2012).

célibataires ou vivant dans une famille mono-active avec deux enfants, une famille bi-active avec un temps complet et un temps partiel tous deux au salaire minimum horaire, une famille bi-active avec deux temps complets au salaire minimum.

Des bases de comparaison du coût du travail et de l'impact du système socio-fiscal sur le revenu des familles existent déjà, en particulier le simulateur de l'OCDE (le « family support calculator »)⁵. L'apport de notre comparaison se situe à quatre niveaux : d'une part, elle met au cœur des comparaisons la situation des salariés au salaire minimum (quel coût salarial total pour l'employeur ? Quel niveau de vie pour le salarié, selon différentes configurations familiales ?). Quelle logique sous-jacente du système socio-fiscal pour ces salariés en tenant compte de la configuration familiale ? Ensuite, une attention particulière est apportée à la prise en compte des frais de logement. Dans les trois pays, les loyers ont été calculés de sorte à représenter les coûts supportés par un ménage « représentatif » au salaire minimum. Une attention particulière est aussi portée à la logique sous-jacente des systèmes socio-fiscaux (quels objectifs implicites poursuivis ? À travers quelle combinaison de dispositifs ?). Enfin, nous fournissons, en annexe d'un document de travail⁶ publié conjointement, des présentations détaillées du fonctionnement du système socio-fiscal pour les bas revenus dans chaque pays et des explicitations des calculs effectués.

5. Nos comparaisons sont effectuées sur l'année 2017, alors que les calculs de l'OCDE portent sur plusieurs années, mais ne vont pas au-delà de 2014.

6. Sciences Po OFCE Working paper, n° 11 2018/03/23.
www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2018-11.pdf

Un bref historique du salaire minimum

En France, le salaire minimum est en vigueur depuis 1950, sous le nom de SMIG⁷, Salaire minimum interprofessionnel garanti. N'étant indexé automatiquement que sur les prix, il a fortement diminué relativement au salaire médian jusqu'en 1968, où il a été revalorisé de 35 %. En 1970, le SMIG a été remplacé par le SMIC (Salaire minimum interprofessionnel de croissance), indexé sur les prix et sur la moitié de la hausse du pouvoir d'achat du salaire horaire moyen⁸, le gouvernement pouvant lui donner des « coups de pouce ». Il bénéficie d'une hausse importante en 1981 (10 %), puis de 8 % de 2000 à 2005, lors du passage aux 35 heures (Cette *et al.*, 2011, Concialdi et Husson, 2013). Le SMIC s'applique à tous les salariés (avec une légère réduction pour les moins de 18 ans). Depuis 2008, un groupe d'experts indépendants (nommés par le gouvernement) est chargé de conseiller le gouvernement sur les évolutions du SMIC. Il s'est toujours prononcé contre toute revalorisation supérieure au minimum légal, ce que le gouvernement a appliqué sauf en juillet 2012. Dans son rapport paru en décembre 2017, ce groupe propose de ne plus indexer automatiquement le SMIC que sur les prix, voire même de supprimer toute indexation obligatoire, l'évolution du SMIC étant laissée à la discrétion du gouvernement (Groupe d'experts, 2017).

Depuis le début des années 1990, la thèse selon laquelle le haut niveau du SMIC expliquerait le maintien du chômage à un niveau élevé a incité les gouvernements successifs à mettre en place progressivement des exonérations de cotisations employeurs ciblées sur les bas salaires ; celles-ci sont devenues l'instrument principal de la politique de l'emploi. La France a un taux élevé de cotisations employeurs (46,7 %) que les exonérations font passer à 9,4 % au niveau du SMIC (en 2017), soit une baisse de 25,4 %⁹.

En même temps, l'idée selon laquelle la faiblesse des gains à l'emploi découragerait les salariés non qualifiés à reprendre un emploi a pris une place importante dans le débat social à partir des années 1990 (Elbaum, 2007, Sterdyniak, 2007). Des prestations ont donc été créées pour augmenter le gain à l'emploi pour les travailleurs à bas salaires, soit la Prime pour l'emploi (PPE) en 2001, l'intéressement du RSA devenu le RSA-activité en 2009, avant la fusion des deux dispositifs en 2016 en Prime d'activité.

7. Le salaire minimum était plus faible dans le secteur agricole (le SMAG) et des « abattements de zone » modulaient le montant du SMIC selon la zone géographique.

8. Depuis 2013, l'indexation se fait sur un indice des prix représentatif des dépenses (hors tabac) des 20 % des ménages les plus pauvres et sur le salaire horaire de base des ouvriers et employés (SHBOE).

9. Pour une entreprise de plus de 20 salariés, dans la région parisienne, compte-tenu des primes de complémentaire santé.

Non seulement ces prestations rendent plus intéressante financièrement la reprise d'un emploi pour les non qualifiés, mais elles permettent aussi, dans une situation de précarité accrue, d'améliorer le niveau de vie des ménages comprenant des « travailleurs à bas salaires ». Toutefois le développement du micro-entreprenariat (en particulier celui commandé par des plates-formes numériques) permet de s'affranchir des cotisations sociales (et d'autres obligations), au détriment de la protection sociale des travailleurs concernés.

Alors que la loi comporte des règles précises d'indexation du SMIC, ce n'est pas le cas pour les autres prestations, qui sont en principe indexées sur l'inflation, sans gain de pouvoir d'achat. Toutefois, ces prestations bénéficient de temps à autre de revalorisations ciblées. De janvier 2007 à janvier 2017, alors que les prix ont augmenté de 12,3 %, le salaire horaire de base ouvrier et employé (SHBOE) a augmenté de 20,6 % (soit 7,4 % en pouvoir d'achat), le SMIC a augmenté de 15,6 % (soit 2,9 % en pouvoir d'achat), le minimum vieillesse de 29,2 % (15,1 % en pouvoir d'achat), le RSA a augmenté de 21,6 % (8,2 % en pouvoir d'achat), les allocations familiales ont augmenté de 7,9 % (soit une baisse de 3,9 % en pouvoir d'achat). Le SMIC a nettement moins augmenté que le SHBOE et que la productivité tendancielle du travail.

Au **Royaume-Uni**, le salaire minimum existe depuis 1999. Initialement fixé à un très faible niveau, correspondant aux salaires pratiqués dans les secteurs de main-d'œuvre non qualifiée, le salaire minimum a été revalorisé en moyenne de 4% par an jusqu'en 2015, puis plus nettement depuis. En juin 2016, est en effet entré en vigueur un nouveau salaire minimum, sous le nom de salaire national de subsistance (le *National Living Wage*, NLW), pour les plus de 25 ans (Mathieu, 2016). Le NLW a augmenté de 10,8 % en un an et était de 7,5 livres en avril 2017, soit 8,8 euros. Il sera revalorisé de 4,4 % en avril 2018. Le gouvernement conservateur s'est fixé pour objectif de porter le NLW à 60 % du salaire médian en avril 2020 (contre 55 % actuellement). Cette revalorisation s'opère tandis que les prestations sociales (hors retraites) sont gelées et qu'une nouvelle prestation (*Universal credit*) destinée à remplacer six aides existantes pour les ménages à bas salaires se met progressivement en place. La stratégie du gouvernement actuel est de favoriser le retour à l'emploi des non qualifiés, qui verront leur salaire augmenter et ne paieront plus d'impôt sur le revenu. Les entreprises voient en contrepartie l'impôt sur les sociétés diminuer, ce qui compense en partie la hausse des coûts salariaux. Enfin, le gel des prestations sociales devrait contribuer à la réduction du déficit public. Le Royaume-Uni conserve un salaire minimum différencié en fonction de l'âge, avec un salaire plus faible pour les moins de 25 ans, afin de favoriser leur entrée sur le marché du travail : le salaire minimum est réduit de 26,4 % pour les 18-20 ans, de 7 % pour les 21-25 ans. Le salaire minimum est revalorisé chaque année sur la base des recommandations de la *Low Pay Commission* (LPC), organisme indépendant, comprenant des universitaires, des représentants des syndicats et du patronat. Depuis sa création, la LPC est chargée proposer des revalorisations des bas salaires, tout en évitant les effets défavorables sur l'emploi, ce qui est l'argument qu'elle a donné dès le début pour des SMIC jeunes plus faibles, supposés faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Depuis 2015, la LPC doit aussi proposer des revalorisations du salaire minimum adulte permettant d'atteindre l'objectif de 60 % du salaire médian à l'horizon 2020. À partir de 2017, le NLW et les salaires minimums des jeunes sont revalorisés chaque année en avril, toujours selon les recommandations de la LPC, que jusqu'à présent, le gouvernement a toujours suivi.

