



Salaire minimum et bas revenus :
comment concilier
justice sociale et efficacité économique ?

juillet 2008

Pierre Cahuc
Gilbert Cette
André Zylberberg

Rapport du CAE remis le 23 juillet 2008

à Messieurs Eric Besson et Martin Hirsch

Sommaire	
INTRODUCTION	3
La place singulière du salaire minimum en France	3
Salaire minimum, impôts et prestations sociales	4
La situation française.....	5
Préconisations	6
Chapitre 1 : La place singulière du salaire minimum dans l'économie française.....	8
1. 1. Le salaire minimum en France	8
1.1.1. Aspects institutionnels	8
1.1.2. Niveau et évolution du SMIC	12
1.1.3. Les caractéristiques des salariés payés au SMIC.....	16
1.2. Comparaisons internationales.....	18
1.2.1 Des règles structurellement plus contraignantes et plus uniformes en France	18
1.2.2 L'incidence du salaire minimum est plus forte en France qu'ailleurs	27
Chapitre 2 : Le salaire minimum est-il efficace pour lutter contre les inégalité et la pauvreté ?	31
2.1. Inégalités et pauvreté	31
2.1.1. Inégalités et pauvreté en France	31
2.1.2. Eléments de comparaison internationale des inégalités et de la pauvreté	37
2.2. Les conséquences du salaire minimum sur les inégalités de revenu et sur la pauvreté	40
2.2.1. Salaire minimum et emploi.....	40
2.2.2 Salaire minimum et distribution des revenus	44
Chapitre 3. Lutter efficacement contre l'inégalité.....	49
3.1 Salaire minimum, fiscalité et transferts sociaux.....	49
3.1.1 Les instruments de redistribution du revenu.....	49
3.1.2 Repères sur la fiscalité optimale et sur le rôle du salaire minimum comme instrument de redistribution du revenu	54
3.2. Remédier aux inconvénients de la fiscalité française.....	59
3.2.1 Un salaire minimum élevé et une absence de revenu minimum pour les jeunes de moins de 25 ans.....	59
3.2.2 Une multiplicité de dispositifs aux logiques contradictoires.....	65
3.2.3. Les perspectives offertes par le Revenu de Solidarité Active.....	71
3.3. Salaire minimum et dialogue social.....	75
3.3.1. Un lien négatif entre taux de syndicalisation et salaire minimum légal.....	76
3.3.2. Un lien négatif entre salaire minimum légal et qualité des relations salariales	77
Préconisations.....	80
1. Réformer les règles de revalorisation du salaire minimum.....	82
1.1. Intégrer les revalorisations du Smic à la loi de finances.....	82
1.2 Créer une commission « bas revenus » formés d'experts indépendants	83
1.3. Modifier les règles de revalorisation automatique.....	84
2. Réformer les minima sociaux et les prestations liées à l'activité.....	84
2.1. Unifier les minima sociaux et les prestations liées à l'activité.....	84
2.2. Offrir les bénéfices des minima sociaux unifiés et des prestations liées à l'activité à tous les adultes dès 18 ans	87
3. Allègements de cotisations sociales et minima salariaux de branche	87
References :	90

INTRODUCTION

La place singulière du salaire minimum en France

En France, depuis près de quatre décennies, la hausse du pouvoir d'achat du SMIC dépasse nettement celle du salaire médian. La proportion des salariés rémunérés sur la base du salaire minimum y est très importante : en 2006, elle dépassait les 15%¹. De plus, la diffusion des hausses du SMIC dans l'ensemble de la distribution des bas salaires fait en sorte qu'environ 35 % des salariés sont, directement ou indirectement, concernés par les hausses du salaire minimum.

Le salaire minimum s'impose en France de façon exceptionnellement uniforme. Son mode de fixation y relève de règles d'indexation automatiques et contraignantes, s'appliquant à tous les salariés de plus de 18 ans et sans véritable concertation avec les partenaires sociaux². Seul le gouvernement a voix au chapitre par la possibilité d'octroyer de façon discrétionnaire des « coups de pouce » au-delà des augmentations prévues par les règles légales. Dans la plupart des autres pays où un salaire minimum légal existe, celui-ci fait l'objet de dérogation selon l'âge au delà de 18 ans, parfois selon les régions, voire selon la situation économique. En outre, il existe des pays industrialisés, et non des moindres, n'ayant tout simplement pas de salaire minimum légal. Un salaire plancher de ce type existe dans 17 pays de la zone OCDE et dans 18 des 25 Etats membres de l'Union européenne. Les 7 Etats membres n'ayant pas à ce jour de salaire minimum légal sont l'Allemagne, l'Autriche, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Italie et la Suède. Il existe ainsi des pays, comme les pays scandinaves, où les inégalités sont plus faibles qu'en France, mais où le salaire minimum ne fait pas partie des instruments de lutte contre les inégalités. Dans ces pays (comme d'ailleurs dans plusieurs autres, par exemple l'Italie), les syndicats ont manifesté leur opposition à son introduction, considérant que la question d'un salaire minimum ressort du domaine conventionnel. Ces pays privilégient les prestations sociales et l'impôt pour réduire les inégalités. En Allemagne, l'instauration d'un salaire minimum légal est en discussion, mais elle fait débat pour les syndicats et le rapport Chertier (2006, p. 44) signale par exemple que, par une pétition signée par 750 000 personnes, le syndicat IG Metall s'est un temps opposé à ce projet en réclamant vigoureusement la défense de l'autonomie contractuelle. Les différences d'un pays à un autre, voire d'une région à une autre au sein d'un même pays, en matière de salaire minimum sont donc très importantes. Mais en définitive, parmi tous les pays industrialisés ayant un salaire minimum légal, la France apparaît comme celui où ce dernier influence le plus la vie économique.

L'existence de telles différences et la situation particulière de la France motivent les deux principales questions abordées dans ce rapport : le salaire minimum diminue-t-il les inégalités et la

¹ En 2007, la proportion de salariés directement concernés par les revalorisations du SMIC n'est plus « que » de 12,9 %. Les causes de cette baisse doivent être recherchées dans une revalorisation du SMIC en juillet 2007 nettement inférieure à celle des années précédentes (2,05 %), et par une plus grande vigueur des négociations de branche au cours des 12 mois ayant précédés la dernière revalorisation.

² Le SMIC est revalorisé chaque premier juillet par une indexation automatique sur le coût de la vie et sur la moitié de la progression du pouvoir d'achat du salaire moyen ouvrier. Il peut de plus bénéficier de coups de pouce discrétionnaires décidés par le Gouvernement. De 1970 (date de création du SMIC) à 2002 (année précédant la convergence des minima salariaux), les coups de pouce ont représenté environ 60 % des gains de pouvoir d'achat du SMIC. Enfin, le SMIC peut être révisé automatiquement de façon infra-annuelle si l'inflation dépasse le seuil de 2 % depuis l'indice pris en compte dans la dernière revalorisation. Les deux derniers cas de relèvement infra-annuel de ce type ont été faits en 1996 et 2008.

pauvreté ? Quels instruments apparaissent les plus efficaces pour réduire les inégalités et la pauvreté ?

L'un des principaux facteurs de pauvreté est l'absence de qualification et en conséquence l'un des axes de lutte contre la pauvreté consiste bien entendu à former les personnes sans qualification. Cet aspect, indispensable, ne fait pas directement partie du champ du présent rapport et ne sera donc pas abordée. L'angle d'attaque privilégié ici est tout aussi important, il consiste à analyser la pertinence du salaire minimum et des différents dispositifs fiscaux pour lutter contre la pauvreté.

Un salaire minimum élevé ne réduit pas les inégalités et la pauvreté

Les études existantes ne montrent pas qu'un salaire minimum élevé et contraignant réduit la pauvreté et les inégalités. Par exemple, il est symptomatique qu'il n'y a pas eu de baisse significative du taux de pauvreté en France depuis une douzaine d'années malgré la hausse importante du SMIC sur cette période, aussi bien en termes de pouvoir d'achat que relativement au salaire médian.

Ce paradoxe apparent s'explique assez simplement : c'est la situation face à l'emploi qui détermine le plus la pauvreté et non le niveau du salaire minimum. Ainsi, selon les calculs du CERC (2006), quel que soit le nombre d'enfants et compte tenu des divers transferts et allocations, un ménage disposant d'un SMIC à temps plein sur toute l'année possède un revenu supérieur au seuil de pauvreté (à 50 % du revenu médian). La pauvreté est principalement liée à l'insuffisance d'emploi et non à la faiblesse des revenus d'activité : seulement 1 % des personnes employées à plein temps toute l'année sont pauvres. C'est la durée du travail sur l'année qui joue le plus grand rôle dans l'explication des inégalités et de la pauvreté et non le niveau du salaire horaire (en particulier pour les jeunes et les ouvrières).

A cet égard, il est éclairant de noter que les quatre pays industrialisés les moins inégalitaires³, à savoir la Finlande, le Danemark, la Suède et l'Italie, n'ont pas de salaire minimum légal. En outre, la persistance du risque de pauvreté est plus basse dans certains pays, comme l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, qui n'ont pas non plus de salaire minimum légal. Les hausses du SMIC réduisent les inégalités de salaires et améliorent les revenus des personnes *qui ont un emploi*, mais ces hausses ont un effet négatif sur l'emploi des personnes les moins productives⁴. Au final, la distribution des revenus du travail est plus inégalitaire en France où le salaire minimum est élevé que, par exemple, dans les pays scandinaves où il n'y a pas de salaire minimum légal.

Salaire minimum, impôts et prestations sociales

L'analyse économique aborde les questions de redistribution par le biais de la théorie de la « fiscalité optimale ». Cette dernière vise à définir les prestations sociales et les impôts les plus adaptés lorsque l'Etat, confronté à un arbitrage entre efficacité et inégalité, cherche cependant à réduire les inégalités de revenus dans un but de « justice sociale ». Les travaux réalisés dans ce cadre ne trouvent pas de justification convaincante à l'utilisation du salaire minimum lorsqu'il est possible d'utiliser des taxes et des prestations sociales. En effet, il apparaît que l'utilisation du

³ Selon le ratio inter déciles D9/D1.

⁴ Les dispositifs successifs d'allègements de cotisations sociales ont fait en sorte que le coût du travail au niveau du SMIC (en termes de pouvoir d'achat) n'a augmenté que d'un peu moins de 30 % depuis 1994. Ces dispositifs ont permis une baisse de ce coût entre 1993 et 1997, mais n'ont pu empêcher une croissance sensible depuis cette date.

le salaire minimum est inopportune lorsque les taxes et les prestations sociales sont utilisées au mieux. Cette conclusion nous amène naturellement à recommander d'utiliser, à l'instar des pays scandinaves, les taxes et les prestations sociales, plutôt que le salaire minimum, pour lutter contre les inégalités.

Dans la mesure où l'approche de la fiscalité optimale prend comme données des objectifs de redistribution du revenu qui peuvent être différents selon les gouvernements, on ne peut attendre une conclusion simple, définissant « le » bon système de taxes et de prestations sociales en toutes circonstances. Ce dernier va ainsi dépendre de l'aversion pour l'inégalité des pouvoirs publics, mais aussi des comportements d'offre de travail. Néanmoins, la théorie de la fiscalité optimale parvient à dégager au moins une conclusion importante : dès lors que le gouvernement poursuit un objectif de réductions des inégalités, le système de taxes optimal prévoit de verser une allocation minimale *indépendante* du revenu d'activité, financée par une taxe sur tout ou partie des revenus d'activité. Certaines personnes peu productives et ayant une forte désutilité au travail resteront alors inactives. Il peut donc être socialement efficace que certaines personnes bénéficient d'un revenu minimum sans leur demander de contrepartie sous forme d'un travail rémunéré.

Les simulations réalisées par divers auteurs (voir Saez, 2002 et Kaplow, 2006) montrent, pour une large palette d'élasticité d'offre de travail et d'aversion pour l'inégalité, que les systèmes efficaces comprennent un revenu minimum strictement positif et des taux d'imposition marginaux inférieurs à 100 % (qui peuvent être, dans certains cas, négatifs) dès le premier euro gagné.

La situation française

Le système français de redistribution du revenu s'éloigne considérablement de cette description. Il s'appuie sur un salaire minimum particulièrement contraignant et sur une multiplicité de prestations sociales relevant de logiques différentes, voire contradictoires. Ce système présente deux inconvénients majeurs : d'une part il défavorise considérablement les jeunes et, d'autre part, sa complexité entraîne une opacité qui rend les prestations sociales et l'impôt très peu lisibles.

La stratégie française consistant à fixer un SMIC universel relativement élevé frappe particulièrement les jeunes dans la mesure où c'est pour cette population, dotée d'une expérience professionnelle limitée, que le salaire minimum rend le plus difficile l'accès à l'emploi. En outre, les Français de moins de 25 ans sans charge de famille ne sont pas éligibles au RMI. Ainsi, notre système fonctionne comme une véritable machine à exclure les jeunes. Il ne faut pas alors s'étonner que les personnes de 18 à 25 ans soient les plus touchées par la pauvreté : 9,9 % des femmes de cette catégorie d'âge sont pauvres contre 6,6 % pour l'ensemble de la population féminine, et 9,6 % des hommes contre 6 % pour l'ensemble de la population masculine.

La situation des jeunes Français est caractéristique d'une configuration « *insiders – outsiders* » où les personnes plus âgées, ayant un emploi, poussent le salaire minimum vers le haut afin d'accroître leur propre rémunération. Ils empêchent de la sorte de nombreux jeunes peu qualifiés d'accéder au monde du travail et refusent de payer pour les dédommager en leur interdisant le bénéfice du RMI. Dans cette situation, on comprend que les jeunes Français expriment un fort ressentiment envers leurs aînés. A titre d'exemple, seulement 11 % des français de 16 à 29 ans se déclarent

prêts à payer des impôts en faveur des personnes âgées, alors que ce chiffre atteint 63 % en Chine et 32 % aux Etats-Unis⁵.

La complexité du système de prestations sociale est liée en premier lieu à l'existence de diverses sources de transferts nationaux (Revenu minimum d'Insertion, Allocation de Parent Isolé, Allocations Familiales, Allocation Logement, Allocation de la Paje, Allocation de rentrée scolaire, impôt sur le revenu, Prime Pour l'Emploi, taxe d'habitation, Prime de Noël, Intéressement, etc.) dont certains sont liés à l'activité et d'autres non, qui rend difficile leur consolidation. Il existe aussi de nombreux droits connexes, dont certains sont nationaux (exonération de la redevance audiovisuelle ou de la taxe d'habitation) et d'autres locaux. A l'heure actuelle, connaître son revenu disponible en fonction de son revenu d'activité est une vraie gageure. Par ailleurs, la multiplicité des sources de transferts entraîne des décalages temporels entre les revenus d'activité et le revenu disponible. Par exemple, le RMI et l'API sont versés mensuellement sur la base de déclarations trimestrielles de ressources. Les aides au logement, la PPE et les prestations familiales sous conditions de ressources sont versées sur la base de déclarations annuelles de ressources. L'intéressement, calculé sur la base de déclarations trimestrielles de ressources est versé avec deux modalités : de manière ponctuelle (prime de 1000 euros) mais aussi transitoire. Cette multiplicité des modes de calculs des ressources et de versement des prestations contribue également à rendre illisible la relation entre le revenu d'activité et le revenu disponible. Ces caractéristiques réduisent la lisibilité des dispositifs et aboutissent à des incitations contradictoires sur l'offre de travail.

Préconisations

Les propositions développées dans ce rapport visent à bâtir des dispositifs plus efficaces pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté en donnant une place plus importante au dialogue social et à des mécanismes de redistribution fondés sur des politiques fiscales. La stratégie d'ensemble consiste à fixer de nouvelles règles permettant que les évolutions du salaire minimum et des minima sociaux soient envisagées conjointement de façon cohérente afin de rendre plus efficace la lutte contre les inégalités et la pauvreté. L'orientation proposée pourrait contribuer au renforcement du dialogue social en responsabilisant davantage les partenaires sociaux dans la négociation des minima conventionnels. La mise en œuvre de cette stratégie d'ensemble suppose de profonds changements non seulement du salaire minimum, mais aussi des minima sociaux visant à en simplifier l'architecture actuellement très complexe et à en modifier les conditions d'éligibilité pour que tous les adultes puissent en bénéficier dès l'âge de 18 ans.

Ce rapport est organisé en quatre parties.

Le premier chapitre montre, à la lumière des comparaisons internationales, que le salaire minimum légal joue en France un rôle bien plus important que dans l'ensemble des pays riches de l'OCDE : il s'impose de façon exceptionnellement uniforme, son niveau relativement au salaire médian y est particulièrement élevé et il couvre une proportion de salariés relativement importante.

Le chapitre 2, consacré à l'examen des relations entre salaire minimum, inégalité et pauvreté, montre que le salaire minimum est un piètre instrument de redistribution du revenu. Son principal défaut est d'évincer de l'emploi les personnes les plus fragiles, qui sont le plus souvent

⁵ Voir Stellingner et Wintrebert (2008).

des jeunes, des femmes et des personnes sans qualification, sans pour autant permettre de collecter des ressources pour améliorer leurs revenus.

Dans le troisième chapitre, nous suggérons que deux orientations peuvent être prises pour contourner ce défaut. Tout d'abord, articuler au mieux l'utilisation des instruments fiscaux, tels que l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, avec le salaire minimum. Ensuite, modifier les modalités de fixation du salaire minimum en donnant une place plus large à la négociation collective.

Nos préconisations sont rassemblées dans un chapitre conclusif.

Chapitre 1 : La place singulière du salaire minimum dans l'économie française

L'objet de ce chapitre est double. Il est tout d'abord de présenter la place occupée par le salaire minimum en France (1.1.). Mais il est aussi de montrer, à la lumière des comparaisons internationales, que le salaire minimum légal joue en France un rôle plus important que dans les autres pays riches de l'OCDE (1.2.) : il s'impose de façon exceptionnellement uniforme, son niveau relativement au salaire médian y est particulièrement élevé et il couvre une proportion de salariés relativement importante.

1. 1. Le salaire minimum en France

Les premières réglementations concernant un salaire minimum semblent avoir été instaurées en Australie et en Nouvelle-Zélande aux alentours de 1900, puis en 1909 en Grande-Bretagne dans quatre branches d'activités⁶. En France, elles datent de 1915, une loi fixant alors un salaire minimum pour les travailleurs à domicile du textile⁷. Le régime général de conventions collectives institué en 1936 prévoyait des salaires minima par région et qualification professionnelle. Mais c'est en 1950 qu'a été véritablement instauré un salaire minimum concernant l'ensemble des branches d'activité. Ce salaire minimum a été profondément remodelé en 1970 et le salaire minimum que nous connaissons aujourd'hui ne diffère que marginalement de celui défini il y a près de 40 ans. Les principales caractéristiques du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), de ses conditions de revalorisation, des revalorisations effectives réalisées par le passé et de la population concernée sont détaillées dans le complément A de la DARES au présent rapport.

On rappelle ici les aspects institutionnels (1.1.1) avant d'aborder les questions de l'évolution du salaire minimum (1.1.2) puis des caractéristiques des salariés actuellement payés au SMIC (1.1.3).

1.1.1. Aspects institutionnels

Du SMIG au SMIC⁸

A partir de la fin 1946, les salaires sont en France fixés par arrêtés ministériels. La loi du 11 février 1950 relative « aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail » instaure la libre négociation des salaires et simultanément un Salaire Minimum National Interprofessionnel Garanti (le SMIG) en chargeant la Commission Supérieure des Conventions Collectives, composée des partenaires sociaux, de définir plus précisément le budget-type qui serait le socle de ce salaire minimum. Devant l'incapacité des partenaires sociaux à parvenir à un accord, le Gouvernement promulgue le 23 août 1950 le premier décret fixant le niveau du SMIG. Il est intéressant de noter qu'à l'origine, le SMIG pouvait différer selon les

⁶ On tire ces indications de DRT (2007).

⁷ Sur l'histoire du salaire minimum en France, voir CSERC (1999).

⁸ On reprend ici des éléments de DRT (2007) et de CSERC (1999).

régions. En pratique, le SMIG est fixé pour la Région parisienne. Pour les autres régions il s'obtient en appliquant divers abattements.

En 1952, le SMIG est indexé sur l'indice mensuel des prix à la consommation familiale à Paris (encore appelé « Indice des 213 articles »). Dès que la hausse de cet indice dépasse 5 %, le SMIG dans la Région parisienne est augmenté en proportion de l'augmentation constatée. Du fait de cette indexation sur les seuls prix, l'écart entre le SMIG et le salaire moyen ne cesse de croître, le salaire moyen bénéficiant également d'augmentations financées par les gains de productivité importants sur cette période. Suite aux événements sociaux du printemps 1968, le SMIG fut fortement revalorisé (+35 %) au 1^{er} juin et, pour éviter par la suite un décrochage mécanique trop important entre le salaire minimum et le salaire moyen, le Gouvernement décida la création du Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC) par la loi du 2 janvier 1970. Les abattements selon les zones sont supprimés.

Dans l'esprit du législateur, il s'agit, par le passage du SMIG au SMIC, de substituer à un minimum de subsistance porté par le SMIG un revenu permettant « aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles une participation au développement économique de la Nation », autrement dit une augmentation automatique du pouvoir d'achat en relation avec celle de l'ensemble des salariés. Pour autant, il est utile de souligner qu'à l'époque le salaire minimum légal est conçu comme ne pouvant être « qu'un plancher absolu dont le niveau est limité par la nécessité de ne pas provoquer la faillite massive des entreprises les moins rentables ni d'empêcher l'embauche des travailleurs les moins qualifiés. S'il ne peut jouer que le rôle de serre-file, c'est aux salaires minima des conventions collectives des branches les plus favorisées que revient le rôle d'avant-garde »⁹.

Le SMIC s'applique sur l'ensemble du territoire, y compris la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les départements d'Outre Mer. Hormis les VRP dont les horaires ne sont pas contrôlables et les titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, tous les salariés bénéficient des dispositions relatives au SMIC dès lors qu'ils sont âgés d'au moins 18 ans. Les entreprises peuvent appliquer un abattement de 20 % pour un salarié de moins 17 ans et un abattement de 10 % pour un salarié dont l'âge se situe entre 17 et 18 ans.

Mode de revalorisation du SMIC

Le SMIC est un salaire minimum horaire. Depuis 1970, ses augmentations doivent garantir son pouvoir d'achat et faire en sorte qu'il incorpore les « fruits de la croissance ». Son mode de fixation a très peu évolué depuis son instauration. Aujourd'hui le SMIC est ainsi revalorisé chaque 1^{er} juillet par décret après avis de la Commission Nationale de la Négociation Collective selon les trois dispositions suivantes :

- Le SMIC est indexé sur l'indice national des prix à la consommation. Cette indexation peut également s'effectuer automatiquement en cours d'année : lorsque l'indice national des prix à la consommation atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice pris en compte lors du précédent relèvement du SMIC, ce dernier est revalorisé dans la même proportion à compter du 1er jour du mois qui suit la publication de l'indice donnant lieu au relèvement (article L. 3231-5 - anciennement L.141-3 - du Code du Travail). Une telle revalorisation automatique infra annuelle s'est produite en mai 2008 ;

⁹ Extrait de l'intervention de M. Fontanet, Ministre du Travail, à l'Assemblée Nationale lors du vote de la loi sur le SMIC du 11 décembre 1969 (CSERC, 1999, p. 20).

elle s'est élevée à 2,3 % soit l'évolution de l'indice des prix constatée entre mai 2007 (dernier indice pris en compte pour la revalorisation de juillet 2007) et mars 2008 (indice connu mi avril 2008). Cette revalorisation infra annuelle a été suivie de la revalorisation automatique du 1er juillet 2008, de 0,9 %, soit l'évolution de l'indice des prix constatée sur les mois d'avril et mai 2008. La dernière précédente indexation automatique infra annuelle de ce type eut lieu en mai 1996 suite à l'accélération des prix causée par la hausse de 2 points du taux de TVA en août 1995. Auparavant, une autre revalorisation automatique du Smic eut lieu en 1987. Par une loi du 18 janvier 1992, le législateur oblige à retenir comme référence pour toute revalorisation des rémunérations sur les prix l'indice national des prix à la consommation hors tabac. Depuis cette date, c'est donc sur cet indice qu'est basée l'indexation du SMIC ;

- Le SMIC prend en compte le développement économique de la Nation, en étant lié à l'évolution du pouvoir d'achat du taux de salaire horaire de base ouvrier (SHBO). Ainsi, au moment de la revalorisation du 1^{er} juillet, en aucun cas l'accroissement annuel du pouvoir d'achat du SMIC ne peut être inférieur à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat du SHBO enregistrée par une enquête trimestrielle du Ministère du Travail (article L. 3231-8 - anciennement L.141-5 - du Code du Travail) ;
- En outre, le Gouvernement est libre de porter le SMIC à un taux supérieur à celui qui résulterait de la seule mise en œuvre des mécanismes précités, soit en cours d'année, soit à l'occasion de la revalorisation au 1^{er} juillet (article L. 3231-10 – anciennement L.141-7 - du Code du Travail). Il s'agit des « coups de pouce ».

L'assiette du SMIC

Pour vérifier le respect des obligations liées au SMIC -- on parle « d'assiette de vérification » --, il est tenu compte du salaire de base, ainsi que des majorations diverses et des avantages en nature ayant le caractère de complément de salaire. Bien que SMIC soit fixé par un taux horaire, l'assiette de vérification se réalise sur une base mensuelle. Les décrets établissant le SMIC ou ses révisions ne définissent pas précisément le contenu de ces compléments de salaire. Il en résulte que c'est le juge qui décide *in fine* ce qui fait partie de l'assiette de vérification et ce qui n'en fait pas partie. La définition de l'assiette est donc très largement jurisprudentielle. A titre d'illustration, font partie de l'assiette de vérification, les avantages en nature, les pourboires, les primes de fin d'année et le 13^{ème} mois. En revanche, sont exclues de l'assiette de vérification du SMIC les primes d'ancienneté, d'assiduité, les primes de rendement collectives et imprévisibles, les primes liées aux conditions de travail ou à la situation géographique, les majorations pour heures supplémentaires ou pour travail de nuit, les majorations pour le travail du dimanche, les remboursements de frais professionnels et les primes d'intéressement et de participation.

Les dispositions temporaires des lois Aubry 2 (2000) et Fillon (2003)

Afin d'éviter une baisse de la rémunération mensuelle des salariés payés au SMIC et dont la durée du travail a été réduite à 35 heures à compter du 15 juin 1998 (date d'entrée en vigueur de la loi Aubry I), une Garantie mensuelle de rémunération (GMR) a été instaurée par l'article 32 de la loi du 19 janvier 2000 (loi Aubry II). Ainsi, au 1^{er} juillet 2002, il existait 5 GMR créées lors des différentes revalorisations du SMIC horaire intervenues à chaque 1^{er} juillet. Pour mettre un terme à cette multiplicité de planchers salariaux légaux, la loi du 17 janvier 2003 (loi Fillon), relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, a programmé la convergence des

différents minima salariaux sur une période de 3 ans par augmentation progressive et différenciée des planchers légaux. Au 1^{er} juillet 2005, les GMR ont donc disparu et pour une même durée de travail, tous les salariés rémunérés au SMIC perçoivent une même rémunération.

Les politiques d'allègements des cotisations sociales

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires trouvent leur justification dans la hausse continue du coût du travail au niveau du salaire minimum. Elles ont été mises en place à partir du début des années 1990 afin de réduire le coût du travail peu qualifié sans diminuer la rémunération nette des travailleurs concernés. Le complément C de la DARES et de la DGTPE au présent rapport détaille l'historique et la situation actuelle des allègements de charges sociales. Comme le montre la Figure 1, les allègements généraux ont représenté une charge croissante pour les finances publiques, au point qu'ils atteignent en 2007 plus de 20 milliards d'euros (1,1 point de PIB). Au 1^{er} juillet 2007, l'allègement maximal pour les entreprises de plus de 20 salariés est de 26 points de cotisations sociales patronales pour un salaire horaire égal au SMIC. Compte tenu du taux normal des cotisations sociales patronales, cet allègement maximal de 26 points correspond à une réduction du coût du travail pour l'employeur d'environ 18 % au niveau du salaire minimum. Le montant de l'allègement en euros décroît ensuite linéairement lorsque le salaire horaire augmente et devient nul au-delà de 1,6 SMIC¹⁰.

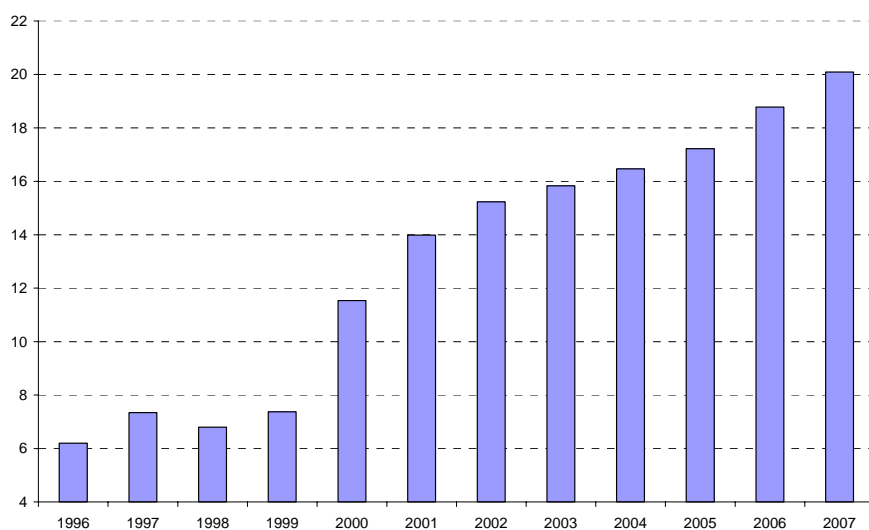


Figure 1 : Coût total des allègements généraux de cotisations sociales patronales (en milliards d'euros)

Source : Acooss et calculs Dares

La progressivité du taux de cotisations sociales liée aux allègements de charge peut entraîner des trappes à bas salaires : 1 % d'augmentation du salaire net implique une augmentation sensiblement supérieure à 1 % du coût du travail sur toute la phase de progressivité des allègements de charges. L'étude de Sraër (2007) conclut que la politique d'allègements ne semble pas avoir significativement ralenti les trajectoires salariales des individus à bas salaires, mais la très récente contribution de Lhommeau et Rémy (2008) trouve que les mesures d'allègements des

¹⁰ Les entreprises de moins de 20 salariés bénéficient d'un régime plus favorable : la forme du barème et le seuil de sortie sont les mêmes que pour les entreprises de plus de 20 salariés, en revanche le taux maximal de l'allègement (au niveau du Smic horaire) est plus élevé : 28,1 points.

cotisations sociales ont eu un effet plutôt négatif sur la mobilité salariale des employés à bas salaires.