En **Allemagne**, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015 (avec une entrée en vigueur étalée de 2015 à 2017), face à la faiblesse des salaires horaires négociés dans certaines branches en raison de la perte de pouvoir des syndicats et de l'érosion du système de négociation collective de branche. Le salaire

minimum légal a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. L'objectif est de rendre sa dignité au travail et au salarié (pour reprendre les propos de Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie du gouvernement de coalition au moment de l'introduction du salaire minimum, ceci bien que la loi fondamentale garantisse l'autonomie des partenaires sociaux (Amlinger *et al.*, 2016, Chagny et Le Bayon, 2014, Schulten et Weinkopf, 2015). Le salaire minimum a été fixé initialement à 8,5 euros brut par heure. Il a été revalorisé à 8,84 euros au 1^{er} janvier 2017 pour une durée de 2 ans. La loi prévoit en effet qu'une commission bipartite constituée de partenaires sociaux (et d'un président choisi conjointement par les partenaires sociaux ou choisi alternativement par les syndicats et le patronat s'il n'y a pas consensus) décide tous les deux ans de sa revalorisation en « s'orientant sur les augmentations conclues dans le cadre des conventions collectives » (Chagny et Le Bayon, 2016). Il n'existe pas en Allemagne de système d'exonération de cotisations sociales employeurs. Le principal dispositif d'exonération concerne les « petits boulots », les « mini-jobs » depuis leur réforme par la Loi Hartz II entrée en vigueur en 2003 (Lestrade, 2013). Ces emplois sont assujettis à des cotisations employeurs, qui sont même supérieures aux taux en vigueur pour un emploi standard (voir l'annexe Allemagne du document de travail pour plus de détails, ainsi que Chagny et Le Bayon, 2016). Mais les salariés concernés sont exonérés de cotisations sociales salariés ainsi que d'impôt sur le revenu. En contrepartie de l'absence de cotisations sociales salariés, la couverture sociale individuelle est quasi inexistante. L'Allemagne a donc choisi de ne pas maintenir les droits sociaux pour les travailleurs non qualifiés. Pour autant, à la fin des années 1990, plusieurs rapports de concertation (principalement du groupe de *Benchmarking*) avaient préconisé de procéder à des allègements généraux de cotisations sociales ciblés vers les bas salaires, tout en supprimant les mini-jobs (Chagny, 2009). La voie française n'a au final pas été retenue, dans une situation où la segmentation de genre reste très marquée sur le marché du travail (Giraud et Lechevalier, 2012) de sorte que la plupart des salariés précaires sont des femmes couvertes par les droits de leur conjoint. Les actifs dans le besoin bénéficient de la prestation de solidarité « Arbeitslosengeld 2 » (ALG II, l'allocation « Hartz IV »). Cette allocation, mise en place en 2005, a fusionné l'ancienne aide sociale (équivalent du RSA) et l'allocation d'assistance chômage. Elle assure un niveau minimum de subsistance tant à des personnes qui travaillent qu'aux chômeurs de longue durée.

Les salariés concernés

En France, la proportion de salariés payés au SMIC est évaluée à partir des bénéficiaires de sa revalorisation. Selon la DARES (2017), 10,6 % des salariés du privé ont bénéficié de la revalorisation de janvier 2017 (contre 16,3 % en 2005, ceci en raison de la baisse du niveau relatif du SMIC) mais 13,2 % des femmes (contre 8,6 % des hommes), 24,3 % des salariés des petites entreprises (de 1 à 9 salariés) contre 4,5 % des salariés des grandes entreprises (plus de 500 salariés), 24,2 % des salariés à temps partiel contre 7,5 % des salariés à temps plein ; 36 % dans le secteur des services aux entreprises, 21 % dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, 5,7 % dans l'industrie manufacturière.

Au Royaume-Uni, en avril 2017, 2,3 millions de salariés, soit environ 8,5 % de l'emploi salarié, ont bénéficié de la revalorisation du salaire minimum alors que cette proportion n'était que de 5,6 % deux ans auparavant. La nette augmentation du salaire minimum depuis deux ans se traduit ainsi par une augmentation de la part des salariés concernés (*Low Pay Commission*, 2017a). Cela reste moins élevé qu'en France. Mais étant donné la forte revalorisation prévue les prochaines années, la part des salariés

concernés devrait nettement augmenter pour passer à 12 % en 2020 selon les projections de la *Low Pay Commission* (*Low Pay Commission, 2017b*).

La proportion de salariés rémunérés au salaire minimum reste nettement plus faible en **Allemagne**. Selon l'institut national de statistique (*Statistisches Bundesamt, 2017*), 1,8 million de salariés étaient rémunérés au salaire horaire minimum en avril 2016, soit 4,5 % de l'emploi salarié. *In fine*, 1 % des salariés à temps plein sont rémunérés au salaire minimum, contre 4 % pour les temps partiels et 18 % pour les *minijobs*.

Synthèse des cas-types nationaux¹⁰

Principales hypothèses

La construction des quatre cas-types (célibataire et familles) repose principalement sur cinq jeux d'hypothèses relatives : (1) au salaire horaire perçu, (2) à la durée annuelle du travail, (3) à la composition familiale, (4) à la localisation géographique (5) au coût du logement.

Pour le temps complet, l'étude considère le cas d'un salarié rémunéré au salaire minimum en vigueur en avril 2017¹¹ dans une entreprise comprenant entre 20 et 30 salariés. On suppose que son temps de travail correspond à l'horaire légal à temps complet en France, soit 35 heures par semaine (151,67 heures rémunérées par mois). Le choix d'une durée uniforme permet d'analyser l'impact des systèmes sociaux et fiscaux, indépendamment des différences de temps de travail entre pays.

Quatre cas-types sont étudiés : un salarié célibataire, une famille mono-active dont l'un des conjoints travaille à temps complet, une famille bi-active avec un temps complet et un temps partiel, une famille bi-active avec deux temps complets. Dans tous les cas, le salaire horaire perçu est le salaire minimum en vigueur. Dans les cas-types familiaux, les parents ont deux enfants, âgés respectivement de 7 et 9 ans. Le lieu d'habitation est une ville moyenne (en termes de revenu par habitant ainsi que de coût du logement). Enfin, nous supposons que les personnes sont locataires du parc privé, ce qui était le cas de 47,3 % des ménages allemands, 17,4 % des ménages français et 13,6 % des ménages britanniques en 2011 selon l'enquête EU-SILC (*Grabka et Verbist, 2015*).

Les limites de l'exercice et la représentativité des cas-types

L'analyse en cas-types comprend de nombreuses limites. On peut objecter que les cas-types retenus ne sont pas représentatifs de la diversité des situations en termes d'emplois et de situations familiales. Ainsi, on peut estimer que le salarié au salaire minimum n'est en général pas un homme célibataire travaillant à temps complet mais plus fréquemment une mère de famille exerçant une activité salariée à temps partiel (encadré 1). Conscients des limites de l'exercice, nous présentons différents cas-types permettant de couvrir un spectre varié de configurations familiales : celui d'un salarié seul travaillant à temps complet, celui d'une famille avec un couple où l'un des deux travaille, ou bien les deux travaillent, et qui a deux enfants. Cela permet de dresser un tableau comparatif imparfait, mais suffisamment représentatif des systèmes de protection sociale.

10.

Le lecteur trouvera une présentation détaillée sur le mode de fonctionnement du système socio-fiscal pour les bas revenus et les calculs que nous avons effectués, dans les annexes pays du document de travail.

11.

Le salaire minimum est revalorisé tous les deux ans au 1^{er} janvier en Allemagne, tous les ans au 1^{er} janvier en France et au 1^{er} avril au Royaume-Uni.

Encadré 1. Éléments de cadrage sur la durée du travail des salariés au salaire minimum

Tout exercice de comparaison internationale sur cas-types suppose inévitablement des simplifications visant à rendre plus saillantes certaines spécificités et divergences entre pays, mais pouvant conduire à s'éloigner des réalités sociales. Il en va tout particulièrement du choix d'une durée de 35 heures hebdomadaires pour le temps complet, ainsi que d'une durée de 17,5 heures pour le temps partiel.

D'une part, la durée du travail des salariés à temps complet est très variable entre les trois pays. Il n'existe en effet pas de durée légale du travail en Allemagne et au Royaume-Uni. Au Royaume-Uni, la durée hebdomadaire moyenne rémunérée des salariés à temps complet était selon l'enquête *New Earnings Survey* de 39,2 heures en 2016. Cette durée est à comparer non pas aux 35 heures légales en France, mais à la durée hebdomadaire moyenne déclarée par les entreprises, c'est-à-dire 39,5 heures selon la DARES. En Allemagne, la durée hebdomadaire moyenne (conventionnelle) d'un salarié à temps complet se montait à 38,0 heures en 2016 (IAB, 2017).

D'autre part, peu de salariés au salaire minimum travaillent à temps complet, et la durée du travail des salariés à temps partiel au salaire minimum est très variable d'un pays à l'autre. Ainsi, au Royaume-Uni, le temps de travail hebdomadaire effectif moyen au salaire minimum est de 26,2 heures par semaine (*Low Pay Commission*, 2016). En Allemagne, parmi les personnes rémunérées au salaire minimum en 2016, seules 18 % occupaient un emploi à temps complet, 57 % ayant un mini-job (moins de 12 heures hebdomadaires) et 25 % un emploi standard à temps partiel. En France, les salariés à temps partiel représentaient, début 2017, 44 % des salariés au salaire minimum (calculs effectués sur la base des effectifs bénéficiant de la revalorisation au 1^{er} janvier 2017), mais les temps partiels sont relativement longs (en 2015, 18,9 heures contre 16,7 heures au Royaume-Uni, 17,1 heures en Allemagne selon Eurostat pour la durée effective déclarée dans le cadre de l'enquête sur les forces de travail). En Allemagne, en outre, l'enquête sur les forces de travail tend à surestimer la durée du travail, du fait d'une couverture partielle des « petits boulots ». Sur la base des données de l'Institut IAB, la durée effective des salariés à temps partiel se situerait plutôt autour de 14 heures hebdomadaires (IAB, 2017).

Une comparaison des salaires minima horaires

Dans un premier temps, nous effectuons des comparaisons en termes horaires. Le tableau 1 présente le coût du travail, le salaire brut et le salaire net horaire dans les trois pays, ces chiffres étant exprimés en euros. C'est en France que le salaire horaire brut minimum est le plus élevé, il est supérieur de 10,4 % au salaire minimum allemand, de 11,3 % au salaire minimum du Royaume-Uni. Il représentait 60,5 % du salaire médian des salariés à temps complet en 2016 en France, 46,7 % en Allemagne et 49 % au Royaume-Uni, selon l'OCDE.

Mais la hiérarchie du coût pour l'employeur est différente dès que l'on intègre les cotisations employeurs, les autres taxes sur le salaire¹² ainsi que les réductions de cotisations sociales employeurs. Des trois pays, l'Allemagne est le seul où il n'y a pas d'exonération de cotisations sociales pour les employeurs. Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum en 2015, des salaires bruts très faibles étaient possibles, ce qui limitait *de facto* le coût du travail. Il n'est pas exclu qu'avec l'introduction du salaire minimum, la situation évolue et se rapproche des pratiques française ou britannique. En France, où les cotisations employeurs sont les plus lourdes (45,1 % au salaire moyen), les exonérations sont de 37,3 points au niveau du salaire minimum et décroissent de manière compliquée jusqu'à 3,5 SMIC (Ducoudré, 2017). Dans le cas du Royaume-Uni, il n'y a pas de cotisations employeurs jusqu'à 157 livres sterling de salaire hebdoma-

12.

Les détails des calculs sont indiqués en annexe du document de travail pour les différents pays.

daire (soit environ 60 % du salaire brut d'une personne rémunérée au salaire minimum pour 35 heures hebdomadaires ou 20,8 heures par semaine rémunérées au salaire horaire minimum). Au Royaume-Uni, mais plus encore en France, ces allègements réduisent considérablement le coût pour les employeurs d'un salarié au salaire minimum à temps plein.

Au final, les coûts du travail horaire au salaire minimum sont proches en France et en Allemagne, mais inférieurs de 13,3 % au Royaume-Uni, au taux de change de début 2017 (soit 1,17 euro par livre sterling)¹³.

Les salariés français acquièrent des droits sociaux malgré les exonérations de cotisations, l'État prenant à sa charge les montants non versés. Au Royaume-Uni, les prestations maladie et familiales sont basées sur un principe d'universalité et ne sont donc pas liées aux cotisations versées. Pour ces deux risques, la question de l'impact sur les droits à prestations des exonérations de cotisations employeurs ne se pose donc pas. Cela est également le cas pour la retraite et le chômage, les salariés britanniques au salaire minimum étant éligibles, du fait de la faiblesse des droits acquis, à des prestations relevant de la solidarité et donc financées par l'impôt¹⁴.

C'est au Royaume-Uni que le salaire horaire net est le plus élevé. Cela est dû à la faiblesse des cotisations sociales salariés (exonération totale jusqu'à 157 livres de revenus par semaine, soit 20,8 heures hebdomadaires au salaire minimum, comme pour les cotisations employeurs). En France, il n'existe pas d'exonérations de cotisations salariés (ou de CSG) pour les bas salaires en raison de l'opposition du Conseil constitutionnel (Sterdyniak, 2016). Il n'existe pas non plus d'exonérations de cotisations salariés en Allemagne. Le salaire horaire net y est le plus faible, partant d'un niveau brut moins élevé qu'en France et avec des cotisations salariés seulement légèrement inférieures à la France.

En se basant sur les parités de pouvoir d'achat évaluées par Eurostat pour tenir compte des différences de prix entre pays, on obtient la même hiérarchie mais légèrement resserrée. Selon Eurostat le niveau des prix (mesurés en euros) était au premier semestre 2017 plus élevé de 6,8 % au Royaume-Uni qu'en France et plus bas de 4,1 % en Allemagne qu'en France. Ainsi, en pouvoir d'achat, le salaire net horaire au SMIC reste le plus bas en Allemagne. Il est supérieur de 2,5 % en France et de 7 % au Royaume-Uni. Sur la base du seul salaire horaire net, la situation des salariés au salaire minimum apparaît donc comme plus avantageuse au Royaume-Uni qu'en France, puis qu'en Allemagne.

Tableau 1. 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 €

En France, le taux de CS employeur pour un salarié au salaire moyen est de 46,7 % (45,1 % + la complémentaire santé), contre 22,7 % en Allemagne et 9,2 % au Royaume-Uni. En France, la CSG, les cotisations salariés ainsi que les cotisations employeurs et employés aux complémentaires santé sont prises en compte.

Dans tout le document, le taux de change livre-euro utilisé est de 1,17 euros.

* Le taux standard est de 22,2 %, auquel a été ajoutée une complémentaire santé obligatoire depuis janvier 2016.

Source : calculs des auteurs.

13.

L'évaluation serait quasi-équivalente si l'on prenait comme taux de change la moyenne de la période 2008-2016, la dépréciation de la livre sterling fin 2016 étant intervenue après une période d'appréciation.

14.

La retraite publique est versée sur une base contributive, mais elle est forfaitaire et de faible montant, de 122,3 £ par semaine pour les personnes ayant atteint l'âge du départ à la retraite avant avril 2016 ; elle est de 155,3 £ par semaine pour les personnes ayant atteint l'âge du départ à la retraite depuis avril 2016, sous réserve d'avoir cotisé au moins 10 ans. Il existe par ailleurs un crédit d'impôt pour les retraités pauvres, qui garantit que ceux-ci aient un revenu minimum de 159,35 livres par semaine (243,25 pour les couples). Il y a deux types d'allocation chômage, l'une versée sur base contributive et l'autre sous condition de revenu. Les montants maximaux sont les mêmes (73,10 livres par semaine), et sont désormais insérés dans le dispositif de l'*Universal Credit*.