Par ailleurs, les dispositifs d'allègements de charges sociales ont connu de très nombreux changements (environ 10 depuis 1993, cf. Complément C de la DARES et de la DGTPE). Ces changements n'ont pu qu'affaiblir l'impact favorable de ces dispositifs liés à des effets de substitution entre diverses qualifications, la maximisation de telles substitutions appelant une visibilité à moyen terme des coûts relatifs des différentes catégories de salariés.

1.1.2. Niveau et évolution du SMIC

L'évolution du SMIC

Depuis 1970, l'évolution du pouvoir d'achat du SMIC horaire brut, apprécié par son augmentation relative par rapport à l'indice des prix retenu pour sa revalorisation automatique, est supérieure à 150 % (voir Figure 2). Cette évolution est liée à la fois au mécanisme de revalorisation automatique lié à l'indexation sur la moitié du pouvoir d'achat du salaire horaire ouvrier (SHBO) mais aussi à l'effet des coups de pouce. Il est à remarquer que ces derniers sont particulièrement généreux certaines années électorales. De 1970, date de création du SMIC, à 2002, date du début de la convergence des minima salariaux, les coups de pouce ont représenté 60 % des gains de pouvoir d'achat du SMIC. Cette croissance du pouvoir d'achat du SMIC est nettement plus forte que celle du salaire médian. Ainsi, depuis 1994, le pouvoir d'achat du SMIC mensuel net a dépassé celui du salaire médian d'environ 18 points de pourcentage (voir Figure 3).

En revanche, les dispositifs successifs d'allègements de cotisations sociales ont fait en sorte que le coût du travail au niveau du SMIC (en termes de pouvoir d'achat) n'a augmenté que d'un peu moins de 30 % depuis 1994. Plus précisément, ces dispositifs ont permis une baisse de ce coût entre 1993 et 1997, mais n'ont pu empêcher une croissance sensible depuis cette date. En particulier, sur les trois années 2003-2005, la loi dite « Fillon » ayant mis en place un mécanisme de convergence des minima salariaux (SMIC horaire et garanties mensuelles), le pouvoir d'achat du SMIC a été assez dynamique : il faut remonter à 1981 pour observer une augmentation du pouvoir d'achat du SMIC supérieure à celle opérée chacune de ces trois années. En 2006, 2007 et 2008, le SMIC retrouve une évolution plus modérée, avec une absence de coup de pouce en 2007 et 2008 et même, en 2008, une absence de gain de pouvoir d'achat compte tenu de la baisse de celui du salaire horaire ouvrier qui sert de référence.

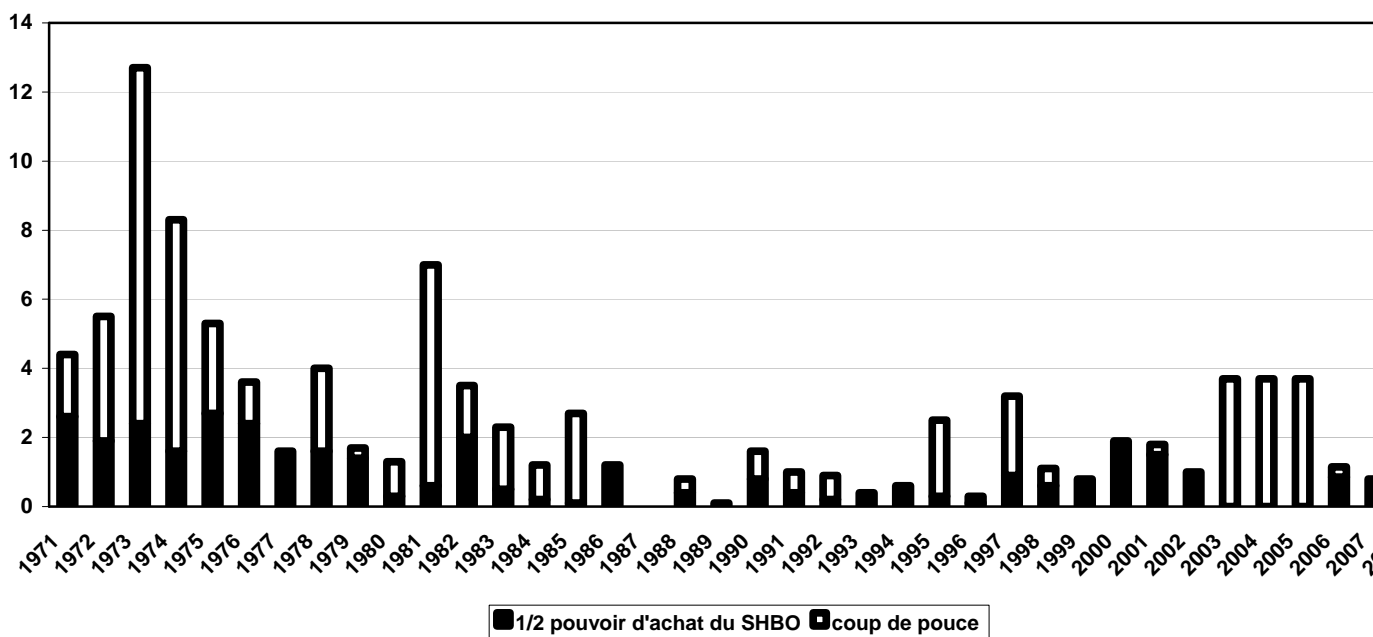


Figure 2 : Revalorisations du SMIC horaire brut au-delà de l'indexation sur l'indice de prix de référence (sur les 3 années 2003 à 2005, l'indexation du SMIC sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du SHBO à été suspendue).
Source : DARES.

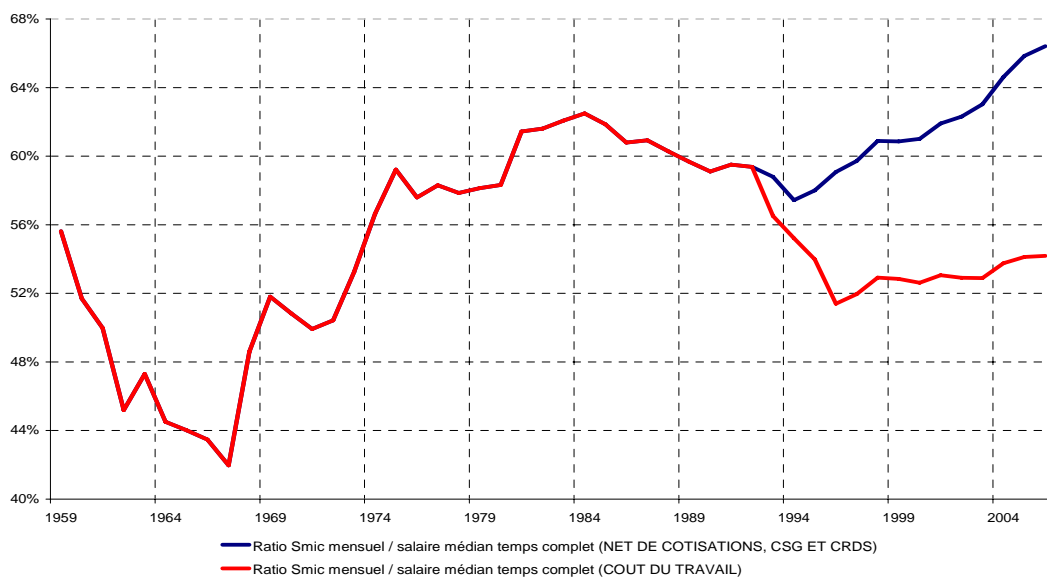


Figure 3 : Evolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian depuis 1959 (sur la période 1998-2006 le salaire minimum considéré correspond à la moyenne des situations des salariés à 35 heures et à 39 heures, pondérées par leurs poids respectifs).
Source : calculs Dares.

Il résulte logiquement d'une dynamique du SMIC plus forte que celle du salaire médian que la proportion de salariés directement concernés par les revalorisations du SMIC a sensiblement augmenté depuis 1994 (voir Figure 4). Inférieure à 10 % au début des années 1990, cette proportion dépasse 15 % sur les trois années 2004-2006, durant lesquelles le Smic nominal a augmenté en moyenne de 4,78 % par an, après 5,3 % en 2003. En 2007, la proportion de salariés directement concernés par les revalorisations du SMIC n'est plus « que » de 12,9 %. Les causes de cette baisse doivent être recherchées dans une revalorisation du SMIC en juillet 2007 nettement inférieure à celle des années précédentes (2,05 %) et par une plus grande vigueur des négociations de branche au cours des 12 mois ayant précédés la dernière revalorisation (Berry, 2008)¹¹.

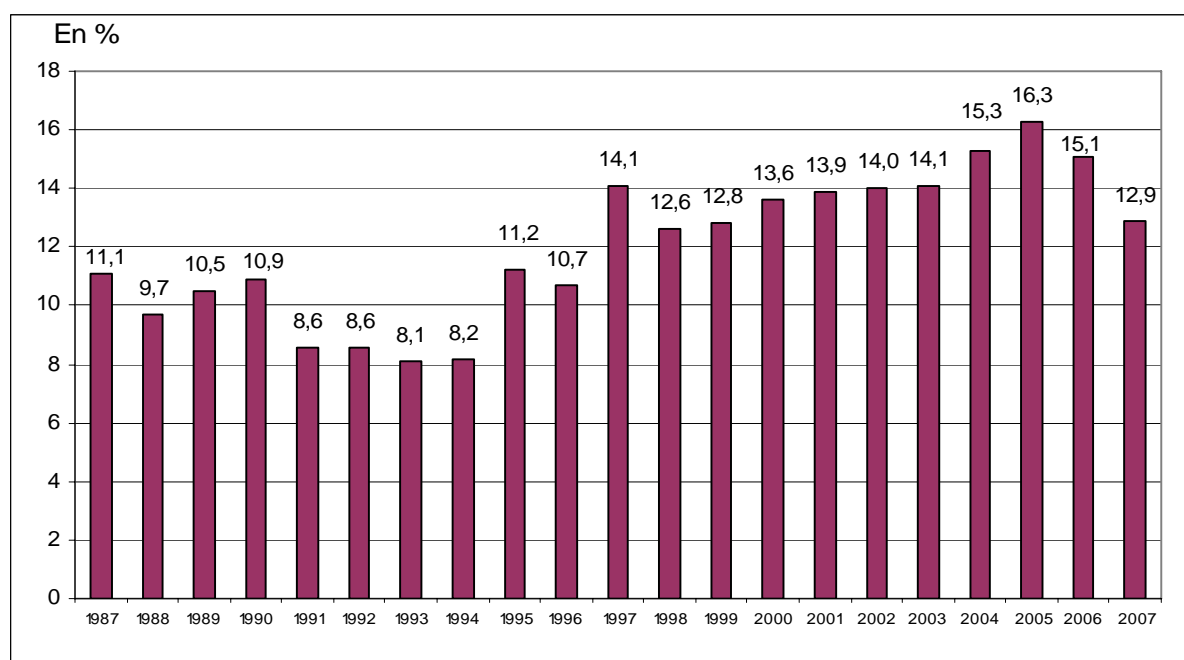


Figure 4 : Salariés des entreprises du secteur marchand non agricole concernés par les relèvements du SMIC ou de la GMR de 1987 à 2007

Champ : ensemble des salariés, sauf apprentis, Etat et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique.

Source : Berry (2008), Graphique 1, p. 2.

L'augmentation de la proportion de salariés au SMIC contribue sans doute à expliquer le sentiment parfois exprimé d'une « Smicardisation » croissante de la société française. Une telle situation présente deux risques : elle peut aboutir à des difficultés d'incitations dans les entreprises ou, à l'opposé, nourrir une inflation salariale en cas de report des revalorisations du

¹¹ Les effectifs des salariés rémunérés sur la base du Smic sont connus grâce à l'enquête Acemo. Cette enquête concerne l'ensemble des employeurs à l'exclusion des entreprises agricoles, du secteur de l'intérim, du secteur domestique et des administrations publiques (Etat, collectivités locales, hôpitaux, administrations de sécurité sociale). Si l'on veut apprécier les effectifs des salariés payés au Smic dans l'ensemble de l'économie française, il faut évaluer les proportions de salariés payés au Smic dans ces secteurs exclus de l'enquête Acemo. Ainsi, Berry (2008, p. 7) estime que 3 090 000 salariés ont été concernés par la revalorisation du Smic au 1^{er} juillet 2007. A cette date, le nombre total de salariés s'élevait à 23 200 000, ce qui fait une proportion de « Smicards » égale à 13,3%, chiffre sensiblement supérieur à celui de 12,9% apparaissant sur la Figure 4.

SMIC sur l'ensemble des grilles salariales. Les évolutions observées paraissent intermédiaires entre ces deux risques extrêmes.

Les hausses du SMIC semblent avoir un effet d'entraînement sur des salaires plus élevés. Au total, jusqu'à 35 % des salariés seraient concernés par les hausses du SMIC, directement ou indirectement. Bien que les effets de diffusion de hausse du SMIC soient délicates à identifier, les études de la DARES portant sur la période 2000-2005 suggèrent que la diffusion des hausses du SMIC¹² s'atténue lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des salaires (voir Koubi et Lhommeau, 2006 et complément A de la DARES). Ces hausses n'auraient pratiquement plus aucune influence au-delà de 1,4 Smic. Ainsi, sur la période 2000-2005, les salariés du bas de la distribution des salaires sont ceux dont les salaires ont progressé le plus, stimulés par les hausses du SMIC et l'effet de diffusion de ces dernières. Entre 2003 et 2005, le salaire mensuel de base des ouvriers a crû en moyenne de 2,9 % par an et celui des employés de 2,8 %, contre respectivement 2,4 % pour les professions intermédiaires et 2,2 % pour les cadres. Entre les différentes catégories socioprofessionnelles, les salaires avaient augmenté de façon un peu plus homogène sur la période 2000-2002, lorsque les hausses de Smic étaient moins importantes comme le montre le Tableau 1 suivant¹³.

Tableau 1 : Evolutions annuelles moyennes des salaires mensuels par catégorie socioprofessionnelle (en %)

Salaire mensuel de base :	2000-2002	2003-2005
Ouvriers	2,5	2,9
Employés	2,4	2,8
Professions intermédiaires	2,1	2,4
Cadres	2,1	2,2
Salaire mensuel de base moyen	2,3	2,7
<i>Pour mémoire : salaire horaire de base des ouvriers</i>	<i>4,2</i>	<i>3,0</i>

Source : DARES (enquête trimestrielle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre (ACEMO). Koubi et Lhommeau (2006, tableau 1, p. 2).

Champ : ensemble des salariés, sauf apprentis, Etat et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique.

La distribution des salaires n'est pas simplement décalée vers le haut en cas d'augmentation du salaire minimum, comme ce serait le cas si tous les salaires étaient augmentés uniformément, mais les plus bas salaires ont tendance à rattraper les salaires intermédiaires. Certains salariés, naguère rémunérés au-dessus du SMIC, ont ainsi été rattrapés par le SMIC, à la suite des revalorisations des dernières années.

¹² L'ampleur des effets de diffusion mesurés ne tient pas seulement aux mécanismes de négociation. La prise en compte des majorations pour les heures supplémentaires, qui ne rentrent pas dans l'assiette du SMIC, fait que certains salariés rémunérés légalement au Smic ont un salaire horaire moyen effectif sensiblement supérieur au SMIC. De la même façon, certaines études sur les effets de diffusion portent également sur des données annuelles qui peuvent inclure, par exemple, des treizièmes mois.

¹³ Le salaire de base ne représente pas l'intégralité de la rémunération : le fait que sur les années récentes (avant et pendant la phase de convergence des minima de rémunération), le salaire de base progresse plus rapidement pour les ouvriers que pour les catégories élevées peut correspondre à une évolution différenciée des instruments de rémunération (primes et autres compléments) des diverses catégories.

1.1.3. Les caractéristiques des salariés payés au SMIC

Aujourd'hui, contrairement à une image d'Epinal, les « Smicards » ne sont plus majoritairement des ouvriers, pères de famille, travaillant en usine. En 2008, un Smicard est plus fréquemment une jeune femme non diplômée qui travaille à temps partiel dans le secteur des services. Les personnes rémunérées au SMIC sont en effet prioritairement des jeunes, des femmes et des personnes faiblement qualifiées employées dans le secteur tertiaire. Ainsi, les salariés de moins de 25 ans sont approximativement deux fois plus souvent au SMIC que ceux qui ont dépassé cet âge. Les femmes sont également deux fois plus souvent au SMIC que les hommes du fait d'une présence plus importante dans les emplois à temps partiel et dans des activités à bas salaires comme l'habillement, le commerce de détail ou les services aux particuliers. Enfin, l'incidence du SMIC dépend aussi, sans surprise, de la catégorie socioprofessionnelle : un employé sur quatre et un ouvrier sur cinq sont rémunérés au SMIC, contre 4 % des professions intermédiaires. Dans les entreprises de 10 salariés ou plus, quatre salariés au SMIC sur dix ne possèdent aucun diplôme ou, au mieux, le certificat d'études primaires¹⁴.

En juillet 2007, sur 23 200 000 salariés, 3 090 000 étaient payés au niveau du SMIC¹⁵ dont 550 000 dans le secteur public (Etat, hôpital public, collectivités locales). Le Tableau 2 donne la ventilation de ces salariés selon les secteurs. Les personnes rémunérées au SMIC sont massivement présentes dans le secteur des Services aux particuliers (30,5 % de l'emploi total de ce secteur) et en particulier dans l'Hôtellerie – restauration (40,8 %). Elles sont également très nombreuses dans le secteur du Commerce de détail (24,5 %) et dans les Services opérationnels aux entreprises (30,5 %).

Les travailleurs à temps partiel sont particulièrement concernés par le niveau du SMIC. Le Tableau 2 montre ainsi que 30,5 % des salariés à temps partiel ont bénéficié de la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2007. Mais certains secteurs sont nettement au dessus de ce chiffre : dans l'Hôtellerie – restauration 60,4 % des employés à temps partiel sont rémunérés au niveau du SMIC, ils sont plus de 50,1 % dans les Industries agro-alimentaires et 37,4 % dans le secteur des Services aux entreprises.

¹⁴ Pour plus de précisions sur la répartition des salariés au Smic selon leurs caractéristiques, voir Seguin (2006).

¹⁵ Etre payé au Smic, ne veut pas nécessairement dire « vivre » avec un Smic puisque, comme nous l'avons rappelé auparavant, certains éléments de la rémunération ne sont pas pris en compte dans l'assiette de vérification du Smic. Il en va ainsi, par exemple, des majorations pour heures supplémentaires qui, en 2002, représentaient 2,1 % de la rémunération d'un salarié payé au Smic contre 1,3 % pour les autres. En définitive, l'éventail des rémunérations des salariés payés au Smic s'avère relativement large : en 2002, compte tenu des compléments de salaire, 26 % d'entre eux percevaient une rémunération horaire totale moyenne sur l'année supérieure à 1,3 Smic (Seguin, 2006).

Tableau 2 : Proportions des salariés touchés par la revalorisation du SMIC au 1er juillet 2007 dans certains secteurs d'activité (en %)

	Parmi l'ensemble des salariés	Parmi les salariés à temps partiel
Industries agro-alimentaires	20,0	50,1
Construction	10,7	25,2
Commerce	17,5	33,3
<i>Commerce et réparation automobile</i>	10,6	32,6
<i>Commerce de gros</i>	8,9	22,0
<i>Commerce de détail, réparation</i>	24,5	35,1
Activités immobilières	13,8	25,2
Services aux entreprises (hors intérim)	13,5	37,4
<i>Postes et télécommunications</i>	0,2	2,2
<i>Conseil et assistance</i>	7,2	24,3
<i>Services opérationnels (hors intérim)</i>	30,5	52,1
<i>Recherche et développement</i>	1,0	1,5
Services aux particuliers (hors secteur domestique)	30,5	46,9
<i>Hôtels et restaurants</i>	40,8	60,4
<i>Activités récréatives, culturelles et sportives</i>	7,0	11,6
<i>Services personnels</i>	28,3	40,0
Activités associatives	10,7	18,9
Ensemble	12,9	30,5

Lecture : Au premier juillet 2007, dans le secteur des industries agroalimentaires, 20,0 % des salariés ont bénéficié de la revalorisation du SMIC ; dans le même secteur, 50,1 % des salariés à temps partiel ont bénéficié de cette revalorisation.

Champ : ensemble des salariés, sauf apprentis, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique.

Source : Berry (2008, Tableau 1, p. 2).

Par ailleurs, les salariés rémunérés sur la base du SMIC sont nettement plus nombreux dans les entreprises de moins de dix salariés (28,7 % au 1^{er} juillet 2007) que dans les entreprises de dix salariés ou plus (10,6 %). Ce sont évidemment les différences de structure des emplois entre grandes et petites entreprises qui expliquent cette différence : 36,1 % des salariés des entreprises de 1 à 9 salariés sont des employés (contre 27,3 % dans les entreprises de dix salariés ou plus) et 29,1 % sont des ouvriers (contre 22,4 %).

L'ancienneté dans l'entreprise diminue les risques d'être payés au SMIC. Le Tableau 3 indique même que la proportion de salariés au SMIC diminue régulièrement avec l'ancienneté. Ainsi, en 2002, seulement 5,6 % des salariés ayant au moins dix ans d'ancienneté dans l'entreprise sont payés au SMIC, contre 20,2 % pour ceux qui ont moins d'un an d'ancienneté. Il reste qu'un grand nombre de salariés peuvent rester néanmoins rémunérés au SMIC sur une longue période. Le Tableau 3 montre que 26,1 % des salariés au SMIC dans les entreprises de 10 salariés ou plus ont plus de dix ans d'ancienneté. Bien qu'en règle générale, ces salariés bénéficient de primes – d'ancienneté notamment – qui complètent leur rémunération, il n'en demeure pas moins que la persistance dans une situation de « Smicard » n'est pas négligeable.

Tableau 3 : Proportion de salariés rémunérés sur la base du SMIC ou d'une GMR en 2002 selon l'ancienneté du salarié (en %)

Ancienneté du salarié dans l'entreprise	Proportion de salariés au SMIC	Répartition des salariés au SMIC
Moins d'un an	20,2	9,0
1 à 2 ans	16,4	19,2
2 à 5 ans	12,7	28,1
5 à 10 ans	10,8	17,6
10 ans ou plus	5,6	26,1

Lecture : en 2002, dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole, 20,2% des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur entreprise étaient concernés par le SMIC ou une GMR en 2002. Parmi les salariés au SMIC, 9% ont moins d'un an d'ancienneté.

Champ : établissements de 10 salariés ou plus - sauf apprentis, Etat et collectivités locales, secteur agricole, intérim, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels et domestiques, éducation, santé et action sociale.

Source : Insee, enquête sur la structure des salaires en 2002, (Seguin, 2006, Tableau 5).

1.2. Comparaisons internationales

Tous les pays industrialisés n'ont pas de salaire minimum légal. Ce dernier existe dans 17 pays de la zone OCDE et dans 18 des 25 Etats membres de l'Union européenne. Les 7 Etats membres de l'Union européenne n'ayant pas à ce jour de salaire minimum légal sont l'Allemagne¹⁶, l'Autriche, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Italie et la Suède. L'existence d'un salaire minimum légal est plus fréquente dans les grands pays industrialisés que dans les autres. Ainsi, parmi les pays du G7, seules l'Allemagne et l'Italie n'ont pas de salaire minimum légal, mais la situation pourrait changer prochainement dans le premier de ces deux pays et des dispositions particulières existent dans le second (cf. infra).

Plus généralement, nous allons voir que les comparaisons internationales montrent que la France se trouve dans une situation extrême en matière de salaire minimum. Celui-ci s'applique en effet plus uniformément en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. La France est aussi le pays de l'OCDE où le niveau du salaire minimum légal par rapport au salaire médian est un des plus élevés, avec l'Australie. En toute logique, ces particularités françaises aboutissent à une situation où la France fait partie des pays où la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum est la plus forte.

Les écarts entre pays sont caractérisés tout d'abord de façon structurelle (1.2.1), sur longue période 1980-2000, puis sur la période récente (1.2.2).

1.2.1 Des règles structurellement plus contraignantes et plus uniformes en France

L'analyse qui suit est structurelle : elle compare des situations moyennes sur la période longue 1980-2000. Elle montre que les écarts qui existent sur la période récente entre la France et les autres pays industrialisés s'inscrivent dans la continuité de ceux constatés sur longue période.

¹⁶ Des discussions sont actuellement en cours en Allemagne concernant la mise en place d'un salaire minimum légal dans ce pays.

Il est difficile de mesurer le degré de contrainte qu'impose l'existence d'un salaire minimum légal. Dans certains pays, ce dernier peut avoir des niveaux différents selon la branche d'activité, l'âge ou la région. Dans d'autres pays, comme en Italie par exemple, il n'existe pas de salaire minimum légal, mais des clauses d'extension automatique des minima de branches imposent, de fait, des obligations légales. Pour les besoins de l'analyse, il est possible de synthétiser à l'aide d'un indice unique¹⁷ ces différents aspects des contraintes qu'impose l'existence, explicite ou implicite, de salaires planchers. Cet indice couvre deux domaines. Le premier concerne la législation : il inclut les possibilités de différents salaires minima, les dérogations ainsi que les clauses d'extension des minima de branche. Le second porte sur le niveau du salaire minimum. Les données proviennent du Bureau International du Travail pour les aspects institutionnels et de l'OCDE pour le niveau du salaire minimum.

A) Les législations en matière de salaire minimum

Les aspects réglementaires sont abordés en considérant deux indicateurs couvrant : (i) le mode de fixation du salaire minimum, correspondant à l'existence d'un salaire minimum légal ou au degré d'extension des minima de branche ; (ii) le degré de dispersion des salaires minima par âge, qualification, région, secteur et profession. Chaque indicateur est compris entre zéro et un, et croît avec le degré de contrainte imposé par le salaire minimum.

Le mode de fixation du salaire minimum (négocié versus légal)

Le Tableau 4 indique, pour chaque pays, s'il existe un salaire minimum légal ou des clauses d'extension des minima de branches négociés collectivement. La deuxième colonne de ce tableau indique si les salaires planchers sont fixés par des règles légales ou par des négociations collectives. La troisième colonne fournit un indice de la « couverture » du salaire minimum. Cet indice prend la valeur 1 si le salaire minimum est fixé par la loi. Il est plus petit que 1 s'il n'y a pas de salaire minimum légal, mais sa valeur dépend alors des possibilités d'extension des salaires planchers prévus par les conventions collectives.

¹⁷ Cet indice est emprunté à Aghion *et al.* (2007).

**Tableau 4 : Salaire minimum légal et extension des minima conventionnels
Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque**

Pays	Mode de détermination	Couverture
Allemagne	Négociation, extension nationale	0,9
Australie	Règle légale, niveau provincial	1
Autriche	Négociation, extension nationale	0,9
Belgique	Négociation, niveau national	1
Canada	Règle légale, niveau provincial et fédéral	1
Danemark	Négociation, niveau de la branche	0,8-0,9
Espagne	Règle légale, niveau national	1
Etats-Unis	Règle légale, niveau fédéral et des Etats	1
Finlande	Négociation, niveau de la branche	0,9
France	Règle légale, niveau national	1
Grèce	Règle légale, niveau national	1
Hongrie	Règle légale, niveau national	1
Italie	Négociation, extension nationale	1
Japon	Règle légale, niveau préfectoral	1
Mexique	Règle légale, niveau national	1
Norvège	Négociation, niveau de la branche	0,7
Pays-Bas	Règle légale, niveau national	1
Pologne	Règle légale, niveau national	1
Portugal	Règle légale, niveau national	1
République Tchèque	Règle légale, niveau national	1
Royaume-Uni	Règle légale, niveau national (depuis 1999)	1
Suède	Négociation, niveau de la branche	1
Turquie	Règle légale, niveau national	1

Source : BIT

Pour tenir compte du mode légal ou conventionnel de fixation des salaires, nous construisons un indice, noté LEGAL, qui vaut 1 s'il existe un salaire minimum légal, 0,5 s'il existe des clauses d'extension automatiques des minima de branche et zéro sinon. La valeur moyenne prise par cet indicateur sur la période 1980-2000 est représentée sur la Figure 5 ci-dessous.

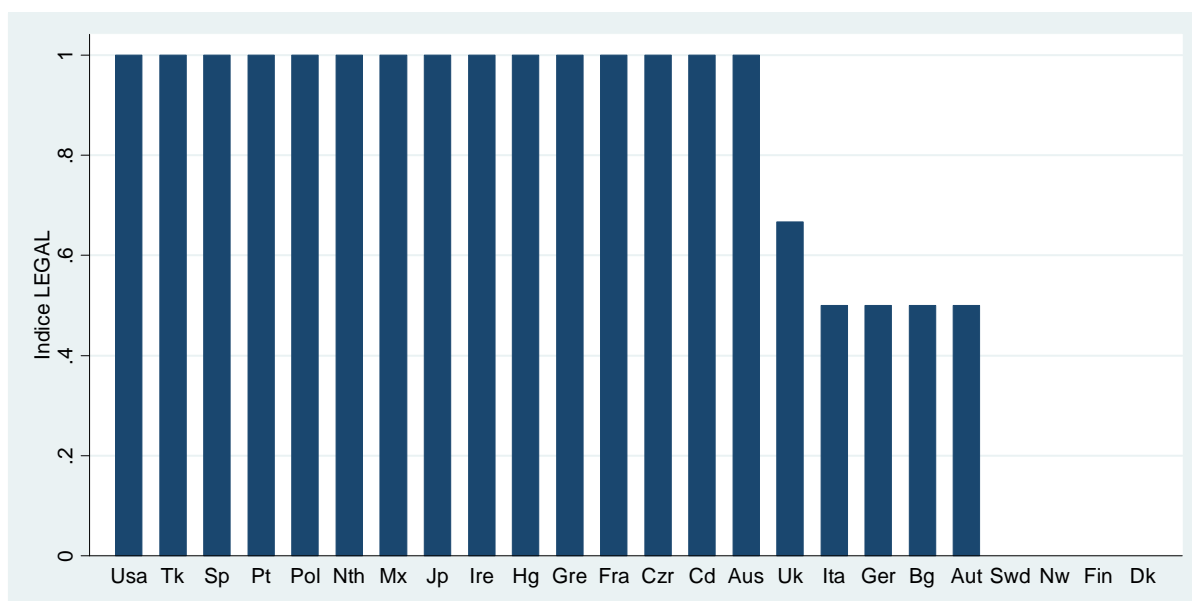


Figure 5 : L'indice mesurant l'existence d'un salaire minimum légal et de clauses d'extension des minima conventionnels. Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.

Cet indice vaut 1 s'il existe un salaire minimum légal, 0,5 s'il existe des extensions automatiques des minima conventionnels et 0 sinon.

Source : Aghion *et al.* (2007).