Les réformes prévues par le gouvernement pour la France pour 2018 et janvier 2019 (transformation du CICE, baisse des cotisations salariés, hausse de la CSG) diminueront de 3,3 % le coût du travail au SMIC (à 10,33 euros si l'on se base sur le niveau de 2017) et augmenteront de 1,75 % le salaire net (à 7,72 euros de 2017). Aucune revalorisation n'est prévue en Allemagne avant 2019 (la décision sera prise en juin 2018 et interviendra en janvier 2019), ce qui renforcera l'avantage compétitif de la France par rapport à l'Allemagne en termes de coût du travail.

Une comparaison des niveaux de vie, le cas du célibataire

Dans un deuxième temps, nous effectuons des comparaisons en termes mensuels (avec 35 heures de travail hebdomadaires pour un temps complet) et intégrons la fiscalité et les prestations sociales (encadré 2), pour évaluer le pouvoir d'achat des salariés au salaire minimum selon leur configuration familiale.

Encadré 2. Les aides aux travailleurs pauvres

En **France**, les familles pauvres bénéficient du RSA (si elles n'ont pas de ressources), de la Prime d'activité (si une personne travaille), ainsi que de l'allocation logement, des allocations familiales, de l'allocation de rentrée scolaire. Le complément familial est réservé aux familles de trois enfants ou plus. Elles ne paient pas d'impôt sur le revenu et leur taxe d'habitation est plafonnée. En **Allemagne**, l'« Arbeitslosengeld II » (ALG II) mise en place en 2005 (Hartz IV), couvre les besoins fondamentaux (y compris logement et chauffage de la famille). Elle concerne tant les chômeurs de longue durée (dont c'est la seule allocation) que les chômeurs indemnisés (en plus de l'allocation chômage ALG I) et les travailleurs pauvres (en plus de leurs revenus salariaux, une partie de l'ALG II est conservée et dépend du niveau du salaire : 20 % puis 10 %). Au **Royaume-Uni**, le système de prestations est en train d'être réformé : le crédit universel (*Universal Credit*), mis en place progressivement depuis 2013, rassemble six allocations non contributives (*Income Support, Income-based Jobseeker's Allowance, Income-related Employment and Support Allowance, Housing Benefit, Child Tax Credit, Working Tax Credit*), mais pas les allocations familiales. Il couvre une partie des loyers et de la taxe d'habitation. Il doit permettre de simplifier le système et de réduire le non-recours. Toutefois, la mise en place du nouveau système est lente et laborieuse puisque les six allocations qui étaient versées par des administrations différentes doivent l'être maintenant par le seul *Department for Work and Pensions, DWP* (Gonthier, 2017). Les comparaisons présentées ici le sont sur la base du système du nouveau système (*Credit universel*), mais le lecteur trouvera la description du système antérieur dans l'annexe Royaume-Uni du document de travail.

Encadré 3. Le reste à charge en matière de logement

Dans les trois pays, des prestations aident les ménages pauvres à payer leur logement. Toutefois, le montant relatif des prestations tend à diminuer en raison des politiques de restriction des dépenses sociales et de l'envolée des loyers. En **France**, le plafond des allocations logement est maintenant inférieur au loyer payé pour 90 % des locataires du secteur privé. En **Allemagne**, le reste à charge est, en principe, nul. Mais ce qui était aisément applicable en situation de faible pression sur le foncier tend à le devenir de moins en moins. Le code social (SGB II) stipule que les dépenses de logement prises en compte correspondent aux dépenses effectives de logement, dès lors qu'elles sont « appropriées », ce montant étant laissé à l'appréciation des communes. Lorsqu'un bénéficiaire de l'allocation occupe un logement dont le loyer n'est pas adapté, il perçoit pendant six mois maximum une aide équivalente à son loyer s'il ne peut pas déménager ou sous-louer son appartement. Au-delà

de ce délai, le montant de la prestation sera calculé sur la base du montant adapté et il en résultera donc un reste à charge pour le locataire, alors même que les municipalités sont censées prendre pour ces ménages les frais de logement totalement en charge. Les problèmes financiers rencontrés par de nombreuses communes peuvent les inciter à limiter la revalorisation des loyers pour ne pas trop augmenter leurs dépenses. Juridiquement, l'office pour l'emploi ne peut forcer les gens à déménager. Mais il contraint les bénéficiaires à chercher activement un logement plus adapté. Une certaine tolérance est acceptée en cas de dépassement des plafonds de surface et de loyer ou pour certaines catégories de population (handicapés, personnes âgées), variable selon les communes.

Dans le cas du célibataire, le salaire net (de cotisations et d'impôt sur le revenu) reste supérieur en France à celui en Allemagne au niveau du salaire minimum, de près de 10 % (tableau 2, ligne 7). L'écart est plus élevé que pour le seul salaire net de cotisations sociales (6,9 %, ligne 4), du fait d'un taux d'imposition plus faible en France : il n'y a en effet pas d'impôt sur le revenu à ce niveau de revenu en France, mais une taxe d'habitation plafonnée. En Allemagne, le salarié paie un impôt sur le revenu mais il n'existe pas de taxe d'habitation. Le salarié français au SMIC reçoit par ailleurs un peu plus de prestations sociales (Prime d'activité et allocation logement) que le salarié allemand. Ce dernier perçoit l'allocation ALG II pour compléter son revenu, afin de couvrir ses « besoins de base » et la totalité de ses dépenses en logement et chauffage (encadré 3).

Au Royaume-Uni, le célibataire au salaire minimum conserve un salaire mensuel net de cotisations et d'impôts plus élevé qu'en France (0,6 % d'écart, ligne 7) et qu'en Allemagne (10,5 %). Mais l'écart est réduit par rapport au seul salaire net de cotisations sociales (respectivement 11,5 % vis-à-vis de la France et 19,2 % vis-à-vis de l'Allemagne, ligne 4), en raison d'un taux d'imposition plus élevé (impôt sur le revenu et taxe locale d'habitation), cohérent avec un poids plus élevé dans les prélèvements

Tableau 2. **CÉLIBATAIRE : salaire brut mensuel et revenu disponible (en euros) d'un célibataire rémunéré au salaire minimum en avril 2017, pour 35 heures par semaine**

En euros	Allemagne	France	Royaume-Uni
Salaire super brut	1 644,6	1 619,8	1 404,7
Salaire brut	1 341	1 480,3	1 330,9
CS salariés	278,3	344,8	64,2
Salaire net	1 062,5	1 135,5	1 266,7
Impôt sur le revenu et taxe d'habitation	49	22	146,5
Taux d'imposition ^a	4,6 %	1,9 %	11,6 %
(1) Salaire net des CS et de l'impôt	1 013,5	1 113,5	1 120
(2) Prestations ^b	135	161	73
Revenus net en € courants (3) = (2) + (1)	1 148,5	1 275	1 193
Revenus nets en PPA	1 199	1 275	1 117
Revenu médian par UC*	1 803	1 826	1 720
Revenu en % du revenu médian par UC	63,7	69,8	69,4

a) Impôt/salaire net.

b) En Allemagne, il s'agit de l'ALG II, en France de la Prime d'activité et des allocations logement, au Royaume-Uni de l'*Universal Credit* (qui comprend les allocations logement).

* Source : Eurostat pour l'année 2016. Pour le Royaume-Uni les montants ont été recalculés en euros à partir d'un taux de change de 1,17 euro.

Source : calculs des auteurs.

obligatoires de la fiscalité (par rapport aux cotisations sociales), mais aussi de moindres prestations. Au Royaume-Uni, le célibataire salarié à temps complet est éligible à l'*Universal Credit*, moins généreux que la Prime d'activité et les allocations logement en France.

En tenant compte de l'ensemble des revenus salariaux, prélèvements et prestations, le revenu net d'un célibataire au salaire minimum est supérieur en France de 6,5 % par rapport au Royaume-Uni et de 11 % par rapport à l'Allemagne. En standard de pouvoir d'achat, le salarié français a un niveau de vie supérieur de 6 % à celui du salarié allemand, de 14 % à celui du salarié britannique.