On peut repérer un premier groupe de pays, formé par les pays scandinaves, qui n'ont ni salaire minimum légal ni clause légale d'extension des minima de branche. Dans ces pays, les salaires planchers sont fixés par des minima de branche négociés collectivement. Un autre groupe, comprenant l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie, n'a pas de salaire minimum légal, mais possède des clauses d'extension automatique des minima de branche. Enfin, un troisième groupe est constitué par les pays ayant un salaire minimum légal. Il s'agit des pays méditerranéens (sans l'Italie mais avec la France) et des pays anglo-saxons. Le salaire minimum légal a été introduit en 1938 aux Etats-Unis par le *Fair Standard Act*. Au Royaume-Uni, son introduction est plus récente, puisqu'elle date de 1999.

La dispersion des salaires planchers

Dans certains pays, les salaires planchers ont la possibilité de varier selon l'âge, la qualification, la région, le secteur d'activité et la profession. Le tableau 5 ci-dessous résume la nature des dérogations qui peuvent permettre des variations dans ces différentes dimensions. Une législation est *a priori* d'autant plus contraignante qu'il existe un nombre limité de dérogations. A ce titre, la législation française est relativement contraignante, puisque la seule dérogation possible est liée à l'âge : seules les personnes de moins de 18 ans peuvent percevoir, sous certaines conditions, un salaire inférieur au Smic. Dans ce domaine, la France est proche de la Belgique, de la Hongrie, du Mexique, du Portugal, de l'Espagne et de la Turquie.

L'indice élaboré pour prendre en compte la dispersion des salaires planchers par âge, noté *AGE*, est construit de la manière suivante : il est égal à 1 s'il n'y a pas de dérogation selon l'âge ; il est égal à 0,5 s'il y a des dérogations pour les personnes de moins de 18 ans avec un salaire plancher supérieur à la moitié du salaire minimum légal ; il est égal à zéro si les dérogations peuvent être étendues aux personnes de plus de 18 ans et/ou si les minima pour les jeunes sont inférieurs à la moitié du salaire minimum pour les adultes.

Nous construisons aussi un indice, noté RESEPRO, pour tenir compte des dispersions des salaires planchers entre régions, secteurs et professions. Cet indice est égal à zéro si le salaire minimum peut varier dans ces trois dimensions. Il vaut 0,33 s'il y a deux types de dérogations, 0,67 pour un type de dérogation et 1 en l'absence de dérogation.

**Tableau 5 : Dispersion potentielle du salaire minimum
Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque**

Pays	Possibilités de variation	Dérogations (âge limite, % du salaire minimum standard)
Allemagne	Région, âge, qualification	Apprentis
Australie	Branche, région, métier, âge	
Autriche	Branche, région, âge	Aucune
Belgique	Age	20-94% ; 19-88% ; 18-82% ; 17-76% ; <17-70%
Canada	Branche, région, métier	Aucune
Danemark	Branche, âge	<18-40%
Espagne	Aucune depuis 1998	Aucune depuis 1998
Etats-Unis	Age, ancienneté	Aucune
Finlande	Branche, métier, âge	Aucune
France	Age	17-90% ; <17-80%
Grèce	Age, qualification, situation marital	Aucune
Hongrie	Aucune	Aucune
Italie	Branche, âge	Apprentis
Japon	Branche, métier, âge	Aucune
Mexique	Aucune	Aucune
Norvège	Branche, métier, âge	Aucune
Pays-Bas	Age	De 85% (22 ans) à 30% (15 ans)
Pologne	Aucune	Aucune
Portugal	Age	<18-75%
République Tchèque	Métier	Aucune
Royaume-Uni	Branche, âge	83% (18-21 ans), 62% (16-17 ans), depuis 2007
Suède	Branche, métier, âge	<24-89%
Turquie	Age	<16-85%

Source BIT

Les deux indices AGE et RESEPRO sont ensuite utilisés pour construire un indice de dispersion potentielle des salaires minima, noté DISPERSION, et égal à la moyenne des indices AGE et RESEPRO. La valeur moyenne prise par cet indice sur la période 1980-2000 dans les différents pays de l'OCDE est présentée dans le graphique ci-dessous. Il apparaît que la France est, avec la Hongrie, le pays qui admet la plus faible dispersion potentielle du salaire minimum par âge, secteur, profession et région.

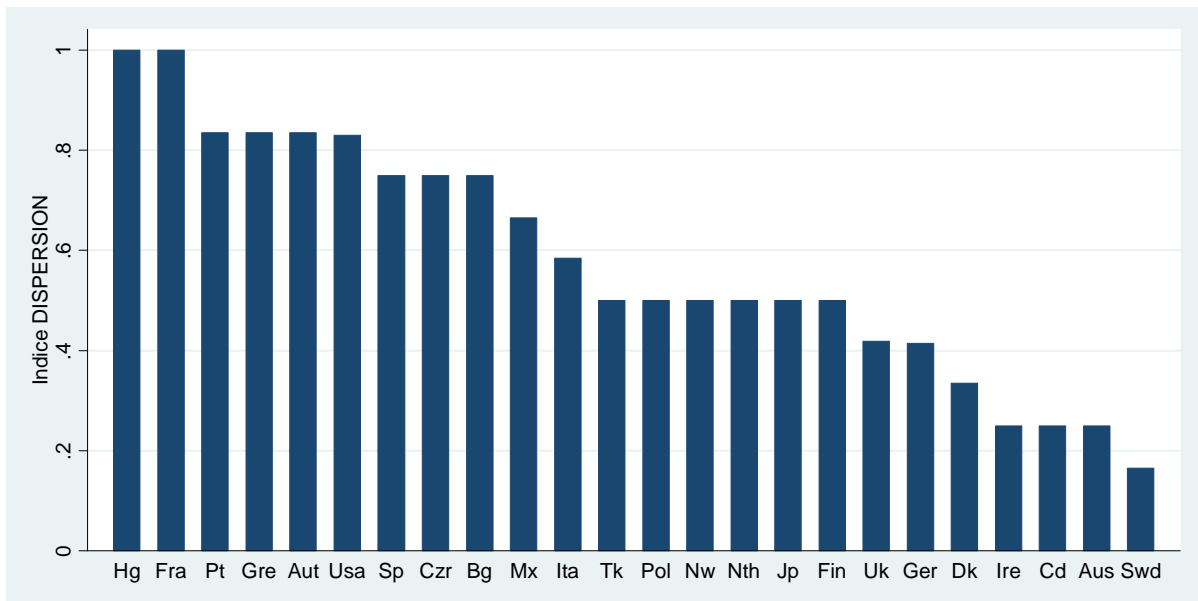


Figure 6 : L'indice de dispersion des salaires planchers. Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.

Cet indice est décrit dans le corps du texte.

Source : Aghion *et al.* (2007).

Les deux indices LEGAL et DISPERSION nous permettent d'évaluer le degré global de contrainte légale induit par le salaire minimum en définissant un indice, noté LEGISLATION, égal au produit des indices LEGAL et DISPERSION. La valeur prise par cet indice dans les différents pays de l'OCDE est représentée dans la Figure 7 ci-dessous.

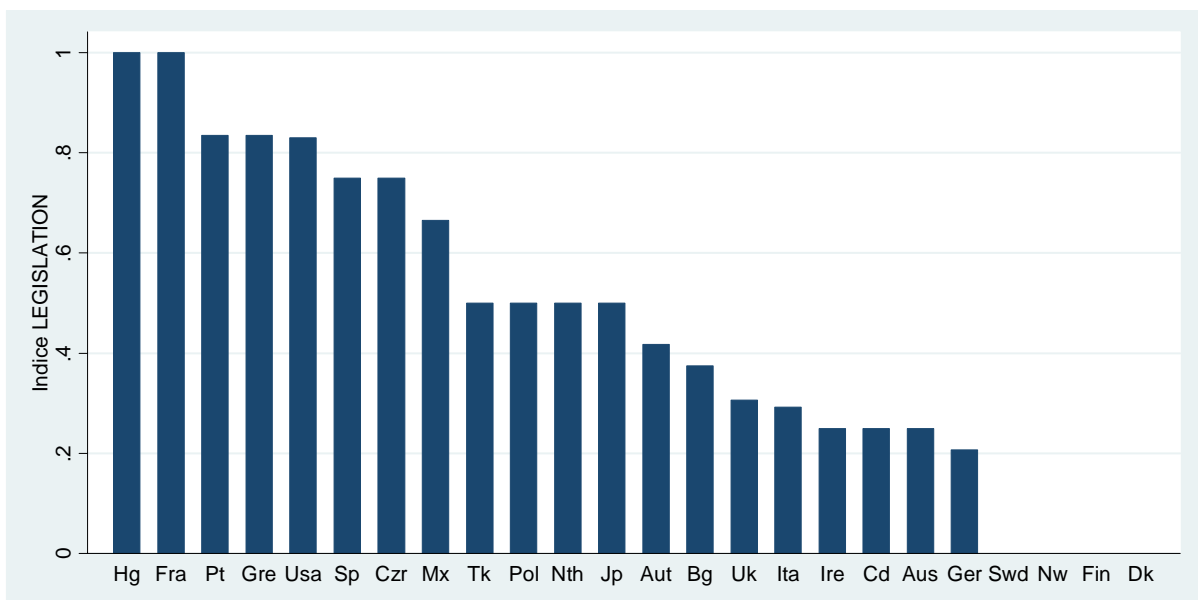


Figure 7 : L'indice mesurant la contrainte exercée par la législation du salaire minimum incluant, l'existence d'un salaire minimum légal, les clauses d'extension des minima conventionnels et la dispersion des minima. Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.

Source : Aghion *et al.* (2007).

Ce graphique confirme bien que la France a une réglementation très contraignante en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Sa situation contraste fortement avec celle des pays scandinaves, dont la valeur de l'indice mesurant le degré de contrainte légale est égale à zéro.

B) Le niveau du salaire minimum

Les contraintes légales n'ont qu'un impact limité si le salaire minimum est faible par rapport à l'ensemble des salaires de l'économie considérée. Il est donc important de prendre aussi en compte cet aspect pour évaluer l'impact potentiel des contraintes légales attachées au salaire minimum¹⁸. Dans cette perspective, nous utilisons le rapport entre le salaire minimum brut (pour des travailleurs à temps plein qui ne sont sujets d'aucune dérogation) et le salaire médian brut¹⁹. La Figure 8 suivante présente la valeur moyenne de cet indice, noté NIVEAU, sur la période 1980-2000.

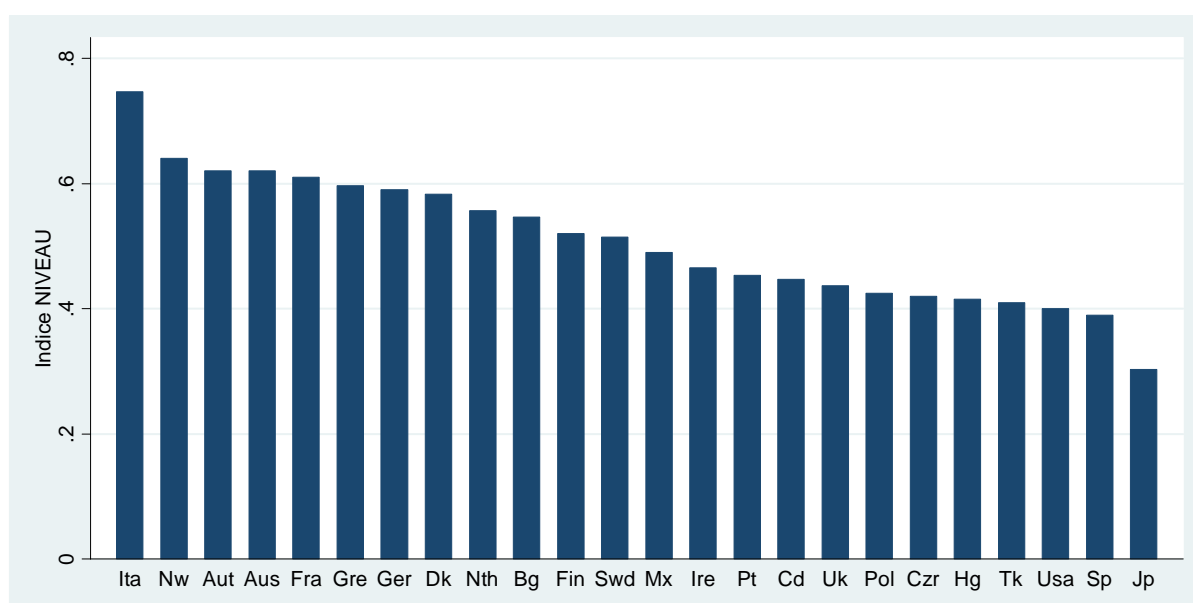


Figure 8 : Rapport entre le salaire minimum et le salaire médian pour un salarié à plein temps. Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.

Source : Aghion *et al.* (2007).

C) La contrainte globale exercée par la législation sur le salaire minimum

Finalement, le degré de contrainte globale exercé par le salaire minimum est défini par le produit des indices NIVEAU et LEGISLATION. Cet indice composite prend ainsi en compte à la fois

¹⁸ Les comparaisons internationales de niveau de salaire minimal réglementaire sont fragilisées par de nombreuses difficultés. Tout d'abord, le salaire minimum est lui-même défini sur une base mensuelle dans certains pays et horaire dans d'autres (comme la France), il peut différer selon la branche d'activité ou l'âge dans certains pays ou être homogène partout (comme en France). Ensuite, le niveau des prélèvements obligatoires et leur répartition entre prélèvements fiscaux et sociaux diffèrent d'un pays à l'autre. Enfin, la conversion en une même monnaie et le passage ensuite en parité de pouvoir d'achat est une opération délicate basée sur des hypothèses de calcul inévitablement conventionnelles. De telles comparaisons doivent donc être réalisées avec la plus grande prudence et s'en tenir aux faits qui paraissent robustes aux différentes difficultés évoquées.

¹⁹ Les données utilisées dans Aghion *et al.* (2007) sont issues de l'OCDE et de Neumark et Wascher (2004).

les contraintes légales et le niveau du salaire minimum. Sa valeur par pays pour la période 1980-2000 et pour l'année 2000 est représentée dans les deux Figures 9 et 10 ci-dessous.

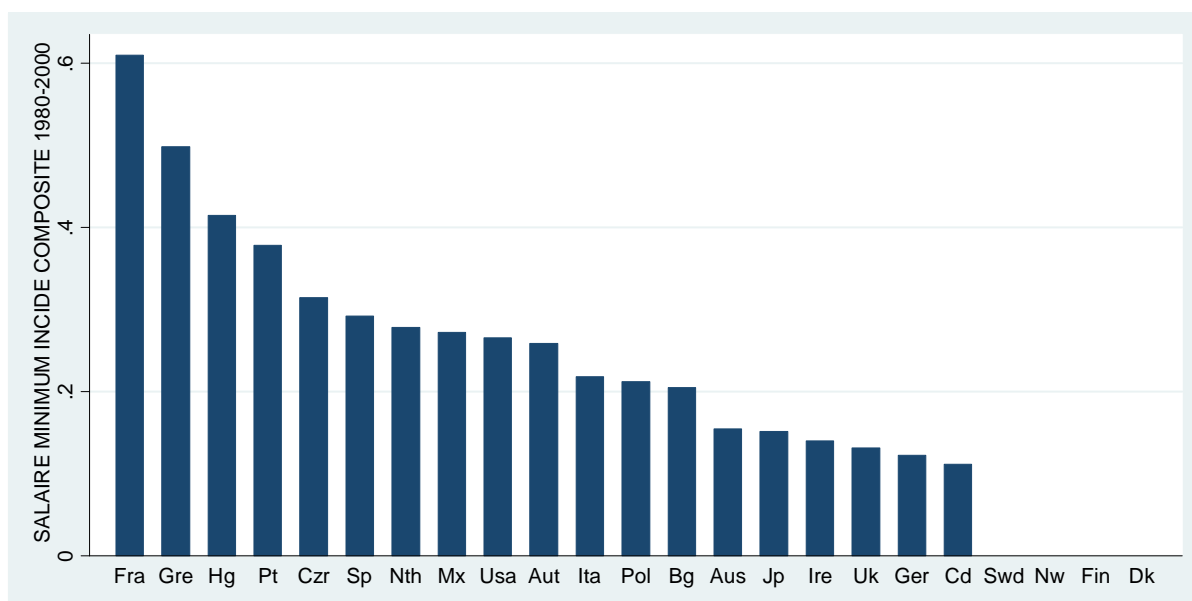


Figure 9 : L'indice composite mesurant la contrainte globale du salaire minimum légal. Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque.

Source : Aghion *et al.* (2007).

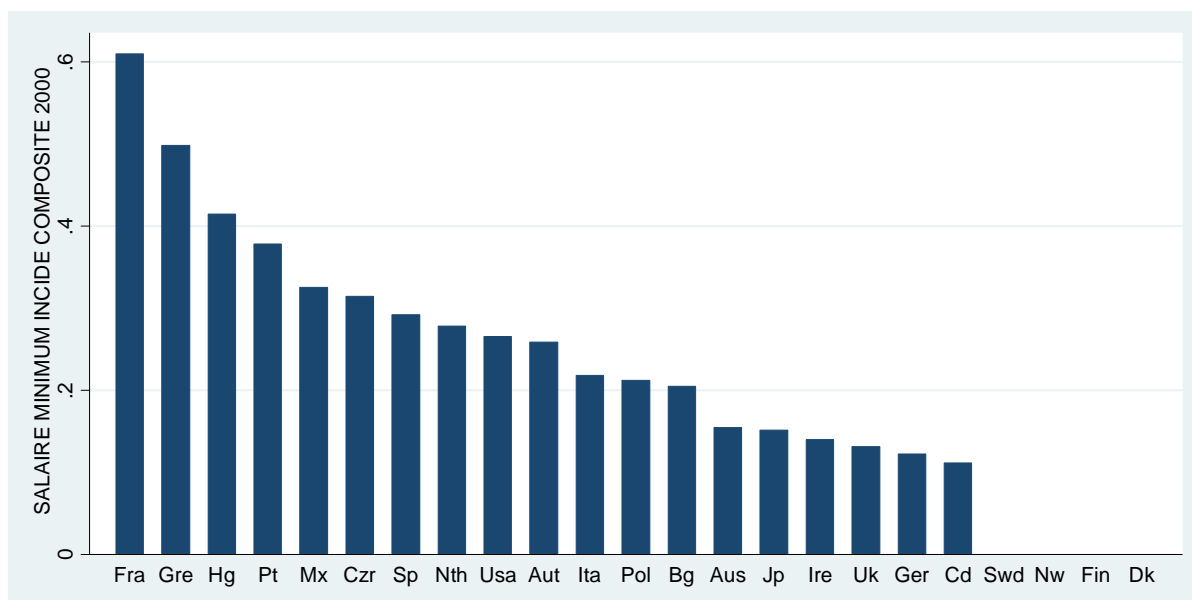


Figure 10 : L'indice composite mesurant la contrainte globale du salaire minimum légal en 2000.

Source : Aghion *et al.* (2007).

D) Les modalités de révision du salaire minimum

En France, le salaire minimum est indexé sur le coût de la vie et sur la progression du salaire moyen ouvrier. Il est révisé de façon automatique annuellement, voire infra-annuellement si

l'inflation dépasse le seuil de 2 % depuis la dernière révision du SMIC. De telles règles strictes ne se rencontrent pas dans tous les pays où existe un salaire minimum légal. Le Tableau 6 ci-dessous montre que les 8 des 14 pays considérés n'ont pas de clause d'indexation automatique du salaire minimum. Parmi les 6 pays qui ont des clauses d'indexation, trois pays, l'Espagne, les Pays-Bas et le Japon prévoient des mesures d'assouplissement pour tenir compte de la conjoncture économique, de la situation des entreprises ou des performances du marché du travail. Dans les pays où il n'y a pas d'indexation automatique, les commissions consultatives jouent en général un rôle important. Tel n'est pas le cas en France, où le salaire minimum est fixé par la loi, qui impose une règle d'indexation déterminant la croissance minimale du SMIC, et le gouvernement. En pratique, le pouvoir de ce dernier se limite à une décision sur un éventuel « coup de pouce » après avoir consulté la Commission National de la Législation Collective (qui ne joue donc qu'un rôle limitée).

Pays	Autorité	Indexation automatique
Australie	Législateur après consultation des partenaires sociaux	Non
Canada	Provinces	Non
Espagne	Gouvernement tous les ans	Indexation incluant: l'indice des prix à la consommation, la productivité moyenne du travail, la part du facteur travail dans le produit national, la conjoncture économique
Etats-Unis	Législateur	Non
France	Gouvernement tous les ans	Indexation incluant: l'indice des prix à la consommation, les salaires
Luxembourg	Gouvernement tous les 2 ans	Indexation sur l'inflation et révision tous les 2 ans en fonction des salaires
Irlande	Gouvernement tous les 16 mois	Non
Japon	Fixé au niveau des préfectures	Indexation incluant: l'indice des prix à la consommation, les salaires, la situation des entreprises
Mexique	Commission Nationale du salaire minimum (tripartite)	Non
Pays-Bas	Gouvernement	Indexation sur la moyenne des salaires, avec des clauses suspensives si le ratio inactif/actif dépasse 82%
Pologne	Commission tripartite	Indexation sur l'inflation et révision tous les 2 ans en fonction des salaires
Portugal	Gouvernement tous les ans	Non
Royaume-Uni	Gouvernement	Non
Turquie	Gouvernement	Non

Tableau 6 : Règles de révision du salaire minimum légal

Source : Bureau international du travail.

Cette rapide description des différentes législations en matière de salaire minimum indique que la France connaît une situation structurellement extrême, comparée à celles des autres pays

industrialisés. Au sein des 23 pays de l'OCDE considérés, le salaire minimum légal y joue un rôle plus important qu'ailleurs : il n'y a pas de dérogation pour les personnes de plus de 18 ans, la place des conventions collectives est secondaire et le rapport entre le salaire plancher et le salaire médian est relativement élevé. L'indice composite, représenté sur la Figure 10 pour l'année 2000, résume cette situation de façon synthétique.

1.2.2 L'incidence du salaire minimum est plus forte en France qu'ailleurs

Nous venons de montrer que le salaire minimum a occupé une place structurellement prépondérante en France depuis la fin des années 1970. Il est important de souligner que cette caractéristique de la France a eu tendance à s'accroître depuis le début des années 2000, puisque le salaire minimum a crû rapidement durant cette période. Nous allons voir à présent que la conséquence logique de cette caractéristique est que le pouvoir d'achat du salaire minimum y est relativement élevé, mais surtout que l'incidence du salaire minimum y est plus forte qu'ailleurs.

Comparaison des niveaux minima de coût du travail, de salaire brut et de salaire net

Les comparaisons internationales de niveau de salaire minimal réglementaire sont fragilisées par de nombreuses difficultés. Tout d'abord, le salaire minimum est lui-même défini sur une base mensuelle dans certains pays et horaire dans d'autres (comme la France), il peut différer selon la branche d'activité ou l'âge dans certains pays ou être homogène partout (comme en France). Le calcul du salaire minimum peut aussi inclure certaines primes (comme le treizième mois par exemple) dans certains pays mais pas dans d'autres. Ensuite, le niveau des prélèvements obligatoires et leur répartition entre prélèvements fiscaux et sociaux diffèrent d'un pays à l'autre. Enfin, la conversion en une même monnaie et le passage ensuite en parité de pouvoir d'achat sont des opérations délicates basées sur des hypothèses de calcul inévitablement conventionnelles. De telles comparaisons doivent donc être réalisées avec la plus grande prudence et s'en tenir aux faits qui paraissent robustes aux différentes difficultés évoquées.

Le constat qui paraît robuste aux incertitudes statistiques est le suivant : que ce soit en termes de coût du travail (en prenant en compte les dispositifs d'allègements de charges sociales ciblés), de salaire brut ou de salaire net, la France fait partie du groupe des sept pays dans lesquels le niveau du salaire minimum est le plus élevé, que la comparaison soit effectuée au taux de change courant ou en parité de pouvoir d'achat (Cf. Graphiques 11 et 12). Ces sept pays sont, outre la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Australie.

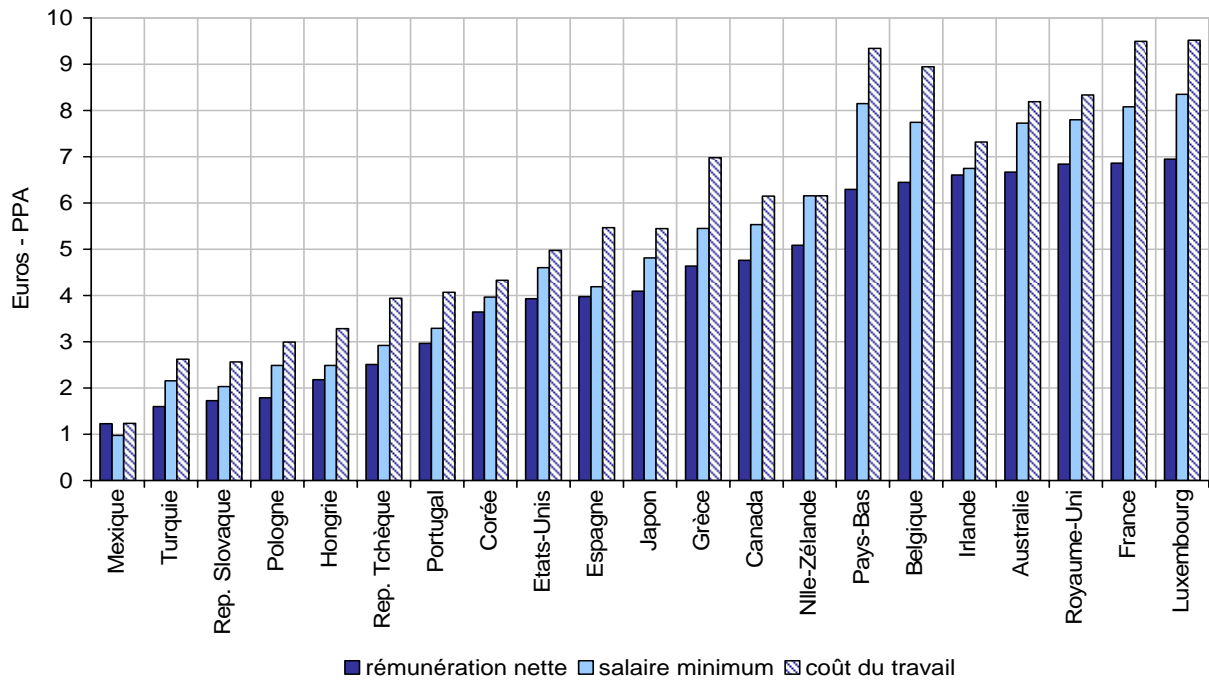


Figure 11 : Salaire minimum, rémunération nette et coût du travail en 2006.

Par heure de travail, en euro converti à parité de pouvoir d'achat. Les montants sont exprimés en euro, converti à parité de pouvoir d'achat avec la France. Les pays sont ordonnés par rémunération nette croissante.

Source : OCDE (2007) – corrigendum du chapitre « Le régime fiscal des salaires minimums ».

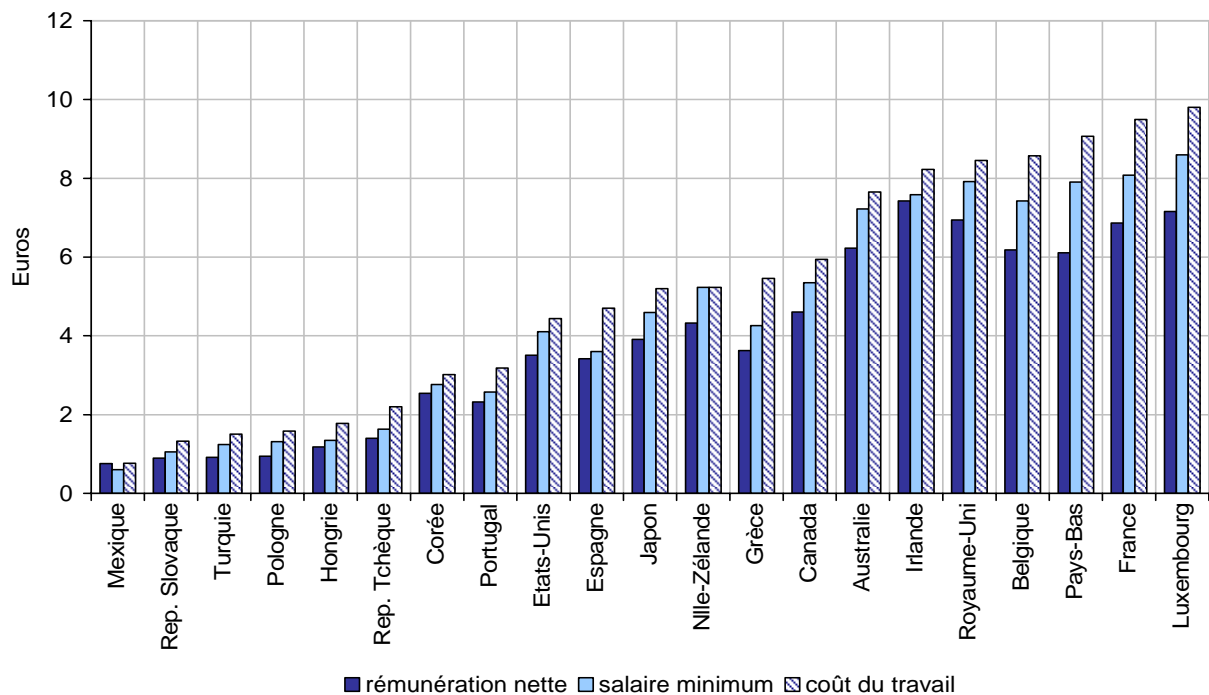


Figure 12 : Salaire minimum, rémunération nette et coût du travail en 2006.

Par heure de travail, en euro converti au taux de change de marché.