Si l'on s'intéresse non plus aux comparaisons de niveaux de vie entre pays, mais à la position relative des salariés au salaire minimum par rapport à l'ensemble de la population, le diagnostic est substantiellement différent. Au Royaume-Uni, où le revenu médian du total de la population est bas, le salaire minimum permet à un célibataire d'avoir un revenu proche de 70 % du revenu médian par unité de consommation, soit nettement au-dessus du seuil de pauvreté (défini comme 60 % du revenu médian par unité de consommation). Il en va de même en France. En Allemagne, le revenu d'un salarié célibataire au salaire minimum est plus faible, à 63,7 % du revenu médian.

Le cas d'une famille avec l'un des conjoints au salaire minimum, l'autre inactif

Considérons maintenant une famille mono-active, l'un des conjoints étant au salaire minimum, l'autre inactif, avec deux enfants de 9 et 7 ans. Le coût salarial pour l'entreprise reste le même (tableau 3). Par contre, les cotisations salariées sont légèrement moindres en Allemagne, les personnes avec enfant ayant un taux de cotisation à l'assurance dépendance plus faible. Tant en France qu'en Allemagne, les familles ne paient pas d'impôt sur le revenu du fait du quotient conjugal en Allemagne et du quotient familial en France. La famille française est exonérée de taxe d'habitation, étant donné son revenu. Il en va différemment au Royaume-Uni où le taux d'imposition reste élevé : le ménage ne paie pas d'impôt sur le revenu, mais sa taxe locale augmente avec la valeur locative de son logement et est donc croissante avec le nombre de personnes à charge.

Il apparaît que les familles allemande et britannique reçoivent nettement plus de prestations que la famille française. Les allocations logement et les allocations de soutien aux bas revenus (Prime d'activité ou ALG II) sont en effet plus élevées en Allemagne (de 18 %) qu'en France. Surtout, les prestations familiales représentent le double en Allemagne pour une famille avec deux enfants. Il en résulte un niveau de vie *in fine* plus élevé en Allemagne qu'en France (+12 % en euros courants, +17 % en parité de pouvoir d'achat, tableau 3). En euros courants, c'est au Royaume-Uni, où la famille bénéficie de l'*Universal Credit*, que la situation de la famille mono-active est la plus favorable. Mais, en pouvoir d'achat, la situation du ménage britannique est moins favorable que celle du ménage allemand.

La France apparaît atypique au regard des situations allemande ou britannique, avec un niveau relativement faible des prestations sociales pour une famille mono-active par rapport aux revenus du travail, alors que pour un célibataire, l'aide est supérieure à celle des deux autres pays et le niveau de vie relativement élevé en termes absolus (graphiques 1 et 3). La situation relative de la famille mono-active est nettement moins favorable en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni. Cela se reflète dans l'écart net du revenu par unité de consommation en France dans le cas de la famille mono-active, par rapport au cas du célibataire (graphique 1). Dans le cas de l'Allemagne et du Royaume-Uni, le revenu par unité de consommation est quasi-identique entre le célibataire et la famille mono-active (graphique 1).

En France, les allocations familiales sont relativement faibles et l'ensemble Prime d'activité/allocation logement n'est pas suffisant au regard de la structure familiale. Cela provient du fait que les allocations familiales en France ne sont versées qu'à partir du deuxième enfant (dès le premier enfant en Allemagne) et sont indexées sur les prix et non les salaires, ce qui a induit une baisse de la générosité du système au fil du temps¹⁵.

La hiérarchie entre les trois pays est quelque peu modifiée lorsque les comparaisons sont établies en proportion des niveaux de vie médian (pour mémoire, le seuil de pauvreté est relativement bas au Royaume-Uni par rapport à l'Allemagne et la France). Le niveau de vie de la famille mono-active représenterait 69 % du niveau de vie médian au Royaume-Uni, soit plus qu'en Allemagne (63 %). Il serait le plus faible en France, à 56 %, donc inférieur au seuil de pauvreté. **La France est ainsi le seul des trois pays où une famille mono-active n'est pas protégée de la pauvreté monétaire.**

Tableau 3. **FAMILLE : salaire brut mensuel et revenu disponible (en euros) pour une famille mono-active, avec deux enfants de 7 et 9 ans* avec une rémunération au salaire minimum en avril 2017, pour 35 heures par semaine**

En euros	Allemagne	France	Royaume-Uni
Salaire super brut	1 644,6	1 619,8	1 404,7
Salaire brut	1 341	1 480	1 330,9
CS salariés	274,9	344	64,2
Salaire net des CS salariés	1 065,8	1 136	1 266,7
Impôt sur le revenu et taxe d'habitation	0	0	164,0
Taux d'imposition apparent	0	0	12,9
(1) Salaire mensuel net des CS et de l'impôt	1 065,8	1 136	1 103
(2) Prestations, total	1 328,6	993	1 382
Total des revenus nets (3) = (2) + (1)	2 394,4	2 129	2 485
Niveau de vie par unité de consommation ^a	1 140	1 014	1 183
Niveau de vie par unité de consommation en PPA	1 190	1 014	1 108
Revenu médian par UC ^a	1 803	1 826	1 720
NDV en % du revenu médian par UC	63,2	55,5	68,8

* Nous considérons qu'il n'y a pas de frais de garde pour les enfants.

a) Revenu divisé par le nombre d'unités de consommation. Ce dernier est de 1 pour un célibataire. Il est de 2,1 dans le cas de la famille de notre cas type (0,5 pour le conjoint, 0,3 pour chacun des deux enfants).

Sources : Eurostat pour le revenu médian, calculs des auteurs.

La famille bi-active

On étudie maintenant la situation de deux familles dans lesquelles on considère tout d'abord que l'un des parents travaille à temps complet et l'autre à temps partiel, puis que les deux parents travaillent à temps complet.

Les gains marginaux à l'emploi et à l'augmentation du temps de travail sont plus élevés en France et au Royaume-Uni qu'en Allemagne (tableau 4). Cela tient à ce que le système allemand vise avant tout à protéger les familles de la pauvreté, quelles que soient les modalités de travail des deux parents. Ainsi, le taux marginal de prélèvement (réduisant l'allocation de base en fonction des revenus d'activité) est élevé dans le cadre de l'allocation de base : pour 100 euros gagnés, 80 sont déduits de l'allocation, réduisant nettement l'avantage financier à augmenter son temps de travail. Ce montant est de 38 en France, et de 65 au Royaume-Uni¹⁶.

L'Allemagne se distingue de la France et du Royaume-Uni par une non linéarité de l'impact de l'activité sur le niveau de vie de la famille. En effet, alors que dans le cas de

15.

Nous ne tenons pas compte des frais de garde car notre cas-type concerne un couple avec un conjoint (sûrement une conjointe) inactif.

16.

Plus précisément, en Allemagne, il est de 0 % entre 0 et 100 euros, de 80 % entre 100 et 1 000 euros, de 90 % entre 1 000 et 1 200 euros pour un célibataire et entre 1 000 et 1 500 euros pour un couple avec enfants. Il est de 100 % au-delà.

la France et du Royaume-Uni, l'augmentation du volume de travail au sein du couple (en passant d'un temps complet à un temps complet et demi et à deux temps complets) augmente le niveau de vie, il n'en va pas de même en Allemagne, où la famille bi-active dans laquelle l'un des deux parents travaille à temps complet et l'autre à temps partiel bénéficie d'un niveau de vie plus élevé qu'un couple dans lequel les deux parents travaillent à temps complet au salaire minimum (graphique 3). Cela s'explique par la prime donnée aux familles à bas revenus dans les modalités d'articulation entre l'allocation de solidarité ALG II et les allocations familiales. En effet, les familles à bas revenus peuvent, sous condition de ressources, bénéficier d'une allocation familiale supplémentaire (le « Kinderzuschlag », voir annexe Allemagne du document de travail pour plus de détails) dont l'objectif est de permettre aux familles qui gagnent assez pour leur subsistance mais pas assez pour assurer celle de leurs enfants, d'éviter le recours à l'ALG II du fait de la présence des enfants. La famille bi-active cumulant un temps complet et un temps partiel au salaire minimum est éligible au dispositif et bénéficie d'un niveau de vie plus élevé que la famille cumulant deux temps complets au salaire minimum, dont les revenus d'activité sont trop élevés pour être éligible soit à l'allocation ALG II, soit au dispositif de majoration des allocations familiales. La mauvaise articulation des prestations fait donc apparaître une trappe pouvant désinciter le second conjoint à travailler à plein-temps.