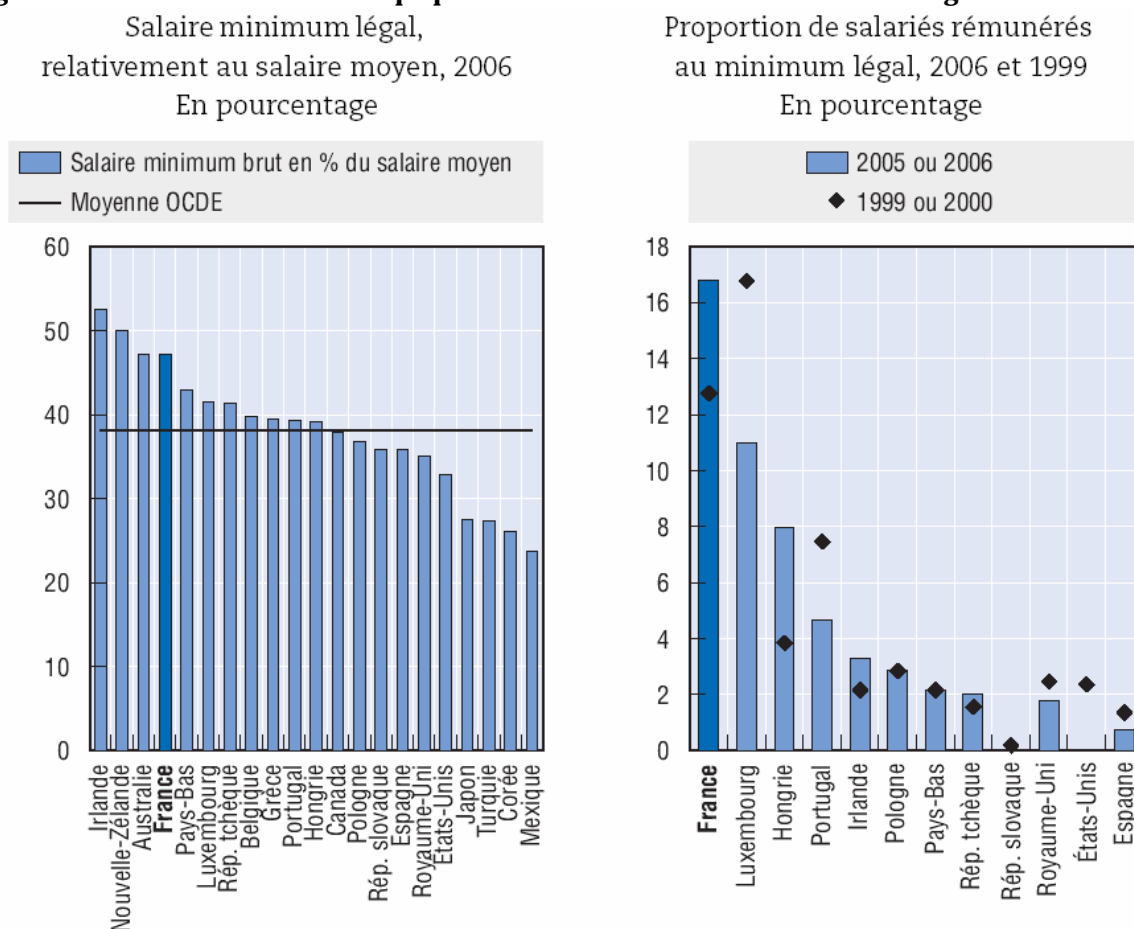
Source : OCDE (2007) – corrigendum du chapitre « Le régime fiscal des salaires minimums »

Proportions de salariés rémunérés au salaire minimum

Nous avons souligné précédemment que le niveau relatif du salaire minimum était élevé en France sur la période 1980-2000. Tel est toujours le cas en 2006. Le salaire minimum brut mensuel représente 47 % du salaire mensuel moyen, soit l'un des ratios les plus élevés, et près de 10 points supérieur à la moyenne OCDE. La comparaison du salaire minimum avec le salaire médian va dans le même sens puisqu'en 2002 (dernières données disponibles), le ratio salaire minimum / salaire médian apparaît en France comme un des plus élevés de la zone OCDE, avec l'Australie.

En conséquence, la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum est elle-même très importante, proche de 17 % en 2005 et de 13 % en 2007 (cf. supra), alors qu'elle est plus basse dans les autres pays pour lesquels ces données sont disponibles. La Figure 13 montre aussi que la proportion de salariés rémunérés au Smic a augmenté en France entre les années 1999 et 2000 alors qu'elle a eu plutôt tendance à reculer dans les autres pays sur la même période. Il faut souligner que la comparaison entre pays des pourcentages de salariés au SMIC est délicate du fait d'hypothèses conventionnelles qui peuvent différer d'un pays à l'autre, par exemple concernant le champ des éléments de rémunération pris en compte pour calculer le salaire devant être comparé au Smic français. A cet égard, la comparaison entre la France et le Royaume-Uni réalisée par Boissinot (2008) est riche d'enseignements.

Figure 13 : Salaire minimum relatif et proportion de salariés rémunérés au minimum légal



Source : OCDE (2007b), Graphique 2.2, p. 27.

Une comparaison avec la situation au Royaume-Uni

Le salaire minimum britannique (*National Minimum Wage*, NMW par la suite) a été introduit en 1999. La comparaison avec la situation française amène aux observations suivantes (cf. Boissinot, 2008) :

- Contrairement au SMIC, le NMW n'est pas homogène : il s'applique à la population de 21 ans révolus, le salaire minimum des moins de 21 ans étant inférieur d'au moins 15 % ;
- Le niveau de vie économique d'un salarié britannique au NMW semble comparable à celui d'un salarié français au SMIC. Pour autant, et malgré l'effet des allègements de charges ciblés en France, le coût du travail d'un salarié au NMW serait inférieur de 5% à 10 % à celui d'un salarié au SMIC ;
- La revalorisation du NMW n'a rien d'automatique. Elle est décidée par le Gouvernement sur la base de la recommandation d'une commission spécifique (la *Low Pay Commission*) qui procède à un examen précis de la situation sur le marché du travail ;
- Compte tenu d'un salaire moyen plus élevé au Royaume-Uni qu'en France, la distribution des salaires semble moins influencée par le salaire minimum dans le premier pays que dans le second (le niveau du salaire minimum serait environ la moitié du salaire moyen en France et le tiers au Royaume-Uni). Après retraitement des données visant à les rendre comparables, il apparaît également que la part de la population salariée effectivement au salaire minimum serait quand même plus forte en France (environ 10 %) qu'au Royaume-Uni (5 à 6 %).

Chapitre 2: Le salaire minimum est-il efficace pour lutter contre les inégalités et la pauvreté ?

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que le salaire minimum légal couvre en France une proportion de salariés nettement plus importante que dans les autres pays de l'OCDE. Cette situation est la conséquence d'une législation particulière : la détermination du salaire minimum ne laisse réellement pas de place à la négociation collective, le salaire minimum s'applique de façon exceptionnellement uniforme et il est révisé selon des règles d'indexation relativement strictes. L'utilisation d'un salaire minimum légal est souvent motivée par le souci de limiter les inégalités de revenu et la pauvreté. Dans ce chapitre, nous allons montrer qu'en réalité le salaire minimum n'est pas un instrument efficace de lutte contre les inégalités de revenu. D'ailleurs, les pays où les inégalités de revenu sont les plus faibles n'ont pas de salaire minimum légal.

Ce chapitre commence par donner quelques éléments factuels sur les inégalités de revenu et la pauvreté en France et dans les pays de l'OCDE. Dans un second temps, nous examinerons l'impact du salaire minimum sur les inégalités de salaire, de revenu et sur la pauvreté.

2.1. Inégalités et pauvreté

Nous commençons par décrire l'état des inégalités et de la pauvreté en France (2.1.1) avant de présenter celui des autres pays de l'OCDE (2.1.2).

2.1.1. Inégalités et pauvreté en France

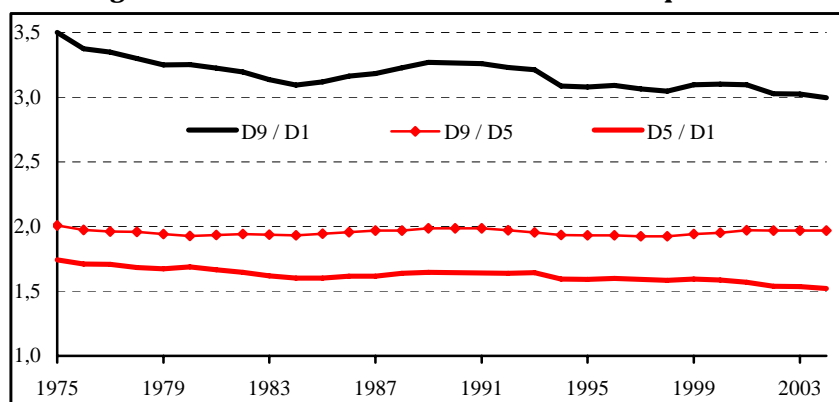
Inégalités selon les salaires annualisés nets

En France, depuis 1975, la dispersion des salaires n'a pas connu de grands bouleversements comme en atteste la Figure 14 ci-dessous. Après une baisse sensible jusqu'en 1984, le ratio inter décile D9/D1 des salaires annualisés nets²⁰ tend désormais à se stabiliser : il est de 3 en 2004. La Figure 14 montre aussi une baisse du ratio D5/D1 résultant de l'accroissement des salariés payés au Smic (lui-même dû à la hausse du Smic comme nous venons de le voir dans le chapitre

²⁰ Il s'agit de salaires en équivalents temps complet. Un salarié qui n'aurait travaillé que trois mois se voit attribuer un salaire annualisé en multipliant par douze son salaire mensuel moyen mais intervient avec une pondération d'un quart. Le salaire repris dans cette statistique est un salaire net -- y compris de CSG (contribution sociale généralisée) et de CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale) --, mais qui exclut aussi certains éléments de rémunération. Il ne comprend ni l'intéressement, ni la participation, ni les avantages en nature (logements de fonction, véhicule, etc.), ni la protection sociale (conventionnelle ou d'entreprise) au-delà des taux légaux, ni la contrepartie des versements d'employeurs relatifs aux œuvres sociales ou à d'autres avantages (titres restaurant ou chèques vacances, frais de transport, etc.). L'exclusion de ces éléments provient de ce qu'ils ne sont pas considérés comme des salaires. Enfin, la distribution d'actions par les entreprises à leurs salariés ou par le système des options d'achat sur actions, plus connues sous le nom de « stock options », n'est pas davantage pris en compte.

précédent) : l'écart entre la médiane de la distribution des salaires et le premier décile a tendance à diminuer.

Figure 14 : Evolution des salaires nets en France depuis 1975*



*Salaires nets de tous prélèvements (cotisations sociales CSG et CRDS)

Champ : secteur privé et semi-public (dont fonction publique hospitalière, mais hors fonction publique d'Etat et territoriale).

Source : CERC(2006), Graphique 2, p. 105.

La Figure 14 indique aussi que les salariés les mieux payés (D9) n'ont pas vu globalement leurs rémunérations relatives augmenter depuis 1975, le ratio D9/D5 reste à peu près égal à 2 depuis cette date. Il est aussi intéressant de noter qu'au cours des dix dernières années, ce constat se vérifie également aux niveaux des *centiles* de la distribution des salaires. Le Tableau 7 ci-dessous montre ainsi que les 95^{ème}, 98^{ème} et même 99^{ème} centiles de la distribution des salaires sont restés stables par rapport à la médiane. Si les inégalités se creusent avec le haut de la distribution des revenus, la cause en incombe aux éléments de la rémunération non repris dans le salaire comme la participation, l'intéressement, l'épargne salariale et les *stock options* (CERC, 2006, p. 106).

Tableau 7 : Inégalités de salaires nets dans le haut de la distribution

	D9/Médiane	Centile 95/médiane	Centile 98/médiane	Centile 99/médiane
1995	2,0	2,6	3,7	4,7
2004	2,0	2,6	3,7	4,7

Champ : secteur privé et semi-public.

Source : Cerc (2006), Tableau 1, p. 104.

Inégalités selon le « revenu salarial »

On peut reprocher à la notion de salaire annuel net utilisé dans l'analyse précédente son côté fictif puisqu'il revient à attribuer à chaque individu un salaire annuel à temps complet même si la personne en question n'a travaillé qu'une partie de l'année ou à temps partiel. Il ne reflète donc pas la réalité des revenus perçus au cours d'une année. Pour pallier cet inconvénient, il est intéressant de raisonner en termes de *revenu salarial*. Ce dernier s'identifie à la somme de tous les salaires, nets de toutes cotisations sociales, y compris CSG et CRDS, réellement perçus par un individu au cours d'une année donnée²¹.

²¹ Le revenu salarial ne tient pas compte des revenus des activités non salariées, dont un salarié peut éventuellement bénéficier. Il ne tient pas non plus compte des revenus non directement liés à l'activité et provenant de

En utilisant les déclarations annuelles de données sociales (DADS) et les fiches de paie des agents de l'Etat²², Aeberhardt *et al.* (2007) ont décomposé le salaire effectivement perçu chaque année par les salariés comme le produit d'une durée d'emploi, exprimée en jours, et d'un salaire « journalier ». Ce dernier est calculé sur des individus pouvant donc avoir des durées de travail hebdomadaires différentes. Ils ont ainsi pu quantifier l'impact de ces deux facteurs sur les niveaux et les évolutions des revenus salariaux, ainsi que sur leur dispersion. Il apparaît que le revenu salarial moyen stagne, en termes réels, depuis le début des années 1980. Cette stagnation s'explique par deux mouvements de sens contraire : le salaire journalier augmente légèrement en moyenne sur la période, tandis que le nombre de jours rémunérés diminue sensiblement. Cette baisse concerne aussi bien les hommes que les femmes, elle reflète le développement du temps partiel, la réduction de la durée du travail et l'évolution du taux de chômage. Sur la période 1978-2005, le nombre moyen de jours rémunérés est passé de 314 à 295 soit une diminution d'un peu plus de 6 %.

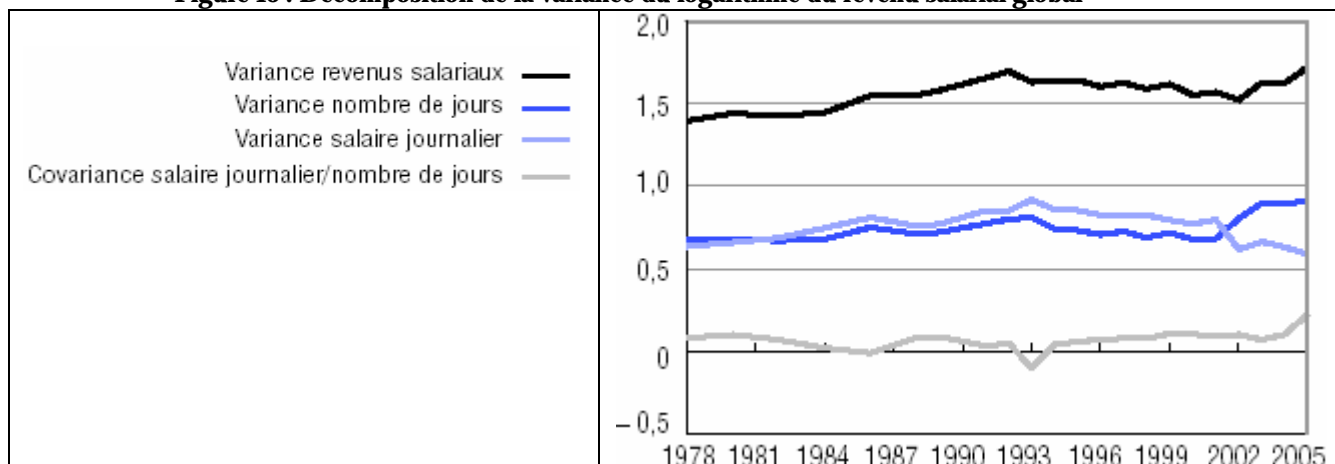
En prenant en compte l'ensemble des salariés et des périodes d'emploi, Aeberhardt *et al.* (2007) trouvent que les inégalités salariales ont augmenté au cours des années 1980, puis se sont stabilisées à partir des années 1990 pour connaître depuis 2002 une nouvelle augmentation (voir Figure 15). Néanmoins, en analysant la dispersion des salaires à temps plein, Fougère et Kramarz (2001) ont pu établir que les inégalités salariales avaient diminué entre 1967 et 1984, avant de se stabiliser. Les résultats de Aeberhardt *et al.* (2007) et de Fougère et Kramarz ne sont pas incompatibles. En fait, on observe entre 2002 et 2005, simultanément une augmentation de la variance du nombre de jours rémunérés et une diminution de la variance du salaire journalier²³. Il faut aussi souligner que ce résultat général dissimule parfois des situations très diverses. En particulier, les inégalités ont augmenté chez les jeunes et chez les ouvrières et, dans ces deux cas, la cause en incombe au nombre de jours rémunérés. De cette analyse, il faut retenir que la durée du travail sur l'année joue un plus grand rôle dans l'explication des inégalités que le salaire journalier.

mécanismes redistributifs (comme la prime pour l'emploi) ou assurantiels (comme les allocations de chômage). Il diffère du revenu disponible des ménages. Pour obtenir ce dernier, il faut agréger l'ensemble des revenus (y compris ceux du patrimoine) des différents membres du ménage, augmentés des transferts sociaux et diminués des prélèvements.

²² Cette base de données représentant l'ensemble des salariés travaillant en France, dans les secteurs privé et public. Elle contient une observation par individu et par an et permet de suivre les carrières des salariés de 1978 à 2005. Aeberhardt *et al.* (2007) observent ainsi en moyenne 900 000 individus chaque année, soit environ 1/25 des salariés travaillant en France.

²³ Aeberhardt *et al.* (2007) souligne qu'en raison du changement de chaîne de production des données en 2002, il est risqué de proposer des explications économiques sur ce décrochage avant de disposer d'une série plus longue.

Figure 15 : Décomposition de la variance du logarithme du revenu salarial global



Source : Aeberhardt *et al.* (2007), Figure 9, p. 45

Dans une étude analogue, le CERC (2006) avait aussi conclu que le principal facteur d'évolution des inégalités est la durée d'emploi sur l'année alors que le taux de rémunération (le salaire horaire dans l'étude du CERC) avait une importance moindre. Les différences de durée hebdomadaire du travail jouent également un rôle dans l'explication des inégalités salariales. Les principaux résultats de cette étude sont résumés dans le Tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 : Distribution du salaire annuel et ses composantes en 2002

	Salaire annuel perçu	Salaire horaire	Horaire hebdomadaire	Durée annuelle d'emploi
D2/D1	2,9	1,1	1,5	2,6
D9/D1	3,4	2,8	2,2	3,3

Source : CERC (2006) Tableau 5, p. 118.

Le Tableau 8 nous apprend que les salariés du décile inférieur ont eu une durée moyenne d'emploi sur l'année 3,3 fois inférieure à celle des salariés du décile supérieur. Leur durée moyenne d'emploi n'a été que de 13 semaines dans l'année alors que celle du dernier décile a été de 51 semaines. De plus, les salariés du décile inférieur travaillent en moyenne 2,2 fois moins dans une semaine que les salariés du décile supérieur. La durée du travail explique aussi très largement les inégalités de revenus dans le bas de la distribution. Entre D2 et D1, l'écart de salaire horaire est très faible, mais les salariés du deuxième décile travaillent 2,6 fois plus dans l'année que ceux du premier décile, et 1,5 fois dans la semaine.

L'évolution de la pauvreté en France

Définir un niveau de ressources en dessous duquel une personne est considérée comme « pauvre » nécessite de tenir compte des revenus et de la composition du ménage dans lequel elle vit, car vivre sous le même toit permet de réaliser des économies d'échelle dans de nombreux domaines, en particulier en matière de logement et de consommation de biens durables²⁴. Par ce

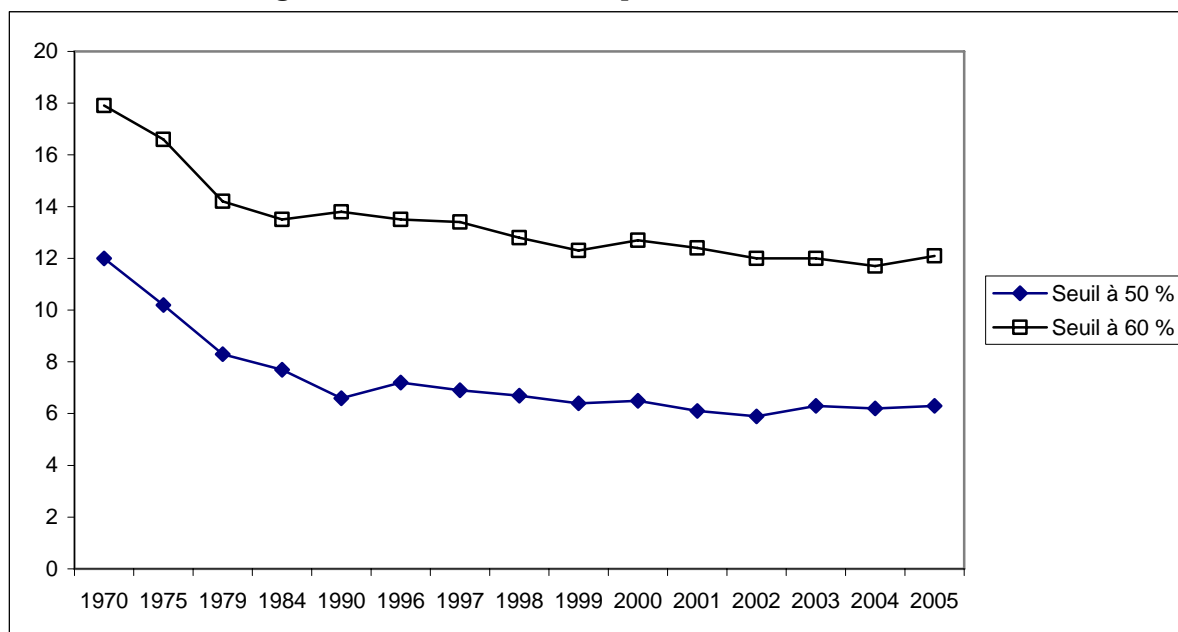
²⁴ Chaque membre du ménage se voit attribuer un poids en « unité de consommation ». Dans l'échelle utilisée par l'Insee, le premier adulte compte pour 1, le second compte pour 0,5, les enfants comptent pour 0,3 s'ils ont moins

biais, chaque ménage se voit attribuer un « niveau de vie monétaire » encore appelé « revenu équivalent » et le seuil de pauvreté s'apprécie en référence au niveau de vie monétaire médian de la population²⁵. Cette approche de la pauvreté est donc relative et non absolue. Il faut aussi noter que, selon cette définition, une personne pauvre est une personne vivant dans un ménage pauvre.

L'Insee a longtemps fixé le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian alors qu'au niveau européen ce seuil correspond le plus souvent à 60 % du revenu médian. Il n'y a pas à notre connaissance de raison de privilégier une définition plutôt que l'autre. En pratique, il peut être intéressant de considérer simultanément ces deux mesures afin d'avoir une idée de la concentration des niveaux de vie situés dans cet intervalle. Par exemple, en 2004, le seuil de pauvreté à 50 % était de 657 euros par mois pour une personne seule, et de 788 euros avec un seuil à 60 %. L'écart entre ces deux seuils est de 131 euros, mais le nombre de personnes pauvres varie du simple au double selon l'une ou l'autre définition : 3,6 millions avec le premier seuil, 6,8 millions avec le second (voir CERC, 2006).

Quelle que soit la définition retenue, il apparaît que le taux de pauvreté a baissé en France tout au long des années 70 et 80, mais qu'il s'est plus ou moins stabilisé depuis le milieu des années 90 (voir Figure 16). En d'autres termes, il n'y a pas eu de baisse significative de la pauvreté en France depuis une douzaine d'années et cela malgré la hausse importante du Smic sur cette période, aussi bien en termes de pouvoir d'achat que relativement au salaire médian.

Figure 16 : Evolution du taux de pauvreté en France 1970-2005



Sources : INSEE-DGI, Enquêtes Revenus Fiscaux, l'année 2002 est rétropolée.

de 14 ans et 0,5 au-delà. Par exemple, un couple avec un enfant de 7 ans et un enfant de 15 ans « pèsera » 2,3 (1+0,5+0,3+0,5).

²⁵ Le revenu équivalent tient évidemment compte des impôts et des transferts. La meilleure source disponible pour mesurer les inégalités de revenu est, en France, le dispositif des « Enquêtes Revenus Fiscaux » (ERF). Cette enquête est réalisée depuis 1996 chaque année ; elle repose sur l'appariement des déclarations fiscales à l'impôt progressif sur le revenu et des enquêtes Emploi de l'INSEE. Les revenus recensés ne sont cependant pas exhaustifs. Ils n'évaluent pas correctement les revenus du patrimoine financier et le revenu implicite que constitue l'occupation de son logement par son propriétaire. Par ailleurs, les transferts sociaux ne figurent pas dans la déclaration fiscale. Ils sont évalués en tenant compte de la composition du ménage et de ses revenus déclarés. Voir CERC (2006) pour plus de précisions.

La pauvreté ne touche pas toutes les catégories de population de la même manière. Les familles monoparentales sont deux fois plus exposées au risque de pauvreté que la moyenne de la population. En règle générale, les personnes seules sont également plus exposées que les autres. En revanche les couples sans enfant ou avec moins de deux enfants apparaissent moins exposés, mais le tableau s'inverse à partir de 3 enfants. Les couples ayant au moins 3 enfants étaient, en 2004, 1,5 fois plus exposés que la moyenne de la population au risque de pauvreté.

La pauvreté est plus fréquente chez les jeunes

Le Tableau 10 ci-dessous montre que la fréquence de la pauvreté évolue selon l'âge. Les femmes de 18 à 24 ans sont celles qui sont le plus touchées par la pauvreté : 9,9 % des femmes de cette catégorie d'âge sont pauvres contre 6,6 % pour l'ensemble de la population féminine tandis que le taux de pauvreté des hommes de 18 à 24 ans est de 9,6 % contre 6 % pour l'ensemble des hommes. Cette situation provient de la conjonction de deux phénomènes : d'une part, l'absence de revenu minimum pour les personnes appartenant à cette classe d'âge (à moins d'avoir des enfants à charge ou être enceinte) et, d'autre part, leur faible taux d'emploi.

Tableau 10 : Taux de pauvreté par âge, en %

	Femmes		Hommes	
	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%
Moins de 18 ans	15,8	8,3	15,2	7,7
18 à 24 ans	18,6	9,9	16,4	9,6
25 à 34 ans	10,4	5,6	9,0	5,3
35 à 44 ans	12,9	7,1	11,0	6,3
45 à 54 ans	11,2	6,9	10,9	6,4
55 à 64 ans	9,9	4,9	9,6	5,4
65 à 74 ans	7,6	2,8	6,1	1,2
75 ans et plus	12,8	5,4	9,2	1,9
ensemble	12,6	6,6	11,5	6,0

Source : Insee-DGI, enquête Revenus Fiscaux 2005.

Pauvreté, durée du travail et « travailleurs pauvres »

En France, étant donné le niveau du salaire minimum, c'est la situation face à l'emploi qui explique le plus la pauvreté. Ainsi, selon les calculs du CERC (2006), quel que soit le nombre d'enfants et compte tenu des divers transferts et allocations, un ménage disposant d'un Smic à temps plein sur toute l'année possède un revenu supérieur au seuil de pauvreté (à 50 % du revenu médian). Avec le seuil de 60 % du revenu médian, il faut que le revenu du ménage se situe au moins à 1,5 Smic pour qu'il franchisse le seuil de pauvreté.

La faible durée en emploi explique aussi pour l'essentiel l'existence de « travailleurs pauvres ». On désigne par ces termes des personnes qui travaillent, comme salariés ou indépendants, mais dont les revenus sont cependant insuffisants pour que les ménages auxquels ils appartiennent

franchissent le seuil de pauvreté. Pour l'essentiel, il s'agit de personnes alternant des périodes de travail et de chômage ou de travail à temps partiel faiblement rémunéré.²⁶

En France, la définition précise des travailleurs pauvres se rapporte à des personnes actives (i.e. en emploi ou au chômage) au moins six mois dans l'année, dont au moins un mois en emploi, et qui vivent dans un ménage dont le revenu (après transferts) par unité de consommation est inférieur à 50 % du revenu médian²⁷. Selon cette définition, la pauvreté *au travail* a plutôt *augmenté* au cours des trente dernières années, alors que la pauvreté a elle sensiblement diminué : le taux de pauvreté global a été divisé par deux entre 1970 et 2002, passant de 12 à 6 %, le taux de pauvreté des salariés ou chômeurs ayant travaillé au moins un mois dans l'année a crû de 3,4 à 5,7 % sur la même période²⁸. La forte croissance du Smic sur cette même période n'a donc pas empêché la pauvreté *au travail* d'augmenter.

2.1.2. *Éléments de comparaison internationale des inégalités et de la pauvreté*

Inégalités salariales

La Figure 17 reproduit la dispersion des rémunérations salariales annuelles²⁹ dans l'UE 15. En termes de dispersion globale, mesurée par le ratio D9/D1, la France ressort comme un pays relativement inégalitaire. Elle fait jeu égal avec le Luxembourg (3,4), seule l'Irlande nous dépasse avec un ratio de 3,9. En particulier, le Royaume-Uni et l'Italie apparaissent moins inégalitaires avec un ratio respectif de 3,2 et 2,5. Les pays de l'Europe du nord sont les moins inégalitaires. Il est intéressant de noter que les quatre pays les moins inégalitaires selon le ratio D9/D1, à savoir la Finlande, le Danemark, la Suède et l'Italie, n'ont pas de salaire minimum légal. La Figure 17 suggère pour le moins que le salaire minimum ne protège guère contre les inégalités de salaire.

Par ailleurs, bien que le ratio Smic /salaire médian soit en France un des plus élevés de la zone OCDE, la hiérarchie des salaires n'y est pas plus comprimée en dessous de la médiane que dans la plupart des pays de l'UE 15. La Figure 17 montre ainsi que la France se situe dans une position moyenne pour ce qui concerne le ratio D5/D1. Mais on a vu précédemment (figure 14) que cette hiérarchie en dessous de la médiane s'est resserrée en France sur les deux dernières décennies.

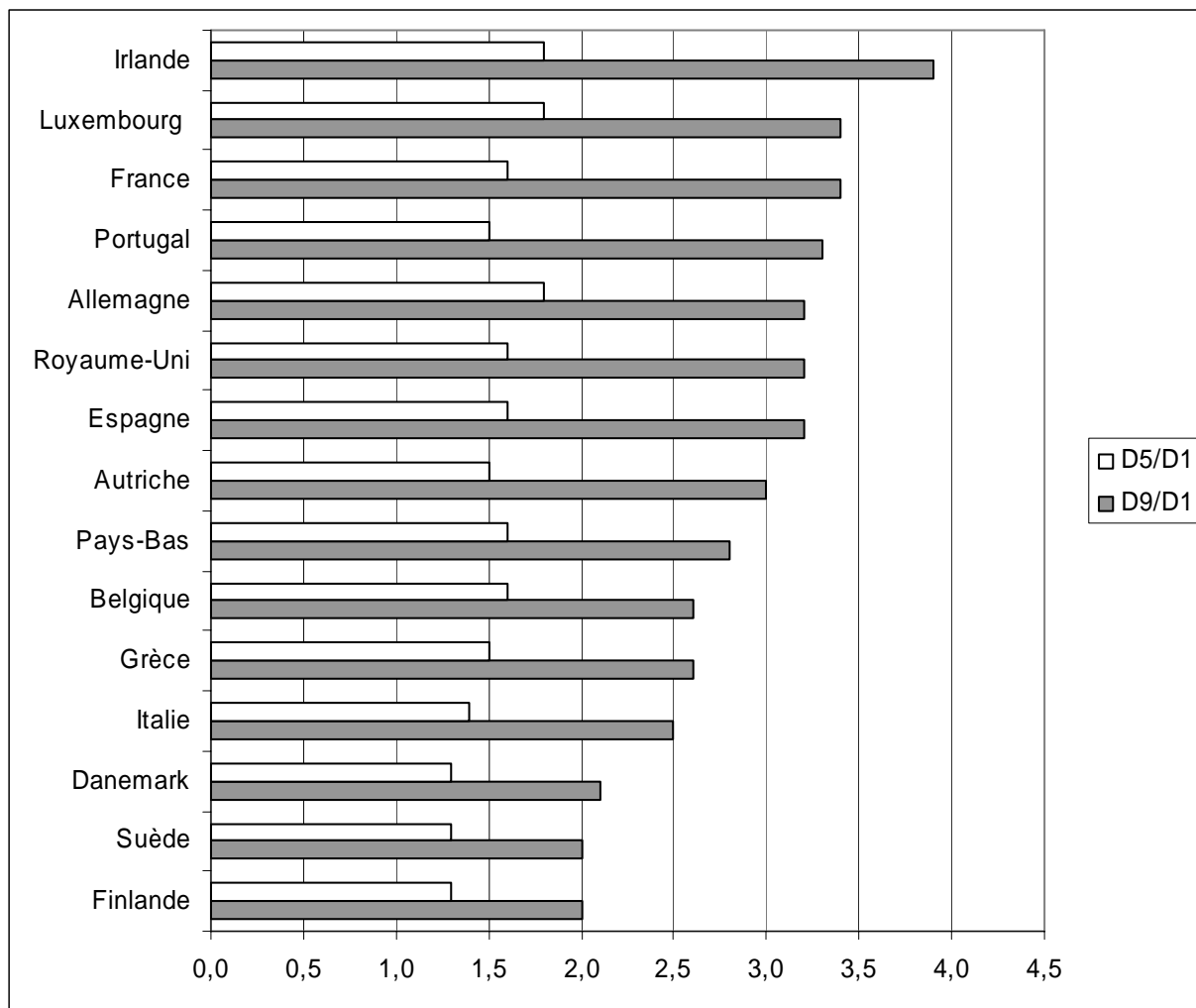
²⁶ Cf. dossier technique pour la préparation de la conférence « Emploi - Pouvoir d'achat » du 23 octobre 2007, p. 104.

²⁷ L'Union européenne considère comme travailleurs pauvres les personnes ayant été au travail au moins 7 mois sur 12, et qui vivent dans un ménage dont le revenu par unité de consommation est inférieur au seuil de risque de pauvreté (c'est-à-dire à 60 % du revenu médian dans la définition européenne).

²⁸ Cf. dossier technique pour la préparation de la conférence « Emploi - Pouvoir d'achat » du 23 octobre 2007, p. 103.

²⁹ Il s'agit d'équivalent temps complet. L'enquête sur la structure des salaires dans l'Union européenne de 2002 est faite sur les salaires bruts et intègre les compléments de rémunération.

Figure 17 : Ratios de dispersion des rémunérations annuelles en 2002

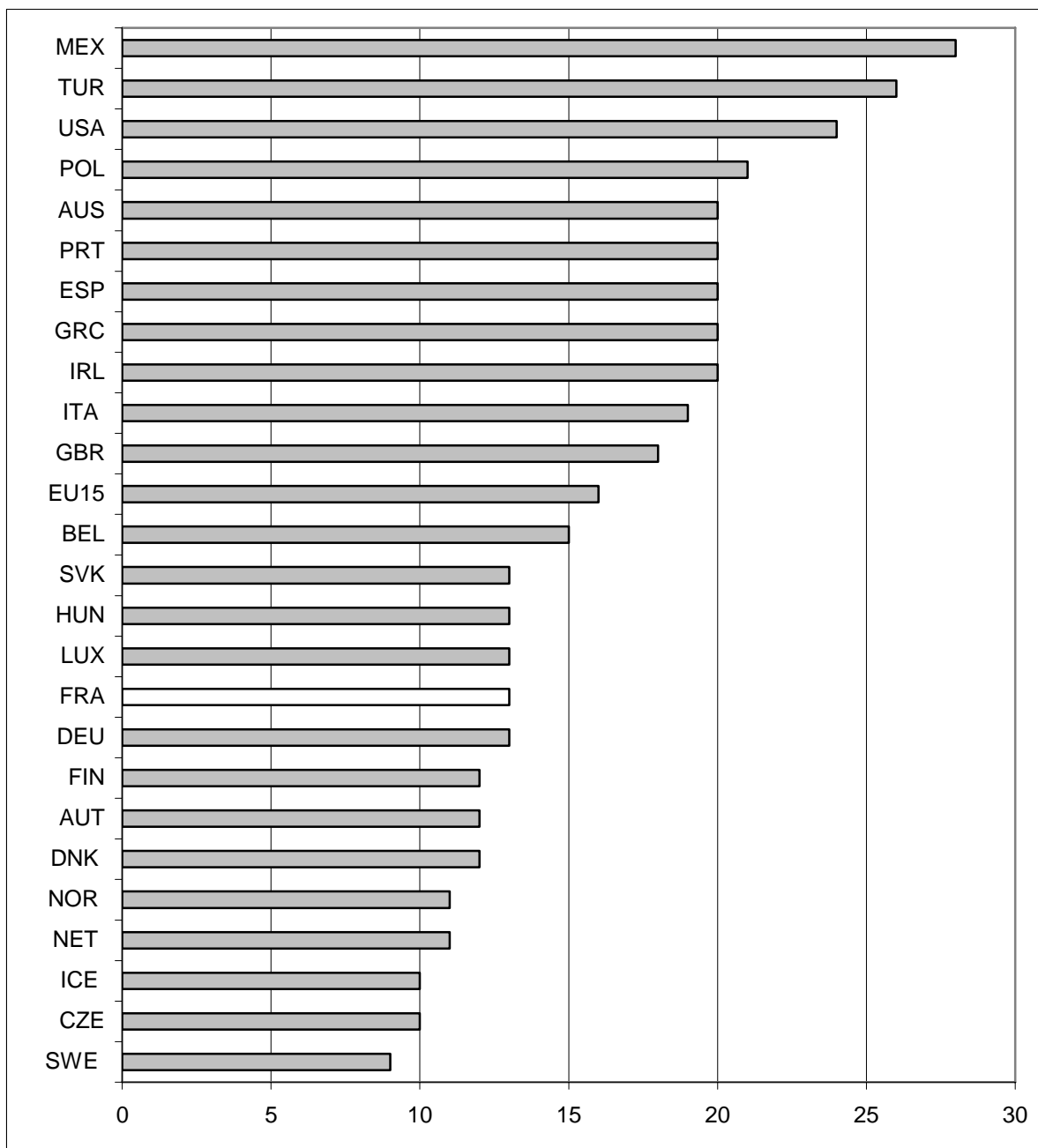


Source : CERC (2006), Tableau 2, p. 111.

Pauvreté

La Figure 18 reproduit les taux de pauvreté en 2005 dans 26 pays de l'OCDE. On y voit que la France se situe dans une meilleure position que la moyenne des autres pays. La situation française est intermédiaire entre des pays où le taux de pauvreté est nettement plus faible (pays scandinaves, Autriche, Pays-Bas) et des pays à taux de pauvreté plus élevé (Royaume-Uni, Irlande, Italie, Espagne et Etats-Unis). Là encore, on peut constater que la plupart des pays qui n'ont pas de salaire minimum légal (Autriche, Danemark, Suède, Finlande) ont un taux de pauvreté plus faible que la France. L'Allemagne, qui n'a pas non plus de salaire minimum légal, fait jeu égal avec nous, seule l'Italie nous dépasse.

Figure 18 : Taux de pauvreté¹ en 2005² dans 26 pays de l'OCDE



1. Pourcentage de personnes dont le revenu disponible équivalent, transferts sociaux inclus, est inférieur au seuil de pauvreté, c'est-à-dire à 60 % du revenu disponible équivalent médian.

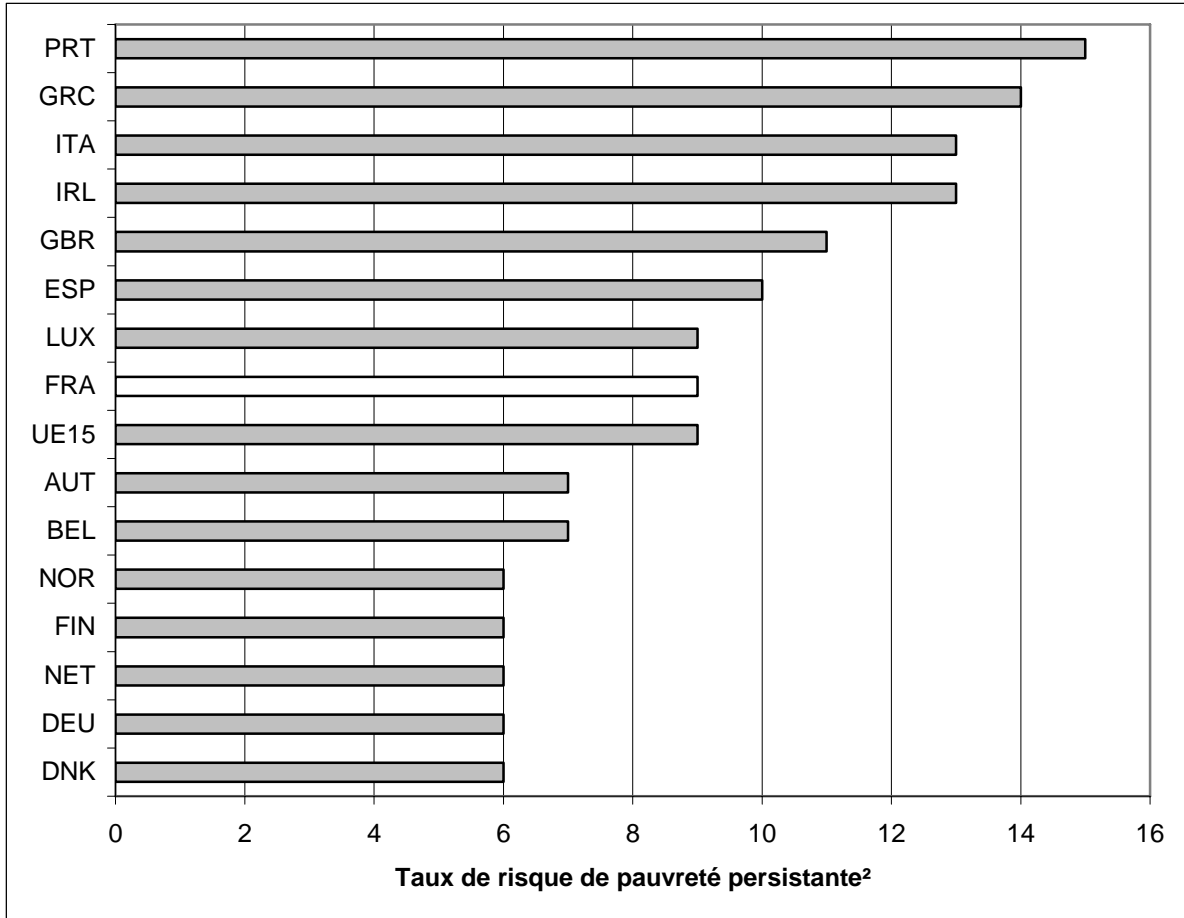
2. 2003 pour le Royaume-Uni et la Turquie; 2000 pour l'Australie, les États-Unis et le Mexique

Source : OCDE (2007a), Graphique 1.5, p. 30.

Sur la persistance dans les situations de pauvreté

Pour apprécier la persistance de la pauvreté dans les pays de l'UE 15, l'étude de l'OCDE (2007) considère la proportion de personnes sous le seuil de pauvreté dans l'année courante et qui était dans une situation identique au cours de deux des trois années précédentes. La Figure 19 montre que la France occupe une position moyenne. Là aussi, la persistance du risque de pauvreté est cependant plus basse dans certains pays, comme l'Allemagne, le Danemark, l'Autriche, la Finlande, qui n'ont pas de salaire minimum.

Figure 19 : Persistance du risque de pauvreté dans les pays de l'UE 15¹



1. Année 2000 pour la France et le Royaume-Uni, 2001 pour les autres pays.

2. Proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en dessous du seuil de risque de pauvreté durant l'année en cours et au moins deux des trois années précédentes. Le seuil est fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

Source : données OCDE (<http://dx.doi.org/10.1787/053824562078>).

2.2. Les conséquences du salaire minimum sur les inégalités de revenu et sur la pauvreté

Le salaire minimum modifie les revenus par divers canaux. Il agit sur l'ensemble des salaires, sur les prix, les profits, l'emploi et les taxes collectées par l'Etat. Afin de comprendre les conséquences du salaire minimum, il est utile de commencer par s'intéresser à ses effets sur l'emploi, dont nous allons voir qu'ils ne sont pas toujours négatifs (2.2.1). Nous pourrions ensuite analyser les conséquences du salaire minimum sur la distribution des salaires et des revenus ainsi que sur la pauvreté (2.2.2).

2.2.1. Salaire minimum et emploi

Pour offrir des biens ou des services à ses clients, une entreprise utilise en règle générale de nombreux facteurs de production. Les plus importants sont ses employés et ses équipements. Le choix des proportions respectives de chaque facteur dépend des possibilités techniques et des coûts associés à l'utilisation de chacun des facteurs. Pour honorer son carnet de commandes, une entreprise a donc *a priori* la possibilité d'utiliser dans une proportion variable des travailleurs ou

des machines. Quelle solution retiendra-t-elle finalement ? La réponse est simple : celle qui lui permet d'honorer ses commandes au moindre coût. Dans ces conditions, une hausse du coût du travail a pour effet de restreindre l'usage de travailleurs au profit des machines. L'entreprise *substitue* des machines au travail des hommes. On parle alors d'un *effet de substitution*. Cette expression signifie que pour offrir une quantité donnée de biens ou de services, une entreprise a en règle générale la possibilité de remplacer un facteur de production coûteux par un autre facteur moins coûteux. Mais en réalité, le volume des commandes n'est pas une donnée immuable, il dépend entre autres du prix auquel l'entreprise facture ses prestations. Si ce prix augmente, les commandes vont baisser. Or, le prix des prestations dépend très directement du coût de chaque facteur de production. Si le coût du travail augmente, le prix des produits vendus par l'entreprise doit aussi s'accroître et ses commandes diminuent ce qui à son tour fait baisser l'utilisation des facteurs de productions, parmi lesquels se trouve le travail des employés. Ces mouvements dans l'usage des facteurs de production dus à une modification du volume d'activité de l'entreprise portent le nom d'*effet de volume* (ou effet quantité ou effet d'offre)

L'élasticité de la demande de travail

Du point de vue des politiques économiques, il est important de pouvoir chiffrer cette diminution de la demande de travail³⁰ due à une hausse du coût de la main-d'œuvre. Pour cela, on fait appel à la notion d'*élasticité*. Par définition, si l'élasticité prend la valeur e cela signifie qu'une hausse de 1 % du coût du travail se traduit par une diminution de e % de la demande de travail. En ne tenant compte que des effets de substitution, et en considérant le travail comme un seul facteur homogène, la plupart des études situe l'élasticité dans l'intervalle compris entre 0,15 et 0,75. La valeur intermédiaire de 0,3 constitue un ordre de grandeur utile dans les réflexions de nature macro-économique. Elle signifie qu'une hausse de 10 % du coût du travail sera, en moyenne, suivie d'une baisse de 3 % des intentions d'embauche. La prise en compte des effets de volume accroît la valeur de l'élasticité de l'emploi à son coût. Il est vraisemblable que, les deux effets pris en compte, elle soit assez proche de l'unité. Il apparaît ainsi, qu'au plan global, l'amplitude de l'effet de volume est loin d'être négligeable. Lorsque l'on considère différentes catégories d'employés, les études montrent que l'élasticité diminue avec le niveau de qualification. En d'autres termes, l'emploi de personnels non qualifiés est plus sensible au coût du travail que l'emploi de personnels qualifiés. De même, il apparaît que le travail non qualifié est plus facilement substituable au capital que le travail qualifié. Il en résulte que l'impact d'une baisse du coût du travail devrait être d'autant plus grand qu'elle est ciblée sur les plus faibles qualifications.

A ce stade, on pourrait être tenté de conclure qu'un accroissement du coût du travail imposé aux entreprises devrait systématiquement se traduire par une diminution de l'emploi. Mais ce serait aller trop vite en besogne. La réalité est plus complexe : pour comprendre les conséquences du coût du travail sur l'emploi, il faut étudier non seulement la demande de travail des entreprises mais aussi les interactions entre cette demande et l'offre de travail des ménages. L'analyse des conséquences d'une hausse du salaire minimum illustre bien ces interactions.

Les interactions entre l'offre et la demande de travail

Dans un premier temps de l'analyse, les économistes ont l'habitude d'étudier les interactions entre l'offre et la demande en raisonnant comme si la concurrence sur les marchés était « pure et

³⁰ Pour un exposé complet des aspects théoriques et empiriques de la demande de travail, on peut se reporter à Cahuc et Zylberberg (2003, 2004).

parfaite ». Dans cette situation, la main-d'œuvre est supposée parfaitement mobile, il n'y a aucune contrainte sur les salaires, l'embauche et les licenciements et, par conséquent, les employeurs cherchent à attirer par tous les moyens les travailleurs. Ils sont alors amenés, précisément par le jeu de cette concurrence, à fixer des salaires pratiquement égaux à la productivité des travailleurs qu'ils recrutent de peur que ces derniers n'aillent frapper à la porte de leurs concurrents. L'écart entre ce que rapporte un travailleur (sa productivité) et ce qu'il coûte (son salaire et les charges afférentes) est donc insignifiant. Si, dans cette situation, les autorités publiques imposent un salaire minimum *supérieur* au salaire auquel aboutit le jeu de la concurrence, certains travailleurs coûteront plus à leurs entreprises qu'ils ne leur rapportent. Elles finiront par se séparer de ces travailleurs. Dans ce contexte, le salaire minimum est l'ennemi de l'emploi.

Mais cette situation de concurrence parfaite ne décrit que très approximativement la réalité. En particulier, l'incessant processus de création et de destruction d'emplois qui caractérise les pays industrialisés oblige les travailleurs à dépenser du temps, de l'énergie et des ressources, pour trouver ou retrouver un emploi. Lorsqu'un travailleur reçoit une proposition d'embauche et envisage de la refuser, il sait qu'il lui faudra poursuivre des recherches qui peuvent être longues et coûteuses avant de recevoir une nouvelle proposition. On est loin du monde idéal de la concurrence parfaite où chaque individu refusant une offre d'emploi peut instantanément aller se faire embaucher ailleurs. Cette viscosité du marché du travail a pour première conséquence de diminuer l'intensité de la lutte que se livrent les employeurs pour attirer la main-d'œuvre. Dans la réalité, chaque employeur possède ainsi un pouvoir de monopsonne³¹ dont il peut tirer parti en fixant un salaire plus faible que le salaire auquel aurait conduit la concurrence parfaite. L'écart entre la productivité et le salaire n'est plus négligeable, il y a désormais une « marge » entre ce que coûte et ce que rapporte un employé à son entreprise. Dans ce contexte, si l'Etat décide de fixer le salaire minimum très légèrement au-dessus du salaire choisi par l'employeur, celui-ci voit sa marge sensiblement réduite. Cette marge demeure cependant positive et il n'a donc aucune raison de se séparer de son personnel. Mais il y a plus. La hausse du salaire minimum incite certaines personnes sans emploi à chercher plus intensément du travail et à s'intéresser à des propositions qu'elles délaissaient auparavant, parce que ces mêmes propositions sont devenues plus rémunératrices. Il y a donc plus de personnes désirant travailler pour percevoir le salaire minimum fixé par l'Etat qu'il n'y en avait pour accepter le salaire (plus faible) choisi par un employeur exerçant son pouvoir de monopsonne. Comme cet employeur réalise sur chaque travailleur payé au salaire minimum une marge positive, il a intérêt à embaucher ces travailleurs supplémentaires. Des hausses du salaire minimum peuvent donc être favorables à l'emploi. Le salaire minimum n'est plus l'ennemi de l'emploi.

Hélas, cette opération ne peut être répétée indéfiniment. Toute nouvelle hausse du salaire minimum attire de nouveaux travailleurs, mais réduit la marge bénéficiaire sur ceux qui sont déjà employés. Si l'Etat continue d'accroître le salaire minimum, certains travailleurs finiront par coûter plus qu'ils ne rapportent. Ils seront alors licenciés. Le salaire minimum redevient l'ennemi de l'emploi.

L'intérêt de cette vision « non concurrentielle » du marché du travail est de montrer que les hausses du salaire minimum n'agissent pas toujours dans le *même* sens. Tout dépend du niveau du salaire relativement à la productivité des travailleurs. L'accroissement du salaire minimum peut se traduire par une augmentation de l'emploi des travailleurs dont la productivité est supérieure au

³¹ Monopsonne signifie un seul acheteur. L'employeur dispose d'un pouvoir de monopsonne vis-à-vis de son salarié dans la mesure où ce dernier ne peut généralement pas faire systématiquement entrer en concurrence d'autres employeurs pour exiger des accroissements de salaire. Cette approche a suscité de très nombreuses études sur la formation des salaires et l'impact du salaire sur l'emploi depuis une décennie. On peut consulter sur ce point Manning (2003) et Mortensen (2003).

coût du travail au niveau du salaire minimum. Ces travailleurs sont en effet attirés dans l'emploi et les entreprises ont intérêt à les embaucher, puisqu'ils rapportent plus que ce qu'ils coûtent. Cependant, toute hausse du salaire minimum incite les entreprises à se séparer de leurs employés dont la productivité vient d'être dépassée par le coût du travail pour la nouvelle valeur du salaire minimum. Ainsi, même si les hausses du salaire minimum peuvent entraîner un accroissement de l'emploi, celui-ci est toujours sélectif : il évince des salariés dont la productivité est la plus faible et augmente, en contrepartie, le nombre de salariés relativement productifs.

Les résultats des études empiriques

Selon l'analyse économique que nous venons de développer, les augmentations du salaire minimum pourraient avoir un impact positif sur l'emploi pour des niveaux faibles du salaire minimum, mais leur impact deviendrait négatif au-delà d'un certain seuil. Dans l'ensemble, les études empiriques confirment la pertinence de cette conclusion. A cet égard, la comparaison entre la France et les Etats-Unis est éclairante. En France, le salaire minimum n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 1960, tandis qu'aux Etats-Unis sa valeur réelle est plus faible en 2007 qu'en 1960 ! Ces évolutions sont tellement différentes qu'il serait possible qu'une hausse du salaire minimum puisse accroître l'emploi aux Etats-Unis et la diminuer en France.

Ainsi, les résultats de Card et Krueger (1994, 1995) laissent penser que les hausses du salaire minimum ont pu avoir un effet bénéfique sur l'emploi dans le secteur de la restauration rapide dans divers Etats de l'Union. La contribution de Abowd *et al.* (2001) qui compare les conséquences du salaire minimum en France et aux Etats-Unis, est encore plus instructive. Leur méthode est basée sur le constat qu'à chaque hausse du salaire minimum, il y a des travailleurs dont les salaires sont rattrapés par cette hausse, tandis que les salaires des travailleurs qui gagnent un peu plus ne sont pas rattrapés par cette hausse. John Abowd et ses collègues ont alors eu l'idée de comparer le devenir des travailleurs « rattrapés », pour lesquels le salaire a donc augmenté, avec celui des travailleurs « non rattrapés » pour lesquels le salaire n'a pas bougé. Cette méthode quasi expérimentale consiste à évaluer les performances d'un groupe test bénéficiant d'une mesure (ici, les travailleurs rattrapés par l'augmentation du salaire minimum) et celles d'un groupe témoin, doté de caractéristiques similaires, mais ne bénéficiant pas de la mesure (ici, les travailleurs qui ont failli être rattrapés par l'augmentation du salaire minimum). Cette étude utilise des échantillons comptant plusieurs dizaines de milliers de personnes entre 1990 et 1998. Aux Etats-Unis, les perspectives d'emploi des personnes du groupe test, dont le salaire a donc été rattrapé par les hausses du salaire minimum, ne se distinguent pas significativement de celles du groupe témoin. En revanche, en France, les personnes appartenant au groupe test ont un risque plus important de perdre leur emploi que celles du groupe témoin. Les hausses du salaire minimum semblent donc indolores aux Etats-Unis, mais préjudiciables à l'emploi en France.

Ainsi, lorsque le niveau du salaire minimum est très bas, une hausse de ce dernier n'est pas forcément préjudiciable à l'emploi. Néanmoins, cette configuration est vraisemblablement assez rare. Récemment, Neumark et Wascher (2006) se sont livrées à un examen approfondi de plus de 100 études portant sur les effets du salaire minimum sur l'emploi dans toutes les régions du monde. Ils ne trouvent que 8 études montrant des effets significativement positifs d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi. Pour ce qui concerne les groupes les moins qualifiés, en particulier les jeunes adultes non qualifiés, l'écrasante majorité des études exhibent des effets négatifs sur l'emploi.

Bilan rapide des politiques de baisse des cotisations sociales en France

Les politiques d'allègement de cotisations sociales mises en place depuis 1993 ont eu pour but d'abaisser le coût relatif du travail aux environs du Smic afin de sauvegarder l'emploi des personnes peu ou pas qualifiées. De fait, depuis cette date, la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total s'est à peu près stabilisée, malgré la progression assez rapide du SMIC (Chapitre 1).

Les évaluations portant sur les politiques d'allègements de cotisations décidées au début des années 90, et donc antérieures aux lois Aubry de réduction du temps de travail, trouvent en règle générale un effet relativement important sur l'emploi. L'estimation moyenne habituellement retenue est de 300 000 emplois créés ou sauvegardés avec un coût brut par emploi de l'ordre de 25 000 euros. Mais, compte tenu des cotisations sociales générées par les emplois créés, ainsi que de la baisse des dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage, le coût net serait de l'ordre de 10 000 euros³². Le rapport du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE, 2006) souligne que l'extension des allègements de charges associée par la suite aux importantes revalorisations successives du Smic n'aurait fait que compenser partiellement la hausse du coût du travail peu qualifié et permis d'éviter un grand nombre de destructions d'emplois³³. Le même rapport avance que la suppression totale des allègements de charges pourrait détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années³⁴.

Par ailleurs, on ne peut exclure que les dispositifs d'abaissement des cotisations sociales ciblés sur les bas salaires favorisent des situations de « trappes » à bas salaires. Comme l'importance de ces dispositifs diminue progressivement jusqu'à 1,6 Smic puis devient nul au-delà, il existe une incitation potentielle pour les entreprises à ne pas augmenter les salaires au voisinage du Smic. Les études sur ce sujet sont rares. Comme indiqué plus haut, l'article de Sraër (2007) conclut que la politique d'allègements ne semble pas avoir significativement ralenti les trajectoires salariales des individus à bas salaires, mais la très récente contribution de Lhommeau et Rémy (2008) trouve que les mesures d'allègements des cotisations sociales ont eu un effet plutôt négatif sur la mobilité salariale des employés à bas salaires.

2.2.2 Salaire minimum et distribution des revenus

Les conséquences du salaire minimum sur la distribution des revenus dépendent de son impact sur l'ensemble des salaires, mais aussi sur l'emploi.

³² Ces chiffres sont ceux retenus par le Conseil d'Orientation de l'Emploi dans son premier rapport. Voir COE (2006, p.32)

³³ Cet aspect « défensif » des divers dispositifs d'allègements de cotisations sociales est bien documenté dans L'Horty (2006).

³⁴ Les allègements de charges ciblés au niveau des bas salaires ont un impact sur l'emploi beaucoup plus favorable que les mêmes allègements de charges plus uniformément répartis quel que soit le salaire. Tout d'abord parce que, comme cela a été indiqué plus haut, la demande de travail est plus sensible au coût du travail pour les travailleurs peu qualifiés que pour les qualifiés. Ensuite parce que les effets favorables sur l'emploi de baisses de charges entraînent moins de tensions salariales au bas de la distribution des salaires qu'en haut, du fait de la distorsion introduite par le SMIC si celui-ci mord sur la distribution des salaires. Cet aspect est développé par Malinvaud (1998).

Pour analyser les conséquences du salaire minimum sur la distribution de l'ensemble des salaires, il est utile de commencer par raisonner dans un cadre théorique très simple, où chaque salarié a une productivité horaire indépendante de celle des autres et où le marché du travail fonctionne de manière parfaitement concurrentielle. Le salaire horaire de chaque travailleur est alors égal à sa productivité horaire et le salaire minimum a pour seul impact de tronquer la distribution des salaires. Les salariés dont la productivité horaire est supérieure au salaire minimum ne sont pas affectés par ce dernier tandis que ceux dont la productivité lui est inférieure sont évincés de l'emploi. Dans ce contexte, le salaire minimum réduit bien la dispersion des salaires grâce à la disparition des emplois à bas salaires. Mais il accroît aussi les inégalités de revenu, puisqu'il entraîne la disparition de l'emploi des personnes dont la productivité est inférieure au salaire minimum. Le salaire minimum ne présente alors aucun intérêt : personne ne tire de bénéfice de sa présence.

Il existe néanmoins, en théorie, des situations où la présence du salaire minimum peut bénéficier à tous les travailleurs. En effet, imaginons que l'économie comprenne des salariés non qualifiés et des salariés qualifiés. Le salaire des premiers est déterminé par des entreprises en situation de monopsonne. Ils sont donc payés en deçà de leur productivité marginale. Les salariés qualifiés, embauchés sur un marché concurrentiel, sont payés à leur productivité marginale. En outre, les productivités des salariés qualifiés et non qualifiés sont interdépendantes : la productivité marginale des salariés qualifiés croît avec le nombre d'employés non qualifiés³⁵. Dans cette situation, une augmentation du salaire minimum induit un accroissement de l'emploi des salariés non qualifiés. Les salariés qualifiés, dont la productivité augmente, voient alors leur salaire augmenter. Il y a donc augmentation de l'emploi et de tous les salaires. Evidemment, en contrepartie, les profits des entreprises diminuent.

La réalité se situe vraisemblablement entre ces deux situations extrêmes. Nous avons vu que la grande majorité des travaux empiriques estiment que le salaire minimum a un effet plutôt négatif sur l'emploi. Par ailleurs, une hausse du salaire minimum peut aussi réduire le salaire des travailleurs rémunérés au dessus du salaire minimum. Tel est le cas pour les salariés qualifiés dont la productivité augmente avec le nombre d'emplois non qualifiés si l'accroissement du salaire minimum détruit des emplois non qualifiés. Tel peut être aussi le cas pour les salariés qualifiés dont la productivité diminue avec le nombre de salariés non qualifiés lorsque l'accroissement du salaire minimum se traduit par une augmentation de l'emploi non qualifié.