La situation du Royaume-Uni apparaît favorable. D'une part le gain à l'emploi y est élevé, proche de celui observé en France (graphiques 2 et 3), mais surtout le niveau de vie y est comparativement élevé : les familles ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté dès qu'elles ont un emploi supérieur à un mi-temps ; une famille où les deux parents travaillent au salaire minimum a un niveau de vie de 80 % du revenu médian, supérieur à celui d'un célibataire à temps complet. Une trappe apparaît cependant entre un mi-temps et un temps complet pour une famille mono-active.

A contrario, en France, il faut que la famille gagne en travaillant plus de 1,5 SMIC pour sortir de la pauvreté (graphique 3, tableau 4). Cela provient d'un faible niveau des prestations sociales et du souci de favoriser l'activité des femmes (donc de ne pas trop aider les familles mono-actives). Malgré un gain à l'emploi satisfaisant, le niveau de vie des familles reste faible : avec deux enfants, il est nettement inférieur à celui des célibataires (de 6 % pour une famille avec deux smic comparé à un célibataire avec un smic).

Tableau 4. Comparaison des revenus disponibles dans différents cas-types familiaux

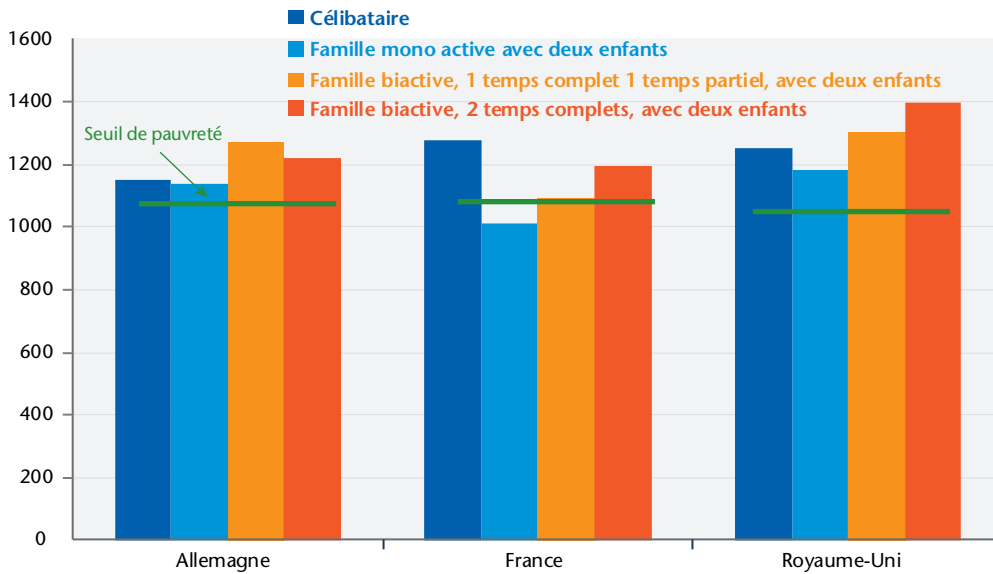
En euros, par mois	Allemagne			France			Royaume-Uni		
	1 SM	1,5 SM	2 SM	1 SM	1,5 SM	2 SM	1 SM	1,5 SM	2 SM
(1) Salaire mensuel net des CS et de l'impôt	1 066	1 594	2 027	1 136	1 691	2 272	1 103	1 768	2 449
(2) Prestations, total	1 328	1 071	529	993	605	239	1 382	963	489
Total des revenus nets (3) = (2) + (1)	2 394	2 665	2 556	2 129	2 296	2 511	2 485	2 731	2 938
Niveau de vie par unité de consommation*	1 140	1 269	1 217	1 014	1 093	1 196	1 183	1 300	1 399
Niveau de vie par UC en PPA	1 190	1 324	1 271	1 014	1 093	1 196	1 108	1 217	1 310
Revenu médian par UC*	1 803	1 803	1 803	1 826	1 826	1 826	1 720	1 720	1 720
NDV en % du revenu médian par UC	63,2	70,4	67,5	55,5	60,0	65,5	68,8	75,6	81,3

SM : salaire minimum.

* Revenu divisé par le nombre d'unités de consommation. Ce dernier est de 1 pour un célibataire. Il est de 2,1 dans le cas de la famille de notre cas-type (0,5 pour le conjoint, 0,3 pour chacun des deux enfants).

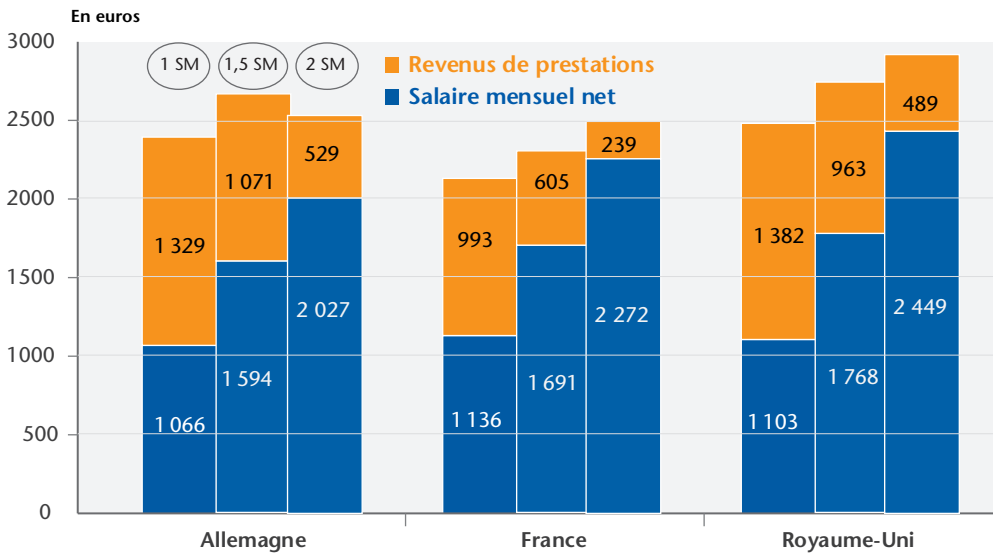
Source : calculs des auteurs.

Graphique 1. 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.

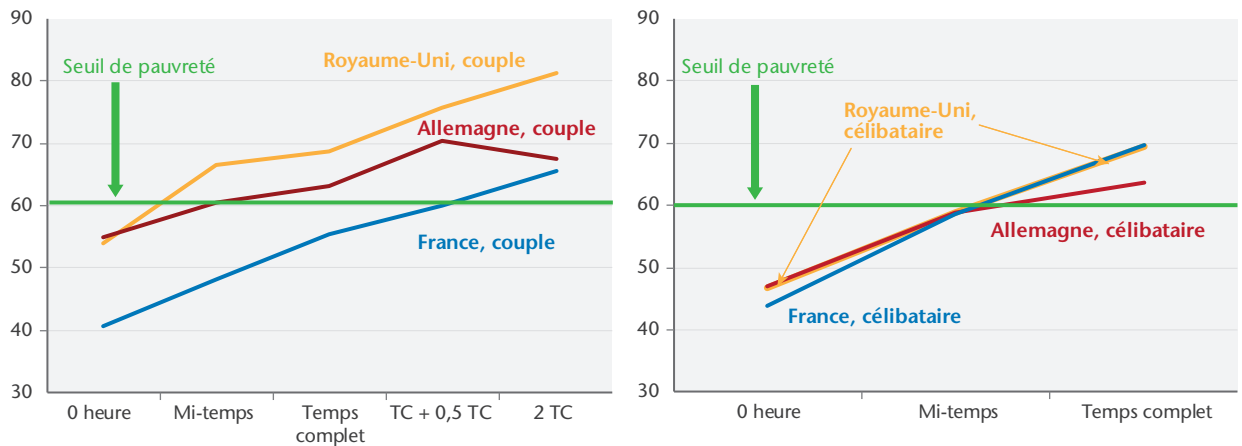
Graphique 2. Niveau global de revenu net mensuel pour les différents types de famille, décomposé selon les sources de revenus



SM : salaire minimum.

Source : calculs des auteurs.

Graphique 3. Comparaison des revenus disponibles nets par unité de consommation, en pourcentage du revenu médian par UC



Notes : 0 heure correspond à la situation d'un chômeur non indemnisé par l'assurance chômage mais par l'assistance (RSA en France, ALG II en Allemagne, *Universal Credit* au Royaume-Uni).

TC : temps complet

France : Revenu médian mensuel par unité de consommation (UC) = 1 826 euros ; Allemagne : Revenu médian par UC = 1 803 euros ; Royaume-Uni : Revenu médian par UC = 1 720 euros.

Sources : Eurostat pour le revenu médian, calculs des auteurs.

17.

Nos calculs et nos comparaisons ne tiennent pas compte des avantages connexes souvent attribués au niveau local aux titulaires de minima sociaux (gratuité des transports en commun, tarifs sociaux pour l'électricité, réduction pour les cantines scolaires, ...). Pour plus de détails dans le cas français, voir Anne et L'Horty (2008).

Si l'on se concentre sur le passage de l'inactivité à un temps partiel pour un célibataire ou une famille, la reprise d'un emploi apparaît financièrement plus avantageuse en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni pour un célibataire¹⁷ ; pour un couple avec enfants, c'est au Royaume-Uni que la reprise d'un emploi à mi-temps a le plus d'impact financier, mais le passage du mi-temps au temps complet est peu rentable. En France, c'est la reprise d'emploi du second actif qui est pénalisée. En Allemagne, le passage du premier actif du temps partiel au temps complet est peu rentable et celui de 1,5 salaire minimum à 2 serait pénalisant (tableau 5). Mais il faut relativiser ces chiffres car les conditions de versement des prestations sociales pour les inactifs sont particulièrement contraignantes en Allemagne (sanction en cas de non acceptation d'un travail « raisonnable »).

Tableau 5. Gain à l'emploi en euros

	Allemagne		France		Royaume-Uni	
	Célibataire	Famille	Célibataire	Famille	Célibataire	Famille
Revenu minimum	848	2080	800	1556	803	1 950
Passage à 0,5 SM	214	213	270	293	208	451
De 0,5 à 1 SM	86	101	205	280	182	84
De 1 à 1,5 SM		271		167		246
De 1,5 à 2 SM		-109		215		207

SM : Salaire minimum.

Source : calculs des auteurs.

Droits théoriques et exercice effectif des droits

Les comparaisons présentées dans cet article peuvent donner une image trop optimiste des niveaux de vie des salariés et ménages au salaire minimum. Les calculs de castypes se basent sur l'hypothèse que les droits sont effectivement exercés, donc sans tenir compte du non-recours, du refus d'octroi ni des radiations. Or du droit théorique à l'exercice effectif de ces droits, il y a une marge, variable selon les pays et les presta-

tions. La question du non-accès (les personnes qui n'ont pas droit aux prestations pour non-conformité avec certaines conditions d'obtention, reconnues par elles-mêmes ou par l'organisme distributeur), des radiations (les personnes dont la prestation est suspendue car l'organisme distributeur considère qu'elles ne remplissent plus les conditions), des non-recours (les personnes qui ne demandent pas les prestations auxquelles elles ont droit) se pose de façon spécifique pour chacune des prestations (Eurofound, 2015, Warin, 2016).

En **Allemagne**, entre 34 et 43 % des ménages éligibles n'avaient pas recours aux allocations ALG II et de minimum vieillesse (SGB XII) en 2008 (Bruckmeier *et al.*, 2013) ; les données récentes ne sont pas disponibles. Le non-recours est en tout cas en recul par rapport à l'aide sociale en vigueur avant Hartz IV (entre 43 % et 67 %), les réformes ayant contribué à faire émerger la « pauvreté cachée » (Chagny, 2009).

Au **Royaume-Uni**, les taux de non-recours étaient estimés en 2015 à 20 % pour les allocations logement ; 33 % pour le WTC (*Working Tax Credit*, le crédit d'impôt pour les salariés à bas salaires) et le CTC (*Child Tax Credit*, un crédit d'impôt pour les familles à bas revenu et enfants à charge) ; 50 % pour les allocations chômage. Les ménages aidés doivent demander plusieurs allocations à des administrations différentes. Le contrôle de la recherche d'emploi ou de l'invalidité sont particulièrement exigeants. L'un des objectifs de la réforme de l'*Universal Credit* est de mettre en place un seul versement pour réduire le non-recours. Le bénéficiaire aura un interlocuteur unique, mais il devra toujours remplir des engagements contraignants en matière de formation ou d'acceptation d'emploi. Les radiations auront des conséquences plus dramatiques puisque les familles radiées perdraient aussi les aides au logement.

En **France**, en ce qui concerne les prestations famille et logement, la CAF estime que le taux de non-recours est très faible. Les prestations chômage sont théoriquement sous conditions de recherche d'emploi, mais les radiations rares. Le RSA souffre d'un taux relativement élevé de non-recours (de l'ordre de 36 % selon une enquête de la CNAF, voir Domingo, 2012). Le taux de non-recours à la Prime d'activité serait actuellement de 32,5 % (mais c'est une prestation récente, qui monte en puissance)¹⁸. Dans ces deux cas, une partie importante des « non-recourants » n'auraient droit qu'à de faibles prestations : d'ailleurs le non-recours est moins fréquent chez les personnes avec enfants à charge dont les droits sont plus élevés. Pour le RSA, une partie s'explique par le refus d'une prestation jugée stigmatisante, une autre par le sentiment de « pouvoir se débrouiller autrement », une autre enfin par la complexité de la démarche. Pour toutes ces prestations, il s'agit de non-demandes et non de refus d'octroi ou de radiations, très rares en France.

Les prestations des chômeurs

Le tableau 6 compare les prestations reçues par un salarié au salaire minimum, indemnisé par l'assurance chômage, immédiatement après avoir perdu son travail, selon sa situation familiale. Dans le cas du célibataire, le système français est le plus généreux, fournissant un taux de remplacement net de 79 % contre 74 % en Allemagne et 67 % au Royaume-Uni. Par contre, dans le cas d'une famille mono-active avec deux enfants, le taux de remplacement net est de 87 % en Allemagne, de 79 % au Royaume-Uni et seulement de 73 % en France. En France, les allocations chômage ne tiennent pas compte de la situation de la famille ; le chômeur perd la Prime d'activité et perçoit uniquement les allocations logement et les allocations familiales qui sont peu généreuses. En Allemagne, le taux de remplacement brut (hors prestations de solidarité et allocations familiales) est de 60 % pour un célibataire, 67 % pour une personne avec une famille à charge. De plus, le revenu est complété par une allocation de solidarité

18.

Toutefois, les estimations réalisées à partir du modèle de micro-simulation INES aboutissent à des taux de non-recours plus faibles : 14 % pour le RSA (Allègre, 2018), 27 % pour la Prime d'activité en 2016 (ministère des Solidarités et de la Santé, 2017). Pour la Prime d'activité, sur la base des derniers chiffres de la CAF, le non-recours serait de seulement 22 % fin septembre 2017.

familialisée. Au Royaume-Uni, l'*Universal Credit* intègre l'allocation chômage et des prestations familiales. D'où des situations particulièrement difficiles pour les célibataires allemand et britannique et la famille française, tandis que le célibataire français et les familles mono-actives allemandes et britanniques sont plus proches du seuil de pauvreté.

Tableau 6. Prestations reçues par un salarié au chômage (célibataire ou avec une famille à charge dans un couple mono-actif)

En euros, par mois	Allemagne		France		Royaume-Uni	
	Célibataire	Famille	Célibataire	Famille	Célibataire	Famille
Salaire brut mensuel avant le chômage	1341	1341	1481	1481	1267	1267
Revenu net avant le chômage	1148	2394	1275	2129	1193	2485
Allocation chômage brute	598	700	926	926	828	1776 (1)
Complément de solidarité (2)	251	1380	94	622		174
Taxe locale nette					26	0
Revenu net en cas de chômage	848	2080,4	1012	1548	802	1950
Niveau de vie par UC	848	991	1012	737	802	928
Taux de remplacement net en %	74,6	87,6	79,4	72,7	67,2	78,5
Niveau de vie en % du revenu médian par UC	47	54,9	55,4	40,4	46,7	54,0
Durée de détention de l'allocation	12 mois (3)	12 mois	24 mois (4)	24 mois	6 mois	6 mois

Notes : (1) Il s'agit de l'*Universal Credit* qui intègre l'allocation d'assurance chômage. (2) Il s'agit de l'ALG II dans le cas allemand (y compris logement), des allocations logement et familiales dans le cas français et des seules allocations familiales au Royaume-Uni. (3) L'allocation est versée 15 mois pour les plus de 50 ans et 24 mois pour les plus de 58 ans justifiant d'un nombre de mois suffisant de cotisations. Voir Annexe Allemagne du document de travail, pour plus de détails. (4) L'allocation est versée 30 mois aux personnes âgées de 53 ou 54 ans au moment de la fin de leur contrat et 36 mois à celles âgées d'au moins 55 ans.