Les études empiriques consacrées à l'impact du salaire minimum sur la distribution des salaires mettent en général en évidence un effet de diffusion positif du salaire minimum sur les bas salaires (Grossman, 1983, Card et Krueger, 1995, chapitre 9, Lee, 1999, Manning, 2003, Neumark *et al.*, 2004). Par exemple, Neumark *et al.* (2004) trouvent, sur des données portant sur les Etats-Unis, que le salaire des travailleurs rémunérés entre 1 et 1,1 fois le salaire minimum augmente de 0,8 % lorsque le salaire minimum croît de 1 % ; soit une élasticité de 0,8. Cette élasticité tombe à 0,4 pour les rémunérations comprises entre 1,1 et 1,3 fois le salaire minimum, à 0,25 pour la fourchette 1,3-1,5, et à 0,15 entre 1,5 et 2. Au delà du double du salaire minimum les auteurs ne repèrent plus d'effet de diffusion. De manière générale, ces études montrent que les hausses du salaire minimum n'ont pas pour effet de simplement décaler la distribution des salaires vers le haut comme ce serait le cas si tous les salaires étaient augmentés uniformément, car les plus bas salaires ont tendance à rattraper les salaires intermédiaires. Comme nous l'avons vu plus haut, en

³⁵ Tel est le cas si la production Y est obtenue à partir d'une fonction de production $F(N, Q)$, concave et avec des rendements constants, où N et Q représentent respectivement l'emploi des salariés non qualifiés et qualifiés.

la matière, la France ne déroge pas à la règle : les études de la DARES portant sur la période 2000-2005 suggèrent que la diffusion des hausses du Smic s'atténue lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des salaires (voir Koubi et Lhommeau, 2006). Ces hausses n'auraient pratiquement plus aucune influence au-delà de 1,4 Smic.

Ces résultats suggèrent que les hausses du Smic réduisent les inégalités de *salaires* pour *ceux qui ont un emploi*. Mais il faut aussi tenir compte des effets des hausses du salaire minimum sur l'emploi pour savoir comment ces hausses modifient l'ensemble de la distribution des *revenus* du travail. Tel est généralement l'objet des études qui analysent les conséquences du salaire minimum sur la pauvreté.

Salaire minimum et pauvreté

Le salaire minimum a des effets de sens opposés sur la pauvreté, mesurée comme la proportion d'individus dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté (habituellement égal à 50 % ou 60 % du revenu disponible équivalent médian tenant compte du revenu du ménage).

En augmentant les bas salaires, le salaire minimum peut réduire la pauvreté et les inégalités de revenu salarial. Mais d'autres effets peuvent jouer en sens inverse. Tout d'abord, le salaire minimum évince les travailleurs les moins productifs de l'emploi, ce qui réduit le revenu auquel ils peuvent prétendre.

Le salaire minimum peut aussi accroître les revenus de ménages dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté. Tel est le cas généralement le cas, ainsi que l'illustre le Tableau 11 ci-dessous, où il apparaît que seulement 1 % des personnes dont le revenu d'activité est supérieur à 75 % du Smic d'un travailleur à plein temps sont pauvres. Cette situation provient du fait que ces personnes bénéficient de prestations sociales et vivent dans des ménages dont d'autres membres travaillent. En revanche, 38 % des personnes en chômage non indemnisé sont pauvres. Ce tableau montre clairement que la pauvreté est essentiellement liée à l'insuffisance d'emploi et non à la faiblesse des revenus d'activité : seulement 1 % des personnes employées à plein temps toute l'année sont pauvres.

Tableau 11 : Un aperçu des liens entre situation sur le marché du travail, faibles revenus et pauvreté monétaire.

	Proportion de personnes dont le revenu d'activité et de remplacement est inférieur à 75% du Smic*	Taux de pauvreté monétaire	Proportion de personnes dont le revenu d'activité est inférieur à 75% du Smic* et qui ne sont pas pauvres	Proportion de personnes dont le revenu d'activité est supérieur à 75% du Smic* et qui sont pauvres
Ensemble des actifs	19 %	5 %	77 %	1 %
Chômage dominant non indemnisé	97 %	38 %	61 %	0 %
Chômage dominant indemnisé	60 %	17 %	75 %	4 %
Emploi à temps partiel subi	44 %	8 %	85 %	2 %
Emploi à temps partiel choisi	35 %	5 %	88 %	1 %
Emploi à temps complet sur une partie de l'année	51 %	10 %	82 %	2 %
Emploi à temps complet toute l'année	0 %	1 %	-	1 %
Indépendants	31 %	11 %	70 %	2 %

* : Ici Smic à temps plein.

Champ : Ensemble des actifs appartenant à des ménages dont le revenu primaire est positif ou nul.

Source : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 2001 actualisée 2004, Modèle Ines, calculs DRESS. Laib (2006, Tableau 1, p. 499).

Les études empiriques de l'impact du salaire minimum sur la pauvreté sont difficiles à mener car elles doivent comparer l'évolution des revenus à la suite d'un accroissement du salaire minimum avec ce qu'aurait été cette évolution en l'absence d'un tel accroissement. Or, par définition, cette dernière situation n'est pas observable. Une manière de contourner cette difficulté consiste à comparer l'évolution des distributions de revenus dans des régions aux caractéristiques similaires où le salaire minimum a évolué différemment. Ce n'est pas le cas en France, où le salaire minimum est uniforme. En revanche, tel est le cas aux Etats-Unis, où plusieurs études ont été réalisées en tirant partie des évolutions différenciées des salaires minima entre Etats. Ces contributions aboutissent à des résultats mitigés. Dans une étude concernant le début des années 1990, Card et Krueger (1995) trouvent que le revenu du premier décile des ménages a plus augmenté dans les Etats où le salaire minimum a crû plus rapidement. Dans une étude plus récente, portant sur la période 1988-2003, Burkhauser et Sabia (2007) obtiennent des résultats moins conclusifs, puisqu'ils ne trouvent aucun impact du salaire minimum sur la pauvreté lorsque l'impact du chômage est aussi pris en considération. Dans une étude sur les mères célibataires aux Etats-Unis entre 1995 et 2005, Sabia (2006) ne trouve pas d'effet significatif et robuste du salaire minimum sur leur taux de pauvreté.

Neumark et Wascher (2002) ont analysé l'impact du salaire minimum sur les entrées et sorties de la pauvreté aux Etats-Unis sur la période 1986-1995. Ils trouvent qu'un accroissement du salaire minimum entraîne un accroissement de la probabilité moyenne de sortir de la pauvreté pour l'ensemble des ménages : une augmentation du salaire minimum horaire de 1 dollar induit une probabilité de sortir de la pauvreté de 5,6 %. Cependant, l'accroissement du salaire minimum se traduit aussi par une augmentation de la probabilité moyenne d'entrée dans la pauvreté. Globalement, les deux effets se compensent pour n'avoir, finalement, aucun effet significatif sur le nombre de personnes pauvres. Ce résultat est compatible avec le fait que les hausses du salaire minimum excluent de l'emploi les personnes les plus fragiles et les acculent plus fréquemment en situation de pauvreté. En revanche, les personnes pauvres, mais dont la productivité est

supérieure au coût du travail au niveau du salaire minimum, peuvent profiter des opportunités offertes par les accroissements du salaire minimum. Neumark *et al.* (2004) trouvent effectivement que les salaires des personnes pauvres peuvent augmenter, mais ils trouvent aussi que les heures effectuées et leur taux d'emplois diminuent. L'effet cumulé est une *baisse* des revenus du travail, la pauvreté n'est donc pas diminuée par les hausses du salaire minimum aux Etats-Unis. Ce résultat n'est guère surprenant puisque, dans ce pays, plus de 63% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté sont sans emploi tout au long de l'année et que seulement 11% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté travaillent à plein-temps toute l'année³⁶.

Certes, les études empiriques réalisées aux Etats-Unis ne sont pas directement transposables pour interpréter dans le détail les conséquences du salaire minimum sur la pauvreté. Elles mettent cependant en évidence la complexité de l'impact du salaire minimum sur les revenus, complexité qui est de même nature sur l'ensemble des marchés du travail. A ce titre, ces études confirment les conclusions de l'analyse économique : le salaire minimum n'est pas un outil efficace de redistribution du revenu vers les personnes les plus pauvres.

³⁶ Ces chiffres concernent l'année 2005. Voir Sherk (2007)

Chapitre 3. Lutter efficacement contre l'inégalité

Les résultats de l'analyse économique, confortés par de nombreux travaux empiriques, montrent que le salaire minimum est un piètre instrument de redistribution du revenu. Son principal défaut est d'évincer de l'emploi les personnes les plus fragiles, qui sont le plus souvent des jeunes, des parents (généralement des femmes) isolés avec enfant(s) et des personnes sans qualification, sans pour autant permettre de collecter des ressources pour améliorer leurs revenus. Dans ce chapitre, on commence par rappeler les différents types de leviers fiscaux généralement envisagés pour lutter contre la pauvreté (3.1.). Nous suggérons que deux orientations peuvent être prises pour contourner les défauts de la situation française. Tout d'abord, articuler au mieux l'utilisation des instruments fiscaux, tels que l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, avec le salaire minimum (3.2.). Ensuite, modifier les modalités de fixation du salaire minimum en donnant une place plus large à la négociation collective (3.3.)³⁷.

3.1 Salaire minimum, fiscalité et transferts sociaux

Le salaire minimum n'est pas le seul outil de redistribution du revenu. L'impôt et les prestations sociales peuvent aussi être mobilisés. Pour comprendre l'utilité du salaire minimum et, le cas échéant, la manière de le fixer, il faut expliquer comment l'articuler de manière cohérente avec l'impôt et les prestations sociales. Pour ce faire, nous procédons en deux étapes. Nous rappelons tout d'abord quels sont les instruments de redistribution du revenu (3.1.1). Ce rappel nous amène à souligner le rôle joué par l'impôt et les prestations sociales. Dans cette perspective, nous examinons la place du salaire minimum à la lumière des enseignements de la théorie de la fiscalité optimale (3.1.2.).

3.1.1 *Les instruments de redistribution du revenu*

Trois grands types de dispositifs de prestations, non exclusifs l'un de l'autre, peuvent être envisagés : les prestations sans contrepartie, les prestations négativement liées aux revenus d'activité et les prestations positivement liées aux revenus d'activité. On examine ci-dessous leurs avantages et inconvénients respectifs.

A) Les prestations sans contreparties

Les prestations sans contreparties ici évoquées sont indépendantes du revenu et liées, par exemple, à la situation familiale. Pour une situation familiale donnée, elles sont donc universelles et identiques pour tous. Les prestations de ce type inspirent une logique redistributive présente à

³⁷ Comme cela a été dit en introduction de ce rapport, l'un des principaux facteurs de pauvreté est l'absence de qualification et en conséquence l'un des axes de lutte contre la pauvreté consiste bien entendu à former les personnes sans qualification. Cette approche de lutte contre la pauvreté est indispensable mais ne fait pas directement partie du champ du présent rapport et ne sera donc pas abordée. L'approche ici adoptée consiste à analyser la pertinence du salaire minimum et des différents dispositifs fiscaux dont le déploiement est envisageable afin de réduire la pauvreté dans ses diverses facettes.

grande échelle dans de nombreux travaux comme, par exemple, ceux de Bourguignon et Chiappori (1998).

Une prestation sans contreparties présente des avantages forts : le ciblage éventuel de la prestation peut permettre une réelle efficacité pour lutter contre la pauvreté ; le fait qu'elle soit indépendante du revenu d'activité permet de limiter les effets désincitatifs sur l'offre de travail ; elle aboutit à une grande clarté de la carte fiscale. Cependant, le caractère universel d'une telle prestation aboutit à un fort coût fiscal, ce qui présente un inconvénient majeur. C'est bien entendu cet inconvénient qui explique qu'une telle orientation n'a jusqu'ici été retenue que pour certaines prestations, comme par exemple les allocations familiales.

B) Les prestations négativement liées aux revenus d'activité

Ces prestations peuvent être sous condition de ressources, différentielles, dégressives, voire conditionnées au retrait d'activité :

- *Les prestations sous conditions de ressources* consistent en une allocation forfaitaire jusqu'à un certain seuil de revenu, puis elles s'annulent à partir de ce seuil (voir Figure 20 ci-dessous). Le taux de prélèvement marginal qui leur est associé est donc nul avant le seuil, infini au seuil et à nouveau nul au delà. Ces prestations ont l'avantage de donner des revenus aux personnes inactives, d'être simples dans leur principe et donc lisibles. En revanche, elles présentent l'inconvénient d'être à l'origine de taux de prélèvements infini au passage du seuil, ce qui peut provoquer de forts effets désincitatifs sur l'offre de travail pour les personnes se situant au voisinage inférieur du seuil. En effet, le passage du seuil signifie qu'une faible augmentation du revenu d'activité est associée à une baisse du revenu après transferts et prélèvements. Cet inconvénient est bien entendu majeur et ce type de prestations paraît à ce titre la pire configuration envisageable.

Divers types de prestations sont actuellement versées sous conditions de ressources. Il en est ainsi par exemple de la prime de Noël et de l'allocation de rentrée scolaire.

- *Les prestations différentielles* garantissent un revenu minimum, issu de l'activité ou des transferts. Tant que le revenu d'activité est inférieur à ce revenu minimum, il est complété par un transfert égal au revenu minimum garanti moins le revenu d'activité : un euro de plus de revenu d'activité est associé à un euro de moins de transfert, le taux de prélèvement marginal net étant ainsi égal à 100 %. Dans cette situation, le revenu global n'augmente pas (voir Figure 20 ci-dessous). Un inconvénient majeur des prestations différentielles est que le taux de prélèvement marginal net de 100 % auquel elles sont associées peut avoir des conséquences désincitatives sur l'offre de travail des personnes les moins qualifiées. Cet effet désincitatif peut être source de trappes à inactivité.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) est l'exemple d'une prestation différentielle. Son effet désincitatif sur l'offre de travail a été atténué à la fin des années 1990 par l'introduction de dispositifs d'intéressement : le bénéficiaire du RMI peut continuer à percevoir cette prestation pendant une certaine durée après avoir (re)trouvé une activité et bénéficier ainsi transitoirement d'un revenu global égal au revenu d'activité ajouté au RMI. Si cette disposition d'intéressement peut effectivement réduire les effets désincitatifs de la prestation différentielle sur l'offre de travail, elle présente cependant trois inconvénients : (i) une forte hausse du taux de prélèvement au moment de l'épuisement des droits à l'intéressement ; (ii) en conséquence, une incitation financière à des parcours

d'activité heurtés avec des passages de l'activité à l'inactivité ; (iii) un surcoût pour les finances publiques dont l'efficacité sur l'offre de travail n'est pas prouvée.

- *Les prestations dégressives* garantissent un revenu minimum pour les personnes qui ne sont pas en activité, puis un taux de prélèvement marginal plafonné à un niveau forfaitairement fixé au dessous de 100 %. De ce fait, le revenu global augmente continûment avec le revenu d'activité (voir Figure 20 ci-dessous). En comparaison d'une prestation différentielle, une prestation dégressive présente l'avantage d'avoir des conséquences désincitatives moindres sur l'offre de travail des moins qualifiés. Néanmoins, en contrepartie, une telle prestation présente surtout l'inconvénient d'avoir un coût supérieur pour les finances publiques. Plus le taux de prélèvement marginal net est réduit et plus les effets désincitatifs sur l'offre de travail des peu qualifiés sont réduits (tant que le revenu d'activité est inférieur au montant de la prestation pour les personnes sans revenu d'activité) mais aussi plus le coût financier de la prestation est important.

Le principe d'une prestation dégressive a été proposé dès la fin des années 1990 par Godino (1999). Il lui a alors été préféré la mise en place d'une prestation positivement liée au revenu d'activité : la Prime Pour l'Emploi (PPE). Cette logique dégressive est celle du Revenu de Solidarité Active (RSA) actuellement en expérimentation.

- *Les prestations conditionnées au retrait d'activité* répondent à divers types de préoccupations. Elles peuvent être d'inspiration familiale et, visant à aider les parents de jeunes enfants, se substituer de façon forfaitaire au revenu d'activité de ces parents s'ils quittent le marché du travail. Elles peuvent également viser à améliorer la situation sur le marché du travail en incitant financièrement certains publics, en général les travailleurs âgés, à quitter de façon anticipée le marché du travail. Ces prestations ont une efficacité très limitée pour lutter contre la pauvreté, car elles se substituent à un revenu d'activité. Elles ont par définition un fort impact négatif sur l'offre de travail, ce qui constitue d'ailleurs leur objectif, car elles induisent un taux marginal de prélèvement élevé, pour les peu qualifiés quand elles sont forfaitaires, pour l'ensemble des salariés quand elles se substituent de façon proportionnelle à un revenu d'activité. Elles n'ont pas d'effet direct sur la demande de travail des entreprises. Leur coût pour les finances publiques est élevé et leur lisibilité est généralement forte.

Le Complément de libre choix d'activité (CLCA) est l'exemple type d'une prestation d'inspiration familiale, forfaitaire, incitant les personnes peu qualifiées, parents de jeunes enfants, à quitter le marché du travail. Les préretraites, voire les prestations retraites quand elles sont associées à des mesures de dispenses de recherche d'emploi, sont des exemples de prestations incitant les actifs âgés à réduire leur offre de travail. On rappellera plus loin que ces dispositifs paraissent peu pertinents, leurs objectifs pouvant être aussi bien assurés par d'autres dispositifs n'ayant pas d'effets désincitatifs sur l'offre de travail.

Ces trois types de prestations peuvent être en partie liées à la situation familiale (nombre d'enfants en particulier) et aux ressources globales du foyer fiscal des individus, et donc entre autres aux revenus d'un éventuel conjoint.

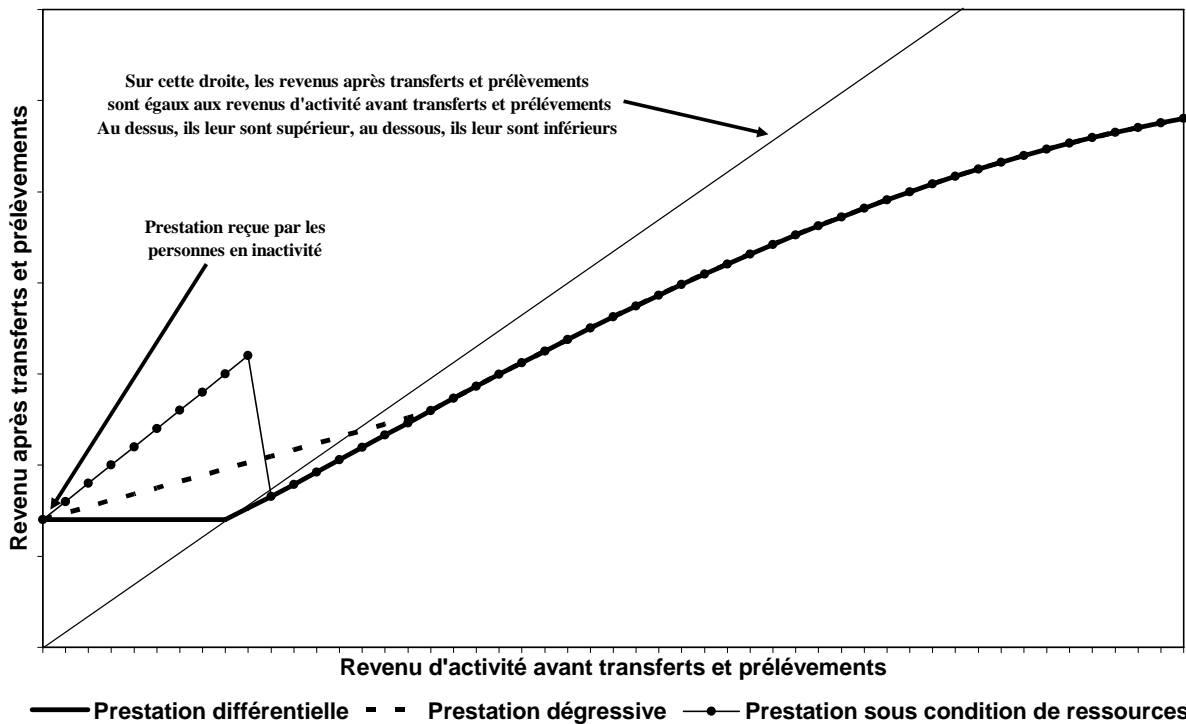


Figure 20 : Revenus avant et après transferts et prélèvements dans les cas de prestations sous condition de ressources, différentielles ou dégressives

C) Les prestations positivement liées au revenu d'activité

Ces prestations constituent des impôts négatifs qui augmentent les revenus d'activité les plus faibles. Elles se décomposent en trois phases (Voir Figure 21 et Tableau 12) :

- Une phase de progressivité durant laquelle l'impôt négatif augmente avec le revenu d'activité. Cette phase s'amorce à un niveau de revenu minimum au dessous duquel l'impôt négatif est nul, afin de ne pas inciter aux activités réduites dont on a vu plus haut qu'elles sont l'un des principaux facteurs de pauvreté. Sur cette phase, les effets de substitution induits par l'impôt négatif sont favorables sur l'offre de travail et l'impôt négatif réduit les taux de prélèvement marginal et moyen ;
- Une phase de plateau durant laquelle l'impôt négatif demeure inchangé quand le revenu d'activité augmente. Sur cette phase, les effets de substitution induits par l'impôt négatif sont nuls et l'impôt négatif ne modifie pas le taux de prélèvement marginal mais réduit le taux de prélèvement moyen ;
- Une phase de dégressivité durant laquelle l'impôt négatif diminue avec le revenu d'activité. Sur cette phase, les effets de substitution induits par l'impôt négatif sont défavorables à l'offre de travail et l'impôt négatif augmente le taux de prélèvement marginal tout en réduisant le taux de prélèvement moyen. La dégressivité sur cette phase atténue la brutalité de la disparition de cette prestation pour des niveaux de revenu d'activité plus élevés, mais elle peut aussi désinciter à un supplément d'offre de travail et aboutir à des effets de trappes à bas salaires. Plus globalement, qu'elle soit plus ou moins rapide, la baisse de cette prestation à partir d'un certain niveau de revenu d'activité est commandée par des considérations de contraintes budgétaires mais aboutit à ce que l'impôt négatif peut inciter à l'activité, mais à temps réduit.

Un tel dispositif d'impôt négatif peut être particulièrement ciblé sur certains publics, pour lutter contre leur pauvreté spécifique et pour inciter davantage leur offre de travail. Ces publics peuvent par exemple être les parents de jeunes enfants non scolarisés, pour lesquels le choix de l'activité entraîne des dépenses spécifiques liées aux frais de garde qui peuvent réduire leur offre de travail. Comme les précédentes prestations, il peut aussi être en partie lié aux ressources globales du foyer fiscal de la personne concernée, et donc entre autres aux revenus d'un éventuel conjoint. Ce choix peut cependant avoir comme conséquence défavorable de désinciter la bi-activité dans les ménages composés de deux actifs.

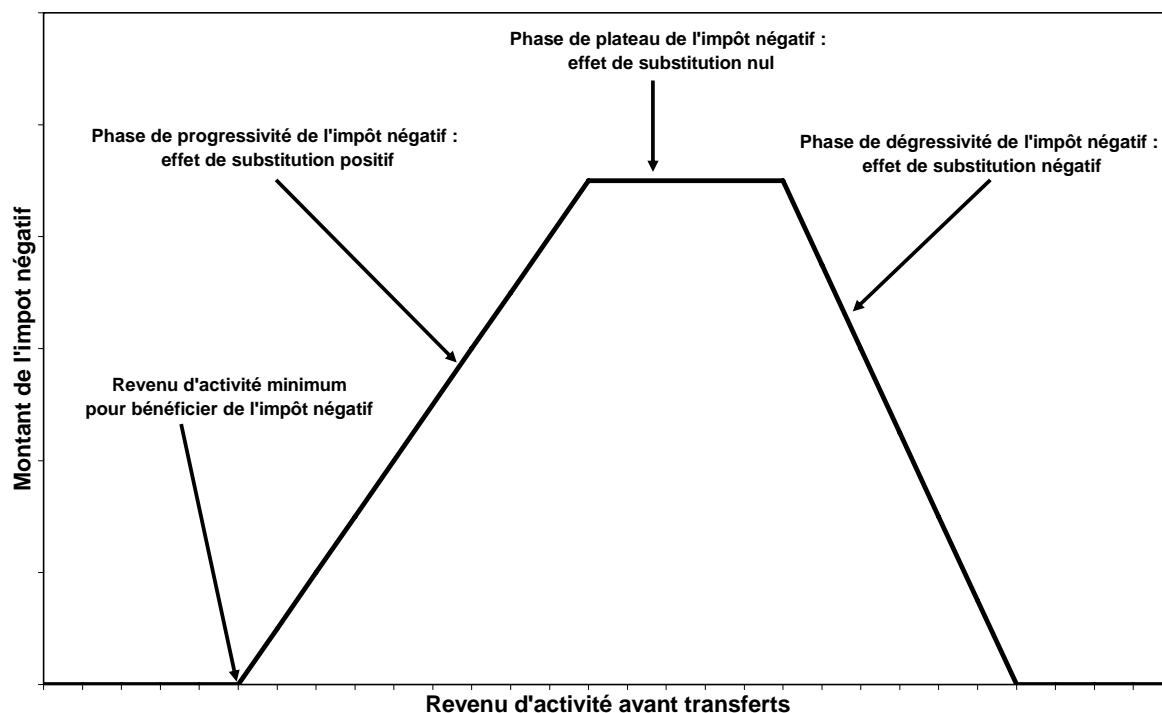


Figure 21 : Impôt négatif lié au revenu d'activité

Tableau 12 : Effet des dispositifs d'impôts négatifs sur...

	...La pauvreté laborieuse (taux de prélèvement moyen)	...Le nombre d'heures travaillées pour un actif		
		Effet revenu	Effet de substitution	Total
Avant la phase de progressivité	Nul	Nul	Nul	Nul
Phase de progressivité	Réduit la pauvreté	Négatif	Positif	Positif
Phase de plateau	Réduit la pauvreté	Négatif	Nul	Négatif
Phase de dégressivité	Réduit la pauvreté	Négatif	Négatif	Négatif
Après la phase de dégressivité	Nul	Nul	Nul	Nul

Il ressort que l'impôt négatif (i) ne réduit pas la pauvreté des personnes sans emploi mais peut diminuer celle des personnes en activité, de façon plus ou moins ciblée sur certains publics ; (ii) a des effets incitatifs sur l'offre de travail pendant la phase de progressivité de ce dispositif ; (iii) entraîne une dépense publique supplémentaire ; (iv) présente une lisibilité incertaine, qui dépendra en bonne partie du mode de gestion de la mesure. Un tel dispositif d'impôt négatif lié au revenu d'activité existe sous des formes et des ampleurs variées dans de nombreux pays

industrialisés. En France, il s'agit de la Prime pour l'emploi (PPE) instaurée en 2001 et régulièrement amplifiée depuis.

3.1.2 *Repères sur la fiscalité optimale et sur le rôle du salaire minimum comme instrument de redistribution du revenu*

Nous commençons par rappeler quelques enseignements de base de la fiscalité optimale puis nous nous interrogeons sur le rôle du salaire minimum lorsqu'il est possible d'utiliser des taxes et des prestations sociales.

A) Quelques enseignements de la théorie de la fiscalité optimale

La théorie de la fiscalité optimale analyse les conséquences des taxes et des prestations sociales en supposant que les agents économiques décident de leur offre de travail en fonction des incitations financières auxquels ils sont confrontés. Dans ce cadre, la redistribution des revenus primaires peut être souhaitable pour satisfaire des objectifs de justice sociale. En effet, le fonctionnement des marchés peut entraîner, même s'il est parfaitement efficace, des inégalités jugées trop importantes. L'utilisation de taxes (qui peuvent être positives ou négatives) et de transferts non conditionnées à l'activité constitue alors un moyen de réduire les inégalités. Néanmoins, la redistribution des revenus primaires modifie l'offre de travail : elle peut diminuer celle des personnes dont les revenus sont taxés, mais aussi celle des personnes percevant des prestations sociales. Ainsi, une hausse des taxes et des prestations sociales est susceptible d'entraîner une réduction des efforts productifs, et donc des revenus, que l'Etat ne peut contrôler. Ce dernier est alors confronté à un dilemme entre efficacité et diminution des inégalités : toute hausse des taxes sur les hauts revenus visant à financer des prestations sociales entraîne une diminution de l'effort des personnes taxées.

L'approche de la fiscalité optimale vise à définir les prestations sociales et les impôts les plus adaptés lorsque l'Etat, confronté à cet arbitrage entre efficacité et inégalité, cherche cependant à réduire la distribution des revenus primaires dans un but de « justice sociale ». A ce titre, les politiques au bénéfice des moins qualifiés et des plus démunis doivent s'astreindre à respecter les cinq objectifs suivant : 1) lutter contre l'inégalité ; 2) inciter à accroître l'offre de travail ; 3) ne pas diminuer la demande de travail ; 4) tenir compte des contraintes budgétaires et ; 5) se préoccuper de la lisibilité fiscale :

1. *Lutter contre l'inégalité.* L'importance de cet objectif dépend des préférences des pouvoirs publics. Ces préférences sont résumées par une aversion plus ou moins grande pour les inégalités³⁸. La réduction des inégalités concerne aussi bien la pauvreté des personnes sans

³⁸ On peut représenter les préférences des pouvoirs publics par une fonction de bien-être social qui dépend de l'ensemble des niveaux de bien-être individuels. Le degré de concavité de la fonction de bien-être social mesure l'aversion pour l'inégalité. Dans l'approche utilitariste, souvent considérée comme initialement inspirée par Jérémy Bentham, philosophe britannique (1748-1832), auteur en 1789 de « l'introduction aux principes de la morale », la fonction de bien être social est simplement égale à la somme des utilités individuelles, soit $U = U_1 + U_2 + \dots + U_i + \dots + U_m$, i représentant les individus et m le nombre total d'individus. Il n'y a aucune aversion pour l'inégalité puisque chaque individu a le même poids dans la fonction de bien-être social indépendamment de son niveau d'utilité. Pour Rawls (1971), une politique économique inspirée par le souci de justice sociale doit concentrer son action sur l'amélioration de la situation des personnes les plus défavorisées, en corrigeant les inégalités de capacités ou de dotation naturelle. Les usages communs de cette approche la réduisent généralement à l'action visant à

emploi que la pauvreté laborieuse. Cette précision est importante, car les instruments ne sont pas nécessairement les mêmes pour ces deux types de pauvreté. Enfin, les situations de pauvreté peuvent dépendre de multiples facteurs, parmi lesquels la formation et les revenus mais aussi la situation familiale. L'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté appelle donc la possibilité de les cibler selon les différents facteurs de pauvreté.

2. *Inciter à accroître l'offre de travail.* Les politiques visant à lutter contre la pauvreté augmentent souvent, pour des raisons de contrainte budgétaire, les taux de prélèvements marginaux au bas de la distribution des revenus et réduisent ainsi l'incitation financière à augmenter l'offre de travail. A court terme, la production globale peut ainsi diminuer mais en faible proportion compte tenu de la faible productivité des personnes concernées. Mais, à long terme, la perte peut s'avérer plus importante si des stratégies visant à accroître les qualifications ne sont pas mises en œuvre.
3. *Ne pas diminuer la demande de travail.* Les politiques de redistribution du revenu peuvent réduire la demande de travail si elles augmentent le coût du travail. Cet impact négatif sur l'emploi aboutira, toutes choses égales par ailleurs, à une augmentation du risque de pauvreté pour les personnes perdant leur emploi et à une diminution du revenu global.
4. *Tenir compte des contraintes budgétaires.* Quelles que soient les possibilités d'endettement des administrations publiques, une contrainte budgétaire existe toujours. Cette contrainte budgétaire exprime la nécessité d'éviter les situations d'insoutenabilité de la dette publique mais aussi, en deçà de telles situations extrêmes, les préoccupations de solidarité intergénérationnelles visant à ne pas laisser de lourdes charges d'endettement net aux générations futures et enfin l'obligation acceptée par les Etats européens d'encadrer par des bornes explicites les déficits et dettes de leurs finances publiques. Cela doit inciter à rechercher la plus grande efficacité possible dans le déploiement des politiques de lutte contre la pauvreté.
5. *La lisibilité fiscale.* La complexité et l'instabilité des dispositifs à pour effet de brouiller les signaux qu'ils peuvent adresser aux agents économiques et de les rendre en conséquence moins efficaces. Cette perte sera d'autant plus importante que des effets de substitutions sont recherchés, la maximisation de ces effets nécessitant une bonne appréhension par les agents des signaux de prix et de coûts qui leur sont adressés.

Dans la mesure où l'approche de la fiscalité optimale définit le système de taxe optimal en fonction d'objectifs de redistribution du revenu qui peuvent être différents selon les gouvernements, on ne peut attendre de cette approche qu'elle aboutisse à une conclusion simple, définissant « le » bon système d'imposition en toutes circonstances. En effet, ce système d'imposition doit dépendre, en toute logique, non seulement de l'aversion pour l'inégalité des pouvoirs publics, mais aussi des comportements d'offre de travail. Néanmoins, la théorie de la fiscalité optimale dégage quelques enseignements généraux :

1. Dès lors que le gouvernement poursuit un objectif de réductions des inégalités, le système de taxes optimal impose de verser une allocation minimale indépendante du revenu d'activité. Cette allocation est financée par une taxe sur tout ou partie des revenus d'activité. Certaines personnes peu productives et ayant une forte désutilité au travail resteront alors inactives, leur inactivité étant de fait « subventionnée » et incitée par l'allocation. Il peut donc être socialement efficace que certaines personnes bénéficient

améliorer la situation des personnes les plus défavorisées. La fonction de bien être social à maximiser s'écrit alors, en reprenant les notations précédentes $U = \text{Min} [U_1 ; U_2 ; \dots ; U_i ; \dots U_m]$.

d'un revenu minimum sans leur demander de contrepartie sous forme de travail. Mise à part cette règle générale, la forme exacte du système de taxes optimal dépend de l'aversion pour l'inégalité et des comportements d'offre de travail (voir Salanié, 2003).

2. Pour analyser l'influence de l'offre de travail, il est utile de distinguer deux composantes dans les choix d'un individu³⁹. Il y a tout d'abord le choix entre travailler et ne pas travailler (ce sont les décisions de « participation » au marché du travail) ; on parle alors de choix à la marge « extensive ». Il y a ensuite, une fois que l'on a décidé de participer au marché du travail, le choix du nombre d'heures travaillées ; on parle alors de choix à la marge « intensive ». Cette décomposition permet de prendre en compte l'influence de coûts fixes liés à la décision de travailler (tel que les frais de transport pour rejoindre le lieu de travail, les frais de formation, les frais occasionnés par la garde des enfants, etc.). Ainsi, il apparaît qu'une augmentation du salaire horaire peut avoir un effet d'ampleur différente sur les heures choisies par les personnes en emploi (marge intensive) et sur les décisions de rester ou non en emploi (marge extensive). En particulier, une augmentation du salaire horaire entraîne systématiquement un accroissement de l'offre de travail à la marge extensive, mais a un effet ambigu sur l'offre de travail à la marge intensive⁴⁰, car les effets revenu et substitution jouent en sens opposés. Néanmoins, pour les personnes percevant de bas salaires, l'effet revenu joue faiblement, ce qui signifie que le nombre d'heures travaillées par les personnes en emploi augmente avec le salaire horaire. Si la réponse à la marge intensive est prédominante⁴¹, le système d'imposition optimal est composé d'un revenu minimum et d'une taxe avec un taux marginal positif sur tous les revenus d'activité. Ce taux marginal est généralement élevé pour les revenus d'activité faibles. En revanche, si la réponse à la marge extensive est prédominante, le système d'imposition optimal est toujours composé d'un revenu minimum, mais avec une taxe dont le taux marginal peut être négatif sur les bas revenus d'activité. Il en résulte que les transferts en faveur des personnes peu qualifiées qui travaillent pour de bas salaires peuvent être plus importants que ceux destinés aux personnes inactives.⁴² Mais tel n'est pas toujours le cas. Tout dépend de l'aversion pour l'inégalité des pouvoirs publics.
3. L'influence de l'aversion pour l'inégalité joue un rôle important : le revenu minimum donné aux inactifs est d'autant plus important que l'aversion pour l'inégalité est forte. Il atteint sa valeur maximale dans le cas parfaitement Rawlsien où l'objectif consiste à maximiser le revenu des plus démunis.

Dans l'ensemble, les travaux portant sur la fiscalité optimale nous apprennent qu'il existe une grande variété de niveaux de revenu minimum et de taux d'imposition des revenus susceptibles d'être socialement efficaces. Les simulations réalisées par divers auteurs (voir Saez, 2002 et Kaplow, 2006) montrent cependant, pour une large palette d'élasticité d'offre de travail et d'aversion pour l'inégalité, que les systèmes efficaces comprennent un revenu minimum strictement positif et des taux d'imposition inférieurs à 100 % (qui peuvent être, dans certains cas, négatifs) dès le premier euro gagné. En outre, la courbe de taux de prélèvement marginal a

³⁹ Voir Saez (2002).

⁴⁰ Cette remarque vaut pour les célibataires. L'impact peut être négatif pour les personnes vivant en couple si l'augmentation du salaire se traduit par un accroissement du revenu du conjoint.

⁴¹ Ce qui signifie que l'augmentation totale des heures travaillées consécutive à une hausse du salaire horaire est plus liée au changement des heures des personnes qui travaillent qu'au changement du nombre de personnes qui travaillent.

⁴² Voir Saez (2002) et Choné et Laroque (2007).

généralement une forme continue. Examinons à présent le rôle que peut jouer le salaire minimum dans ce cadre.

B) Salaire minimum et fiscalité

Comment utiliser le salaire minimum pour redistribuer efficacement le revenu lorsque l'on utilise aussi d'autres instruments, tels que l'impôt et les prestations sociales ? Plusieurs contributions ont été consacrées à cette question dans le cadre de l'approche de la fiscalité optimale. Elles peuvent être classées en deux catégories, selon qu'elles raisonnent sur un marché du travail parfaitement ou imparfaitement concurrentiel.

Concurrence parfaite

Si le marché du travail est concurrentiel, il apparaît que le salaire minimum est superflu lorsque le système de taxe est suffisamment flexible, c'est-à-dire dès lors que la taxe peut être une fonction quelconque du revenu (Guesnerie et Roberts, 1987, Allen, 1987). Ce résultat peut sembler étonnant dans la mesure où le salaire minimum présente l'avantage de ne rien coûter aux finances publiques. On pourrait donc s'attendre à ce que son utilisation conjointement aux taxes permette de plus redistribuer les revenus que des taxes sans salaire minimum. Tel n'est pas le cas. Le coût social du salaire minimum, qui empêche la réalisation d'échanges mutuellement avantageux, est toujours plus important que les gains sociaux qu'il procure lorsqu'il est possible de redistribuer le revenu grâce à une fonction de taxe dont la forme n'est pas contrainte *a priori*.

Néanmoins, le salaire minimum peut être utile lorsque la forme de la fonction de taxe est contrainte, par exemple à être une fonction linéaire du revenu. Mais on ne voit pas pourquoi de telles contraintes devraient exister. Il apparaît aussi que le salaire minimum peut être utile sous des hypothèses peu réalistes concernant le fonctionnement du marché du travail. Par exemple, Boadway et Cuff (2001) ont montré que le salaire minimum doit être utilisé conjointement avec des taxes si l'Etat peut obliger les individus éligibles aux prestations sociales à accepter les emplois qui leur sont proposés. Plus récemment, Lee et Saez (2007) ont montré que le salaire minimum peut être utile en présence de taxes si les personnes qui perdent leur emploi à cause du salaire minimum sont systématiquement celles qui ont la plus forte préférence pour le loisir, hypothèse qui n'a aucune justification empirique. Dans l'ensemble, ces contributions montrent donc que le salaire minimum n'a pas de raison d'être pour redistribuer efficacement les revenus lorsqu'il est possible d'utiliser des taxes et des prestations sociales quand le marché du travail est concurrentiel.

Concurrence imparfaite : le cas du monopsonne

Mais l'hypothèse de marché du travail parfaitement concurrentiel est irréaliste à de nombreux égards. En particulier, lorsque les salariés sont exploités par des entreprises en situation de monopsonne, l'intuition suggère que le salaire minimum peut être utile pour empêcher les entreprises de capturer les prestations sociales versées aux employés en leur payant des salaires le plus bas possible, quel que soit le montant de la prestation. Ce raisonnement conduit à affirmer qu'une politique de redistribution efficace doit combiner un salaire minimum avec l'impôt et les transferts sociaux. Par exemple, Freeman (1996, p. 645) soutient que « en principe, l'utilisation conjointe du salaire minimum et de subventions à l'emploi permet de mieux redistribuer le revenu vers les travailleurs à bas salaires que des subventions à l'emploi seules : le salaire

minimum empêche la réduction des salaires induite par les subventions. En principe, on peut développer un système de taxes et de prestations avec un salaire minimum de telle sorte que le salaire minimum augmente les ressources des travailleurs à bas-salaires. Mais ce « en principe » est susceptible de s'appliquer en pratique seulement si le salaire minimum et les prestations sont déterminés conjointement, et traités comme un ensemble cohérent qui améliore le budget des personnes à bas revenu. Cette position conduit à recommander la fixation d'un salaire minimum relativement faible, pour éviter les situations d'exploitation extrême, combinée avec des prestations sociales conditionnées au revenu et qui peuvent prendre la forme de subvention à l'emploi.

Néanmoins, l'idée a priori raisonnable selon laquelle le salaire minimum serait utile pour éviter que les employeurs en situation de monopsonie s'accaparent les prestations sociales versées sous forme de subvention à l'emploi (comme la Prime pour l'Emploi en France) en fixant des salaires le plus bas possible, ne résiste pas à l'analyse. Considérons une situation où tous les salariés acceptent de travailler au-dessus d'un même « salaire de réserve », égal à la somme du montant des prestations sociales perçue par les personnes privées d'emploi et du coût d'opportunité du travail (soit, en d'autres termes, du prix des huit heures d'inactivité quotidienne). Supposons encore que les travailleurs sont hétérogènes selon la productivité, mais ont le même salaire de réserve. Les employeurs, en situation de monopsonie, qui observent la productivité des travailleurs, leur donnent donc à tous ce salaire de réserve quel que soit le montant des subventions à l'emploi. Pour simplifier, supposons que les salariés ne choisissent pas leur durée du travail (le choix d'offre de travail se fait uniquement à la marge extensive) : ils travaillent soit 8 heures par jour, soit pas du tout. Dans ce cadre, tous les travailleurs dont la productivité est supérieure au coût du travail au niveau du salaire de réserve travaillent 8 heures par jour, et les autres sont au chômage. Les subventions ne peuvent alors augmenter les salaires au-delà du salaire de réserve : elles sont capturées par le monopsonie.

Mais, dans ce contexte, il n'y a aucune raison de vouloir augmenter les salaires par des subventions à l'emploi. En effet, si tous les travailleurs ont le même salaire de réserve, cela signifie qu'ils ont tous les mêmes gains, incluant leur préférence pour le loisir, lorsqu'ils sont inactifs. Dès lors que le gouvernement a de l'aversion pour l'inégalité, la politique optimale consiste alors à donner le même salaire à tous, indépendamment de leur productivité. Il est alors optimal de chercher à accroître le salaire de réserve en taxant et redistribuant les profits de manière égalitaire sous la forme d'un revenu minimum offert à tous. Il n'y a en effet aucune raison de verser des salaires différents à des personnes qui ont des salaires de réserve identiques puisqu'il est possible de taxer totalement les revenus des personnes ayant une productivité élevée sans réduire l'emploi en leur donnant exactement leur salaire de réserve. C'est exactement ce que fait le monopsonie. La politique optimale peut être mise en œuvre en laissant le monopsonie fixer les salaires et en taxant la totalité de ses profits pour les reverser à l'ensemble des travailleurs sous forme d'un revenu minimum. Dans ce contexte, un salaire minimum est inadapté, car il détruit des emplois sans permettre de taxer le profit pour financer les prestations versées aux personnes qui perdent leur emploi.

Cahuc et Laroque (2007) montrent que ce raisonnement peut être généralisé aux cas où les salaires de réserve sont différents et où la taxation des profits est coûteuse. Ainsi, l'idée selon laquelle le salaire minimum doit être utilisé conjointement avec des taxes lorsque les entreprises ont un pouvoir de monopsonie n'a pas de justification sérieusement établie à l'heure actuelle. Le pouvoir de monopsonie des entreprises renforce la justification de subventions à l'emploi, financées par des taxes sur les profits.

Plus généralement, l'ensemble des travaux sur la fiscalité peine à trouver des justifications à l'utilisation du salaire minimum pour redistribuer efficacement les revenus. Il convient de noter que ces travaux raisonnent dans un cadre relativement simple, qui ne prend pas en compte la complexité liée à la taxation des ménages composés de plusieurs individus. La prise en considération de ce type de problème renforcerait vraisemblablement les difficultés à justifier la pertinence du salaire minimum dans la mesure où une redistribution du revenu efficace en termes de réduction des inégalités doit prendre en compte la situation familiale, ce que ne peut faire le salaire minimum.

3.2. Remédier aux inconvénients de la fiscalité française

L'analyse précédente a montré qu'une redistribution efficace doit reposer sur un système d'imposition comprenant un revenu minimum et des taxes (qui peuvent être négatives). Le revenu minimum varie selon la préférence pour l'égalité des pouvoirs publics. Les taxes et le revenu minimum peuvent dépendre des caractéristiques de l'individu ou du ménage et de son revenu global. En outre, les simulations réalisées indiquent que la courbe de taux marginaux doit avoir une forme régulière et que ces taux marginaux sont inférieurs à 100 % pour les revenus d'activité supérieurs au revenu minimum⁴³. Dans ce cadre, l'utilisation du salaire minimum est sous optimale : il est plus efficace de taxer les profits et d'utiliser des taux d'imposition négatifs sur les bas salaires. La stratégie française a suivi une voie très différente. Elle cherche à redistribuer le revenu en s'appuyant sur un salaire minimum contraignant et sur une multiplicité de prestations sociales relevant de logiques différentes, voire contradictoires. Cette stratégie présente deux inconvénients, d'une part elle défavorise considérablement les jeunes (3.2.1) et, d'autre part, elle aboutit à un système peu lisible et à des taux marginaux d'impositions très heurtés qui peuvent être très élevés (3.2.2).

3.2.1 Un salaire minimum élevé et une absence de revenu minimum pour les jeunes de moins de 25 ans

La stratégie française consistant à fixer un SMIC universel relativement élevé est très défavorable aux jeunes dans la mesure où c'est pour cette population, dotée d'une expérience professionnelle encore limitée, que le salaire minimum rend le plus difficile l'accès à l'emploi. En outre, les Français de moins de 25 ans ne sont pas éligibles au RMI. Ainsi, notre système fonctionne comme une véritable machine à exclure les jeunes : d'une part, le salaire minimum bénéficie plutôt à leurs aînés et tend à les exclure de l'emploi plus que les autres ; d'autre part, ils n'ont pas le droit au revenu minimum et *a fortiori* aux dispositions d'intéressement qui permettent d'accroître le revenu d'activité pour les basses rémunérations. Dans cette situation, on comprend que les jeunes Français expriment un fort ressentiment envers leurs aînés. A titre d'exemple, selon des résultats d'enquêtes récentes fournis par Stellingier et Wintrebert (2008), seulement 11 % des français de 16 à 29 ans se déclarent prêts à payer des impôts pour les gens âgés, alors que ce chiffre atteint 63 % en Chine et 32 % aux Etats-Unis⁴⁴.

Les principales caractéristiques du Smic ont été rappelées dans le premier Chapitre de ce rapport et dans le complément A de la DARES. Il apparaît que les revalorisations du Smic sur les 15

⁴³ Voir Salanié (2003, chapitre 4) pour une mise en perspective.

⁴⁴ Rappelons que les enseignements de telles enquêtes doivent être considérés avec la prudence d'usage, les réponses pouvant être largement influencées, et de façon diverse selon les pays, par la formulation de la question posée et par les débats en cours dans chaque pays au moment de l'enquête.

dernières années ont abouti à un tassement de la hiérarchie des salaires. Leurs effets défavorables sur l'emploi ont été partiellement compensés par de forts allègements de charges sociales. Cette politique a été peu efficace pour lutter contre la pauvreté et a brouillé la carte fiscale pour les raisons évoquées plus haut. En particulier, cette politique a été défavorable aux jeunes : de nombreux travaux empiriques montrent que l'emploi des jeunes est beaucoup plus affecté par le salaire minimum que l'emploi des adultes dont la productivité est en moyenne plus élevée que celle des jeunes.

L'exclusion des jeunes Français de l'emploi est bien illustrée par les Figures 22 et 23 ci-dessous qui présentent le taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans et le rapport entre le taux d'emploi des jeunes et celui des adultes de 25 à 54 ans. Il apparaît que le taux d'emploi des jeunes et le rapport entre le taux d'emploi des jeunes et celui des adultes sont particulièrement faibles en France.

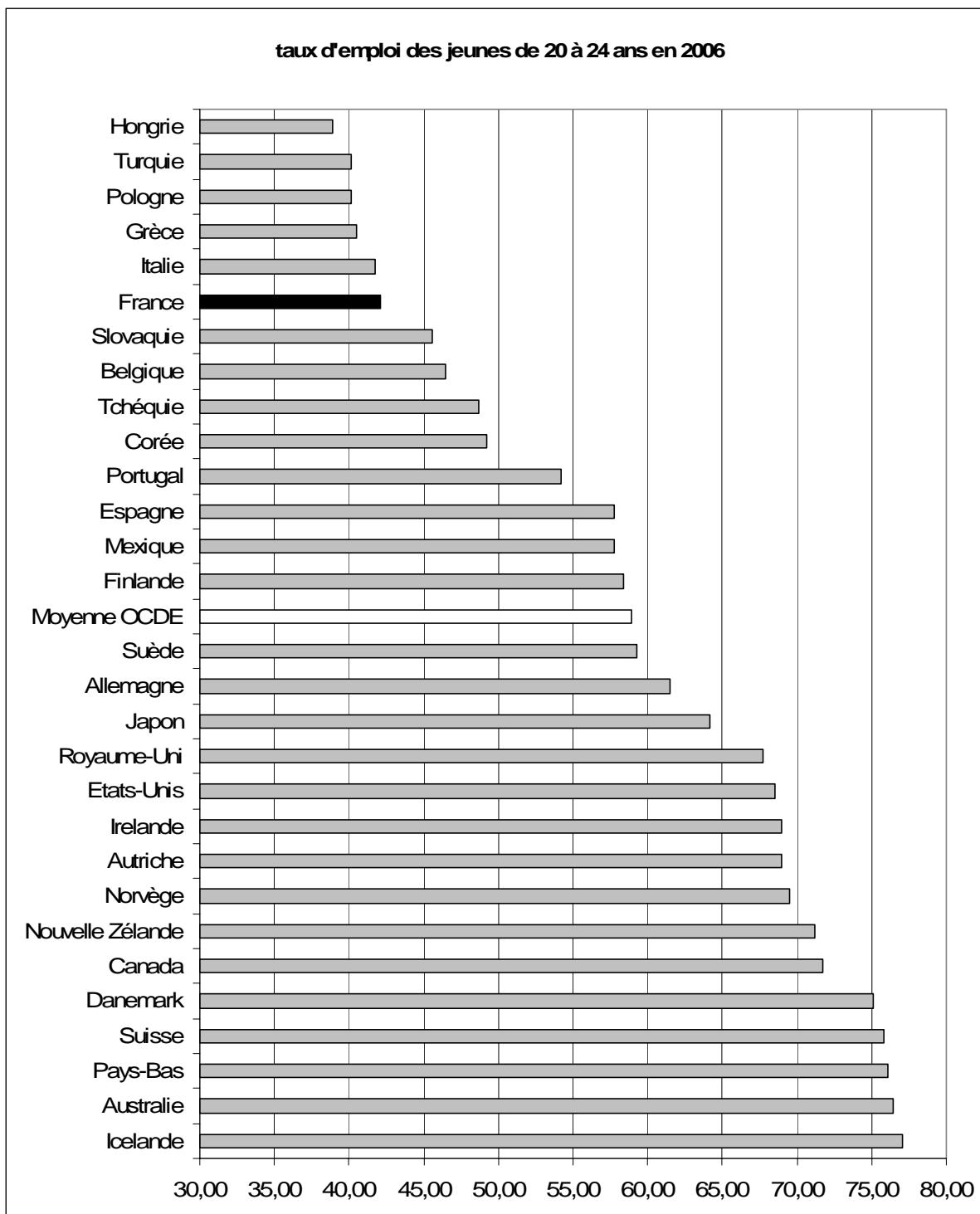


Figure 22 : Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans en 2006.

Source : OCDE.

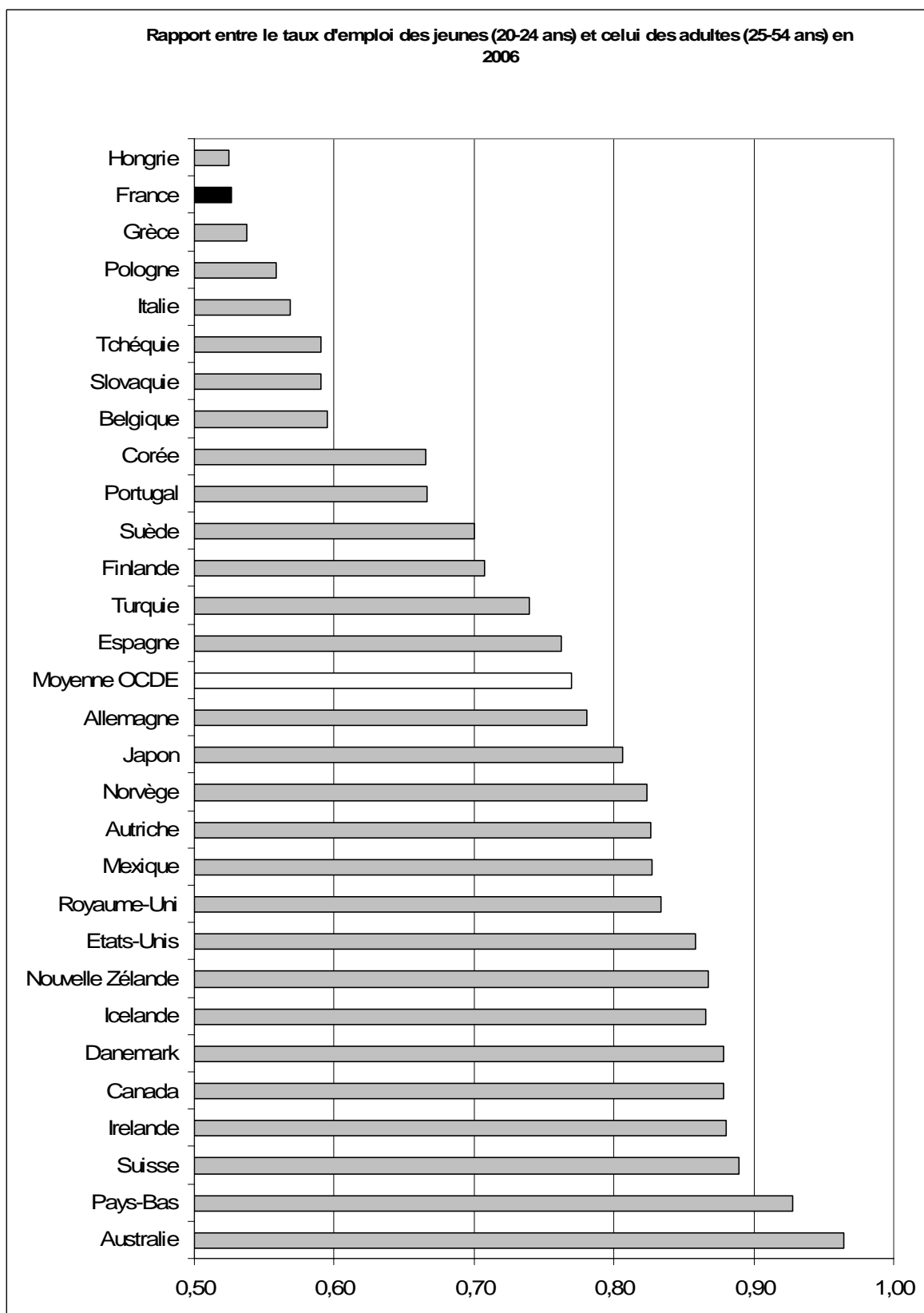


Figure 23 : Rapport entre le taux d'emploi des jeunes (20-24 ans) et le taux d'emploi des adultes de 25 à 54 ans en 2006. *Source : OCDE.*

Par ailleurs, la Figure 24 ci-dessous montre, par comparaison avec l'ensemble des pays de l'OCDE sur lesquels ces données ont pu être calculées, un grand contraste entre la France et les pays scandinaves (ici le Danemark, la Finlande et la Suède). En France, le ratio entre les taux d'emploi des 20-24 ans et des 25-54 ans est faible et la législation sur le salaire minimum est plus contraignante tandis que la situation exactement opposée s'observe pour les trois pays scandinaves considérés. Les autres pays se trouvent, de façon diverse, dans des situations intermédiaires entre ces deux extrêmes.

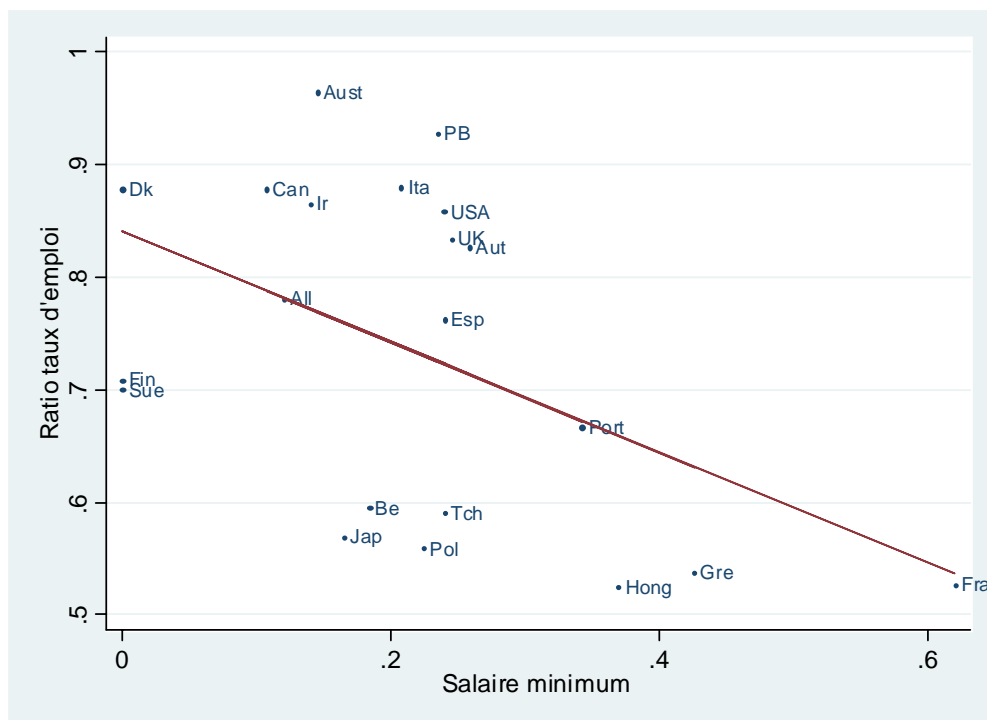


Figure 24 : Relation entre le ratio du taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans et celui des adultes de 25 à 54 ans d'une part, et d'autre part l'indice composite mesurant la contrainte imposée par la législation sur le salaire minimum au début des années 2000.

Source : Aghion *et al.* (2007) et OCDE.

En France, l'exclusion de l'emploi des jeunes est d'autant plus problématique que ces derniers ne peuvent bénéficier du revenu minimum, puisque seules les personnes de 25 ans et plus sont éligibles au RMI. Ce n'est pas le cas dans de nombreux pays où cette catégorie de population a également droit à un revenu minimum. Le Tableau 13 ci-dessous présente un panorama synthétique des minima sociaux dans 14 pays européens. On constate que seuls le Luxembourg, l'Espagne et la France imposent une limite d'âge minimum de 25 ans pour bénéficier du revenu minimum. Les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède) ainsi que l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie n'imposent aucune limite d'âge, tandis que le revenu minimum est accessible dès 18 ans en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal. Le Royaume Uni impose une limite d'âge de 16 ans.

REVENU MINIMUM POUR LES INDIVIDUS EN ÂGE DE TRAVAILLER	BELGIQUE	DANEMARK	ALLEMAGNE	ESPAGNE	FRANCE	FINLANDE
Date de création	1974	1974	1961	de 1989 à 1995	1988	1957
Nom	Minimex, puis revenu d'intégration	kontanthjelp	sozialhilfe	Renta minima	Revenu minimum d'insertion	toimeentulotuki
Cadre juridique national	oui	oui	loi fédérale	non	oui	oui
Âge (dérogations)	18 ans (oui)	non	non	25 ans (oui)	25 ans (oui)	non
Revenu minimum spécifique	oui	(<25 ans) oui	oui (étrangers)	non	non	oui (Région II)
Type de revenu	montant minimal	montant minimal	panier de biens	montant minimal	montant minimal	panier de biens
Résidence (R) / Nationalité (N)	R/N	R (7 sur 8 ans)	R (dérogations)	R (parfois 3 à 5 ans)	R	R
Disponible à l'emploi	oui	oui	oui	obligation variable	oui	oui
Type de droits	individuel	individuel	familial	familial	familial	individuel
Financement	mixte	mixte	État	local	local depuis 2003	mixte
Durée	illimitée	illimitée	illimitée	renouvelable annuellement	renouvelable annuellement	illimitée
Fiscalité	non imposable	imposable (1994)	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable
Dernières réformes	1991-2002	1994	2001	de 1996 à 2001	2003	2002
Indexation	Indice santé	taux de bien-être	taux de bien-être	-	prix à la consommation	sur les pensions
Nombre de bénéficiaires en 2003						
En % de la population totale	0,8	3	3,4	0,61*	2	6
En % de la population active	1,1	4,6	4,8		2,9	8,6

IRLANDE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	AUTRICHE	PORTUGAL	SUÈDE	ROYAUME-UNI
1977	1998-2002	1986	1963	dépend des <i>Lands</i>	1997	1957	1948
Supplementary Welfare Allowance	Reddito Minimo di Inserimento	Revenu minimum garanti	Allgemeine Bijstandwet	Sozialhilfe	Revenu social d'insertion	Ekonomiskt bistand	Income support
oui	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui
18 ans	non (sauf Campanie)	25 ans (oui)	18 ans	non	18 ans (oui)	non	16 ans
non	non	non	oui	étrangers, âgées, invalides	non	non	<18ans ;18-24 ans
montant minimal		montant minimal	montant minimal	panier de biens	montant minimal	panier de biens	montant minimal
R	R (1 à 3 ans selon nationalités)	R	R	varie selon le <i>Land</i>	R	R	R
non	oui	obligation variable	oui	oui	oui	oui	non
familial	familial	familial	individuel	familial	individuel	individuel	familial
État	État en majorité	État en majorité	État en majorité	local	État	local	État
illimitée	renouvelable annuellement	illimitée	illimitée	illimitée	12 mois	illimitée	illimitée
non imposable	non imposable	imposable	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable
1993 - 1998	2003	1999 - 2003	2004		2003	1998 - 2000	1988 - 2001
ad hoc	prix à la consommation	salaires minimum brut	salaires minimum net	taux de bien-être	ad hoc	enquête consommateurs	Index Rossi
1,2	0,2	2,3		0,7	3,1	3,2	3,7
1,8	0,2	3,4		1	4,6	4,6	5,6

Tableau 23 : Panorama des minima sociaux en Europe.

Source : Horusitzky *et al.* (2006), Tableau 1 p. 2 et 3.

Cette rapide description des conséquences du système français de redistribution des revenus, fondé sur un salaire plancher élevé et un revenu minimum offert aux personnes de plus de 25 ans, montre clairement que les jeunes Français sont particulièrement défavorisés. Vraisemblablement, un tel système n'est pas socialement efficace. Les enseignements de la théorie de la taxation optimale montrent en effet qu'il est efficace de donner un revenu minimum aux personnes dont la productivité est particulièrement faible et dont le coût de la pauvreté est important pour l'ensemble de la société. Tel est justement le cas des jeunes, qui ont eu peu de temps pour accumuler une expérience professionnelle et dont les stigmates d'un passage par la pauvreté ont des effets sur une période d'autant plus longue qu'ils sont jeunes. En la matière, les caractéristiques des jeunes devraient les destiner à bénéficier du revenu minimum si l'objectif des pouvoirs publics est de redistribuer les revenus au profit des personnes les plus désavantagées. La situation des jeunes Français est caractéristique d'une configuration « *insiders – outsiders* ». Les personnes plus âgées ayant un emploi poussent le salaire minimum vers le haut afin d'accroître leur propre rémunération. Ils empêchent de la sorte de nombreux jeunes peu qualifiés d'accéder

au monde du travail et refusent de payer pour les dédommager en leur interdisant le bénéfice du RMI.

3.2.2 Une multiplicité de dispositifs aux logiques contradictoires

La fiscalité française utilise une multiplicité de dispositifs reposant sur des logiques diverses. Nous avons vu qu'elle retient un salaire minimum élevé devant être compensé par de forts allègements de charges sociales ciblés afin de réduire sensiblement le coût du travail. Elle juxtapose aussi des prestations négativement liées aux revenus d'activité sous condition de ressources, différentielles ou dégressives et des prestations positivement liées aux revenus d'activité. Elle aboutit à un système peu lisible et à des taux marginaux d'impositions très heurtés et pouvant être très importants, et donc peu incitatifs.

A) Des prestations négativement liées aux revenus d'activité, sous condition de ressources, différentielles ou dégressives

La complexité de l'ensemble du système de prestations existant en France empêche d'en présenter une vision globale. Les principales caractéristiques de ce système sont détaillées dans le complément B de la DREES au présent rapport. On ne reprend ci-dessous que quelques unes de ses principales caractéristiques :

- Certaines prestations sont accordées sous conditions de ressources. C'est par exemple le cas de la prime de Noël accordée aux bénéficiaires de minima sociaux (dont le coût aurait été d'environ 0,6 milliard d'euros en 2007) et de l'allocation de rentrée scolaire (1,4 milliards d'euros) accordée sous condition de ressources aux familles bénéficiaires d'allocations familiales pour chaque enfant scolarisé âgé de 6 à 16 ans. Ces prestations sont souvent calculées par foyer fiscal comme dans le cas des deux exemples évoqués ici. L'existence d'un seuil de ressources pour en bénéficier aboutit à des taux de prélèvement marginal très élevés au moment du franchissement du seuil, ce qui peut avoir un fort effet désincitatif sur l'offre de travail de certains publics⁴⁵.
- D'autres prestations sont différentielles. C'est par exemple le cas du RMI créé en 1988, de l'Allocation de Parent Isolé (API) créée en 1976, de l'Allocation d'Adulte Handicapé (AAH) créée en 1975 ou de l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) créée en 1984 qui concerne les chômeurs en fin de droits. Au 31 décembre 2005, ces quatre prestations réunies comptaient 2,7 millions de bénéficiaires, dont 93 % avaient moins de 60 ans (voir Pla, 2006).

Le RMI est un dispositif d'assez grande ampleur. Il a bénéficié à environ 1,3 millions de personnes en juin 2007, pour un coût d'environ 6,5 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année 2007. Il permet d'assurer un revenu minimum à tout adulte de plus de 25 ans. A lui seul, un tel dispositif introduit donc sur le taux de prélèvement marginal un choc ponctuel à la baisse au moment du 25^{ème} anniversaire, puis une augmentation de 100 points de pourcentage tant que le revenu d'activité ne dépasse pas le montant du RMI. Afin de réduire l'effet désincitatif sur l'offre de travail d'un taux de prélèvement

⁴⁵ Le projet de loi de finances de la sécurité sociale de 1998 avait adopté le principe de la mise sous conditions de ressources de l'ensemble des allocations familiales. Cette disposition a été annulée en juin 1998, compte tenu des forts effets désincitatifs sur l'offre de travail qu'elle pouvait créer.

marginal de 100% induit par le caractère différentiel du RMI, un dispositif d'intéressement a été introduit à la fin des années 1990. Ce dispositif a connu quelques réformes, la dernière datant de 2006. Il comporte deux composantes : une prime de reprise d'emploi (1000 euros versés au 4^{ème} mois de reprise d'emploi) et la possibilité de cumuler durant une certaine période une partie du RMI avec le revenu d'activité. Ce dispositif d'intéressement concerne aussi d'autres prestations, comme l'allocation de parent isolé (API) ou l'allocation spécifique de solidarité (ASS). Il aboutit à influencer fortement dans une dimension temporelle le taux de prélèvement marginal sur les revenus d'activité pour les bénéficiaires de ces minima sociaux après leur reprise d'emploi.

- D'autres prestations sont dégressives. C'est le cas de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) et des Allocations Logements (AL) qui dépendent de manière dégressive des ressources du ménage. Le montant de ces prestations dépend aussi du loyer, de la taille du ménage et de la zone géographique. Les APL et AL sont des dispositifs de grande ampleur, leur coût global aurait été d'environ 15 milliards d'euros en 2007.
- . D'autres prestations enfin, sont liées à l'existence de revenus d'activité et visent à inciter leurs bénéficiaires à sortir de l'activité. C'est le cas du Complément de Libre Choix d'Activité (le CLCA), qui incite les parents de jeunes enfants à quitter le marché du travail. Cette prestation est d'assez grande ampleur, puisque son coût aurait été d'environ 3 milliards d'euros pour l'année 2007.

B) Une prestation positivement liée aux revenus d'activité : la prime pour l'emploi (PPE)

La PPE est un crédit d'impôt (ou impôt négatif) mis en place en 2001 afin d'augmenter le revenu global des personnes percevant un faible revenu d'activité. Il s'agit d'un dispositif à la fois redistributif, visant à réduire la pauvreté laborieuse, et incitatif, visant à accroître l'offre de travail des moins qualifiés (réduction des trappes à inactivité) en élargissant la distance entre revenus d'activité et revenus d'inactivité. Depuis son instauration, ce dispositif a connu différentes transformations. Il s'agit désormais d'un dispositif d'une réelle ampleur puisque son coût pour l'année 2007 serait d'environ 5 milliards d'euros. En 2007, plus de 9 millions de foyers auraient bénéficié de la PPE, soit plus d'un foyer sur quatre.

Les conditions d'éligibilité et le montant de la PPE dépendent de la composition et du revenu individuel mais aussi du revenu global du foyer, si bien que des personnes à faibles revenus mais dont le conjoint bénéficie d'un revenu d'activité élevé peuvent être exclues du bénéfice de la PPE. La PPE comprend deux parties : une première dépend des revenus d'activité individuelle à laquelle s'ajoutent des majorations pour personnes à charge. Un célibataire bénéficie de la PPE si son revenu individuel est compris entre 0,3 et 1,4 équivalent SMIC à temps complet. Le seuil inférieur de 0,3 équivalent SMIC à temps complet vise à ne pas encourager le facteur de pauvreté laborieuse que constituent des activités à temps très réduit. La PPE est partiellement proratisée pour les personnes ayant travaillé à temps incomplet toute l'année (activité à temps partiel ou activité sur une partie de l'année seulement). Le montant maximal de la PPE est d'environ 950 euros annuels (en 2007), pour un revenu d'activité annuel d'environ 12500 euros (soit approximativement un équivalent SMIC à temps complet) : elle correspond alors à l'équivalent d'un treizième mois.

Les inconvénients de la PPE ont été soulignés dans de nombreux travaux (par exemple, Conseil des Impôts, 2003). Ils sont principalement les suivants :

- Compte tenu du grand nombre de ses bénéficiaires, la PPE est très diluée et son faible montant pour un grand nombre de foyers réduit l'impact incitatif sur l'offre de travail tout en aboutissant à un coût financier non négligeable.
- La PPE demeure assez peu ciblée, en particulier sur les personnes les plus pauvres (par exemple les salariés à temps partiel rémunérés au SMIC) et celles dont les coûts associés à l'activité sont les plus importants (parents de jeunes enfants du fait des frais de garde).
- La distance temporelle entre le fait générateur (l'activité) et le versement de la PPE est importante (en moyenne plus d'un an) ce qui, pour des personnes ayant de faibles revenus et donc une forte préférence pour le présent car soumises à des contraintes de liquidité, réduit le caractère incitatif du dispositif.
- La familiarisation partielle de la PPE peut désinciter à la bi-activité dans les ménages comportant deux adultes.
- Les conditions de bénéfice de la PPE sont déclaratives, et pour certaines (comme le caractère incomplet de l'activité) coûteuses à contrôler dans le cadre de déclarations fiscales, ce qui aboutit à une proportion non négligeable de paiements indus.
- Dans la phase de dégressivité de la PPE, les effets de trappe à bas salaires déjà induits par la dégressivité des allègements de cotisations sociales sont amplifiés.

C) Un taux de prélèvement marginal multidimensionnel, heurté et ayant un faible pouvoir incitatif

Il résulte de cette diversité de dispositifs juxtaposés les uns à côté des autres que le taux de prélèvement marginal sur les revenus d'activité est en France d'une grande complexité : il apparaît à la fois multidimensionnel et très heurté. Ces caractéristiques réduisent la lisibilité des dispositifs et aboutissent à des incitations contradictoires sur l'offre de travail.

Un taux de prélèvement marginal multidimensionnel

Pour s'en tenir aux principales caractéristiques, le taux de prélèvement marginal dépend à la fois :

- Des revenus d'activité individuels, de façon décroissante sous condition de ressources (allocation de rentrée scolaire...), différentielle (RMI...) ou dégressive (APL...) ou croissante (PPE) ;
- Des revenus du foyer, car la plupart des prestations introduisent cette dimension de façon diversifiée ;
- Du nombre de personnes à charge, cette dimension est présente, également de façon diversifiée, dans la plupart des prestations ;
- De l'âge, essentiellement du fait du conditionnement du bénéfice du RMI à un minimum de 25 ans ;

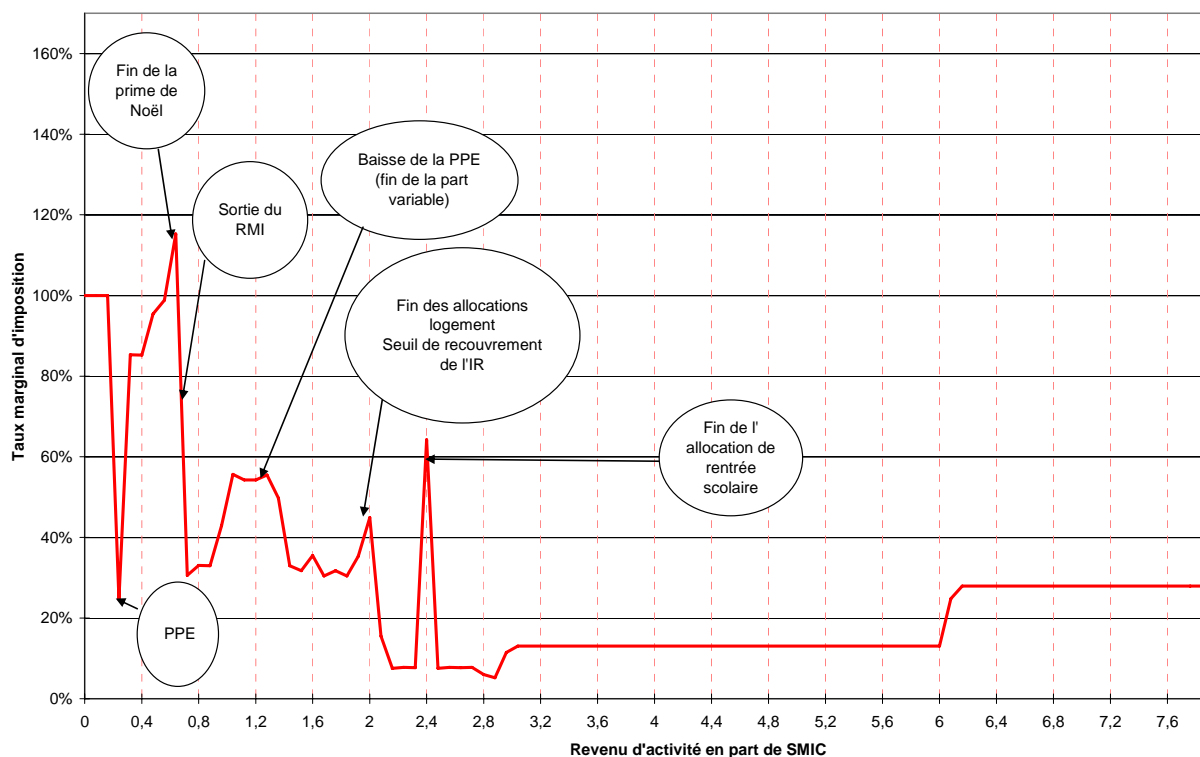
- De l'ancienneté dans l'activité, principalement du fait des dispositifs d'intéressement associés à des prestations comme le RMI, l'API ou l'ASS.

Une telle complexité réduit bien évidemment la lisibilité d'ensemble de ces dispositifs.

Un taux de prélèvement marginal très heurté et à faible pouvoir incitatif

La Figure 25 représente le taux de prélèvement marginal apparent pour un foyer composé d'un couple mono actif ayant deux enfants. Du fait de la complexité qui vient d'être évoquée, cette courbe pourrait différer pour d'autres configurations de foyer et d'âge. Par exemple, l'amorçage de cette courbe à un taux de 100 % est dû au caractère différentiel du RMI (l'effet de l'intéressement n'est pas pris en compte dans cette représentation qui correspond à une approche statique). Cet amorçage serait à 0 % dans le cas où la personne en activité dans ce couple aurait moins de 25 ans et serait en conséquence non éligible au RMI. D'autres situations familiales sont présentées dans le complément D de la DGTPE.

Figure 25 : Taux marginal de prélèvement par un couple mono actif ayant 2 enfants, au 1^{er} janvier 2007



Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette PARIS. Le dispositif transitoire d'intéressement n'est pas pris en compte.

Lecture : Au bas des revenus d'activité, le taux de prélèvement de 100 % signifie qu'un euro de plus de revenu d'activité est associé à un euro de moins de prestation (ici de RMI), si bien qu'au total le revenu après transfert demeure inchangé. L'ampleur des variations du taux de prélèvement représenté sur ce graphique dépend du pas retenu : elles sont d'autant plus importantes que le pas est faible. Le pas est ici de 0,08 * SMIC mensuel, soit

l'effet sur le revenu mensuel d'activité d'une variation de près de 3 heures hebdomadaires de travail pour un salarié au SMIC.

L'allure très générale de la courbe a bien la forme en U compatible avec des simulations qui peuvent être obtenues dans un cadre de taxation optimale. Pour autant, elle est très heurtée au bas de la distribution du revenu d'activité et le taux de prélèvement marginal s'y modifie souvent de plusieurs dizaines de points à la hausse ou à la baisse sur des étendues très restreintes du revenu d'activité. Ces mouvements sont particulièrement importants aux moments du début et de fin de droits des prestations sous conditions de ressources (prime de Noël et allocation de rentrée scolaire), au moment des fins de droit des prestations différentielle (ici RMI) ou dégressives (type allocations logement) ou du début et de la fin des droits des prestations du type PPE (qui est successivement progressive, neutre puis dégressive par rapport au revenu d'activité). Ce caractère très heurté de la courbe de prélèvement marginal peut avoir deux conséquences opposées pour les individus potentiellement concernés : (i) une absence de lisibilité des dispositifs déployés dont les signaux incitatifs sont brouillés ; (ii) des incitations contradictoires sur l'offre de travail selon le niveau de revenu d'activité. Dans tous les cas, il aboutit, pour l'ensemble des dispositifs déployés, à une forte perte du pouvoir incitatif sur l'offre de travail des moins qualifiés, ce qui est regrettable.

Le faible pouvoir incitatif des dispositifs déployés sur l'offre de travail des moins qualifiés est illustré dans différents cas-types par le Tableau 14 ci-dessous. Le gain de revenu mensuel net (variation du revenu d'activité plus variation des transferts nets) du passage de l'inactivité à l'activité au SMIC, à mi-temps ou à temps plein, apparaît très faible, tout particulièrement dans le cas d'un passage à une activité à mi-temps. Par exemple, dans le cas d'un célibataire ou d'un couple mono-actif, il ne dépasse jamais 120 euros !

Tableau 14 : Gain de revenu mensuel pour un emploi au SMIC par rapport à l'inactivité en 2007

Situation familiale du ménage		Emploi...			
		... à mi-temps		... à plein temps	
Célibataire	Sans enfant	117 €	17 %	411 €	60 %
	Un enfant	74 €	8 %	433 €	44 %
Couple monoactif	Sans enfant	80 €	9 %	297 €	33 %
	Un enfant	83 €	8 %	252 €	23 %
	Deux enfants	86 €	7 %	259 €	20 %
	Trois enfants	89 €	6 %	417 €	27 %
Couple biactif	Sans enfant	385 €	32 %	843 €	70 %
	Un enfant	369 €	28 %	732 €	55 %
	Deux enfants	386 €	25 %	728 €	47 %
	Trois enfants	411 €	21 %	768 €	39 %

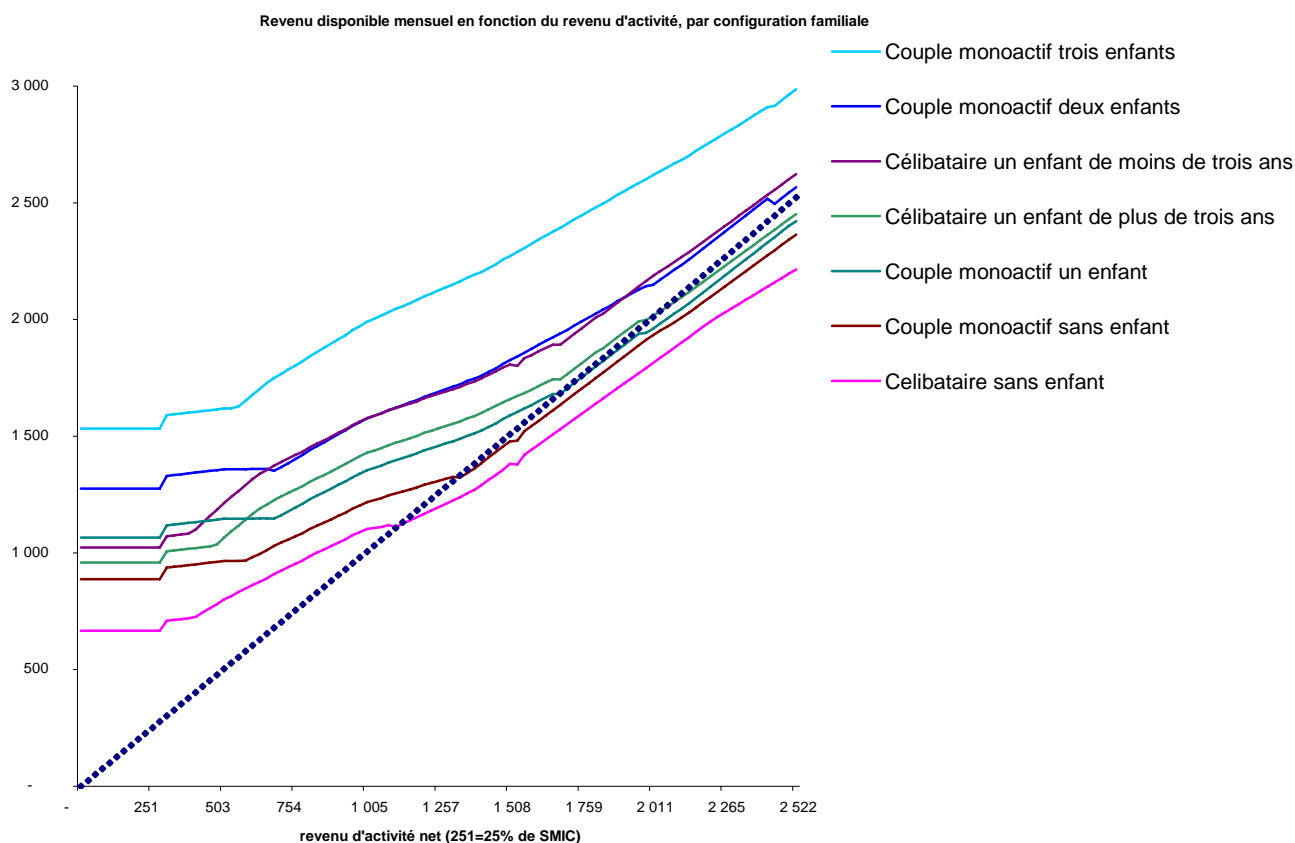
Dans les différents cas-types présentés dans ce Tableau, les enfants mentionnés sont supposés avoir plus de trois ans et être scolarisés (ils ouvrent droit à l'Allocation de Rentrée Scolaire). Le dispositif transitoire d'intéressement n'est pas pris en compte.

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette PARIS .

La Figure 26 représente, au 1^{er} juillet 2007, les revenus nets en fonction des revenus d'activité selon différentes configurations familiales lorsqu'il est tenu compte de l'ensemble du système

d'imposition et des transferts⁴⁶. Cette Figure confirme les enseignements du Tableau 14. Le gain d'un emploi à mi-temps comparé à l'inactivité est relativement faible pour pratiquement toutes les configurations familiales. Il existe aussi de nombreuses plages au dessous de 700 euros où un accroissement du revenu d'activité n'entraîne pas d'augmentation du revenu disponible.

Figure 26: Revenu disponible en fonction du revenu d'activité au premier juillet 2007. Les impôts et transferts pris en compte sont : RMI, API, ASF, AF, AL, Allocation de base de la Paje, CF, ARS, impôt sur le revenu et taxe d'habitation. Source : DGTPE.



L'ensemble des données qui viennent d'être présentées illustrent de façon forte le besoin de simplifier l'architecture des dispositifs déployés de façon à renforcer leur pouvoir incitatif sur l'offre de travail des peu qualifiés, sans réduire leur impact en termes de lutte contre la pauvreté et au moindre coût pour les finances publiques. Le revenu de solidarité active s'inscrit dans cette perspective.

⁴⁶ Les impôts et transferts pris en compte sont : RMI, API, ASF, AF, AL, Allocation de base de la Paje, CF, ARS, impôt sur le revenu et taxe d'habitation.

3.2.3. Les perspectives offertes par le Revenu de Solidarité Active

Le Revenu de Solidarité Active (RSA)⁴⁷ devrait remplacer par un dispositif unique et permanent la Prime pour l'Emploi, le Revenu Minimum d'Insertion, l'Allocation de Parent Isolé et, le cas échéant, d'autres minima sociaux, ainsi que les dispositifs transitoires d'intéressement à la reprise d'activité qui y sont associés. C'est une prestation sociale dont le montant est modulé en fonction de la composition de la famille et des revenus d'activité perçus.

Les déterminants du montant du RSA

Quatre paramètres déterminent le montant du RSA versé à un individu :

- La situation familiale : le montant du Revenu de Solidarité Active varie selon la situation familiale, comme c'est le cas actuellement pour le RMI, selon une échelle d'équivalence qui permet de tenir compte de l'impact de la taille des ménages sur le niveau de vie en leur sein⁴⁸ ;
- Un revenu minimum garanti (ou « point d'entrée du barème ») : ce revenu est déterminé en fonction du niveau actuel des minima sociaux : selon le projet exposé dans le *Livre Vert*, la création du RSA ne doit pas conduire à une dégradation du niveau de revenu des personnes qui vivent des minima sociaux ;
- Le niveau des revenus d'activité professionnelle : ces revenus sont pour partie cumulables avec le revenu minimum garanti après application d'un taux de cumul qui garantit une progression régulière des ressources globales du ménage en fonction des revenus d'activité perçus ;
- Le taux de cumul du RSA détermine à la fois le revenu de sortie du RSA et le rythme de progression des revenus globaux chaque fois que les revenus professionnels augmentent ; plus le taux est élevé, plus les gains à la reprise d'activité sont élevés.

Le nombre de bénéficiaires du RSA dépend très directement de ces paramètres.

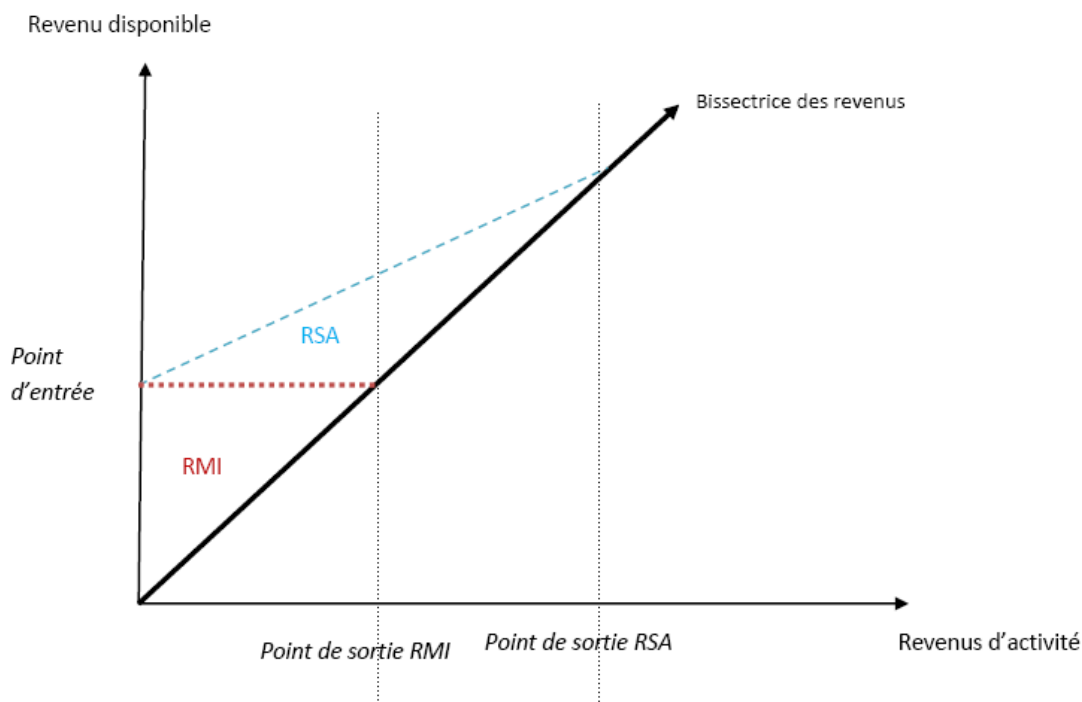
La Figure 27 ci-dessous illustre le fonctionnement de ces différents paramètres et permet de comparer les barèmes du RMI et du RSA⁴⁹.

⁴⁷ Cette description reprend des éléments de présentation du RSA développés dans le *Livre Vert* du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté intitulé *Vers un revenu de solidarité active*, paru le 18 février 2008, disponible à http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf.

⁴⁸ L'échelle retenue est celle la plus couramment admise par les organismes statistiques internationaux dite échelle OCDE. Elle sert notamment au calcul du taux de pauvreté. Elle consiste globalement à valoriser pour 1 la première personne du ménage, pour 0,5 chaque autre adulte ou enfant de plus de 14 ans, pour 0,3 chaque enfant de moins de 14 ans.

⁴⁹ Le taux de cumul correspond à la pente de la droite en trait pointillé.

Figure 27 : La relation entre revenu d'activité et revenu disponible prévue par le Revenu de Solidarité Active.