Source : calculs des auteurs.

Conclusion

En termes de revenu brut, le SMIC français était supérieur d'environ 10 % aux salaires minima britanniques et allemands en 2017. Compte tenu des cotisations employeurs, le **coût salarial** est proche en France et en Allemagne, inférieur d'un peu plus de 10 % au Royaume-Uni. En ce qui concerne le revenu disponible, un célibataire au salaire minimum a un revenu supérieur d'environ 7 % en France par rapport au Royaume-Uni et de 11 % par rapport à l'Allemagne. Dans ces trois pays, un célibataire à mi-temps est proche du seuil de pauvreté, un célibataire à un temps complet est au-dessus. Par contre, dans le cas d'un salarié au salaire minimum avec un conjoint sans emploi et deux enfants, le salarié a un niveau de vie inférieur de 15 % en France à celui travaillant au Royaume-Uni et de 11 % à celui travaillant en Allemagne. **En France, un SMIC ne permet ainsi pas à une famille mono-active d'atteindre le seuil de pauvreté ; il faut 1,5 SMIC.** Une famille avec deux SMIC a en France un niveau de vie un peu inférieur à celui d'une famille allemande, mais inférieur de 15 % à celui d'une famille britannique. De même, le taux de remplacement en cas de chômage est nettement plus faible pour les familles que pour les célibataires en France, alors qu'il est plus élevé en Allemagne et au Royaume-Uni.

La comparaison des différents cas-types fait ressortir des logiques spécifiques dans les trois pays en ce qui concerne les niveaux de revenus résultant des salaires minima et du système socio-fiscal. **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, seuls les couples cumulant deux temps complets sont protégés de la pauvreté par le système socio-fiscal dans les cas de familles avec deux enfants, le système 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. **La situation au Royaume-Uni ressort comme plutôt favorable pour les salariés au salaire minimum, quels que soient leur situation familiale et leur temps de travail : le niveau de vie y est** en effet comparativement élevé, toutes les familles considérées dans nos cas-types ayant 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. Mais les conditions d'obtention des droits sont sans doute plus rigoureuses.

Une politique visant à faire converger les situations entre la France et l'Allemagne pourrait se faire dans le sens d'une hausse du salaire minimum en Allemagne et d'une meilleure prise en compte de la situation familiale en France pour les familles à bas salaires. Le système de protection sociale français est plus adapté aux ménages bi-actifs à temps complet (ou ayant au moins 3 enfants), mais la situation des familles pauvres à un ou deux enfants (avec un seul actif) est une faille du système français.

Enfin, une politique d'harmonisation des salaires minima en Europe telle que celle portée par la Confédération européenne des syndicats¹⁹ 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.**

19.

Voir la campagne : « 2017 – The Year of the Pay Rise » de la CES : <https://www.etuc.org/press/2017-year-pay-rise#.Wo1JeKjibDc>

Références

- Amlinger M., Bispinck R., Schulten T., 2016, « Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven », *WSI-Report*, n° 28, janvier.
- Allègre G., 2018, « RSA: un non-recours de 35 % ? », *OFCE Le Blog*, janvier.
- Anne D. et Y. l'Horty, 2008, « Les effets du Revenu de solidarité active sur les gains du retour à l'emploi », *Document de travail*, Centre d'études pour l'emploi.
- Bruckmeier K., Pauser J., Walwei U. et Wiemers J., 2013, « Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung », *IAB-Forschungsbericht*, 5/2013.
- Bunel M., C. Emond et Y. l'Horty, 2012, « Évaluer les réformes des exonérations générales de cotisations sociales », *Revue de l'OFCE*, 126.
- Cette G., Chouard V. et G. Verdugo, 2011, « Les effets des hausses du Smic sur le salaire moyen », *Économie et Statistique*, 448-449.
- Chagny O., 2009, « Retour sur les réformes du marché du travail en Allemagne », *Revue de l'IRES*, 58.
- Chagny O. et S. Le Bayon, 2014, « Allemagne. L'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, 146, juillet.
- , 2016, « Allemagne. Un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », *Chronique internationale de l'IRES*, 155, septembre.
- Concialdi P. et M. Husson, 2013, « Quelles modalités de revalorisation du Smic ? », *Document de travail IRES*, 03/2013, février.
- DARES, 2017, « La revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2017 », *DARES Résultats*, n° 077.
- Domingo P., 2012, « Les non-recourants au RSA », *l'e-ssentiel*, 124, juillet.
- Ducoudré B., 2017, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales patronales », *OFCE policy brief 20*, juillet.
- Elbaum M., 2007, « Protection sociale et solidarité en France. Évolutions et questions d'avenir », *Revue de l'OFCE*, 102.

- Eurofound, 2015, *Access to social benefits, Reducing non-take-up*.
- Giraud O. et A. Lechevalier, 2013, « Les femmes au cœur de l'éclatement de la norme d'emploi en Allemagne », *Travail, genre et société*, 30/2013.
- Gonthier P., 2017, « Fusion des minima sociaux : les défis du *Universal Credit* britannique », *Document d'études*, DARES, n° 206, février.
- Grabka M. et G. Verbist, 2015, « Non-cash benefits from social housing in Europe: a comparative perspective », *Improve Discussion paper*, 15/07, mars.
- Groupe d'experts, 2017, *Salaire minimum interprofessionnel de croissance, Rapport*.
- Heyer É. et Plane M., 2012a, « Impact des allègements de cotisations patronales des bas salaires sur l'emploi », *Revue de l'OFCE*, 126.
- , 2012b, « Quelles conséquences économiques d'un coup de pouce au Smic ? », *OFCE les notes*, n° 22/ 17 juillet.
- IAB, 2017, « IAB Prognose für 2017-2018 », *IAB Kurzbericht*, 21/2017.
- Lestrade B., 2013, « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- Low Pay Commission, 2016, « The National Living Wage: A summary of the LPC's findings on the £7.2 introductory rate ».
- , 2017a, « A rising floor: the latest evidence on the National Living Wage and youth rates of the minimum wage », avril.
- , 2017b, « National minimum wage » – *Low Pay Commission Report*.
- Mathieu C., 2016, « Le salaire national de subsistance : un nouveau dispositif de revalorisation des bas salaires au Royaume-Uni », *OFCE le blog*, 18 avril.
- Ministère des Solidarités et de la Santé, 2017, « Rapport d'évaluation de la prime d'activité 2017 ».
- Ourliac B. et C. Nouveau, 2012, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », DARES, *Document d'études*, 169.
- Schulten T., T. Müller et L. Eldring, 2016, « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'IREs*, 89.
- Schulten T. et C. Weinkopf, 2015, « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns – eine erste Zwischenbilanz », in Körzell S., Falk C. (Hg.), *Kommt der Mindestlohn überall an?*, Hamburg, VSA.
- Statistisches Bundesamt, 2017, « 1,8 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2016 », *Zahlen & Fakten*.
- Sterdyniak H., 2007, « Low-skilled Jobs: The French strategy », *OFCE Working paper*, 2007-15.
- , 2012, « Commentaire », *Revue de l'OFCE*, 126.
- , 2016, « Restructurer la CSG et la Prime d'activité ? Commentaires sur la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2015 », *OFCE le blog*, 21 janvier.
- Supiot A., 2016, *Au-delà de l'emploi*, Flammarion.
- Warin P., 2016, *Le non-recours aux politiques sociales*, PUG.

Pour citer ce document :

Odile Chagny, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu, Henri Sterdyniak, « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie. Une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *OFCE policy brief* 34, 23 mars.

Directeur de la publication Xavier Ragot
 Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
 Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

Copyright © 2018 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis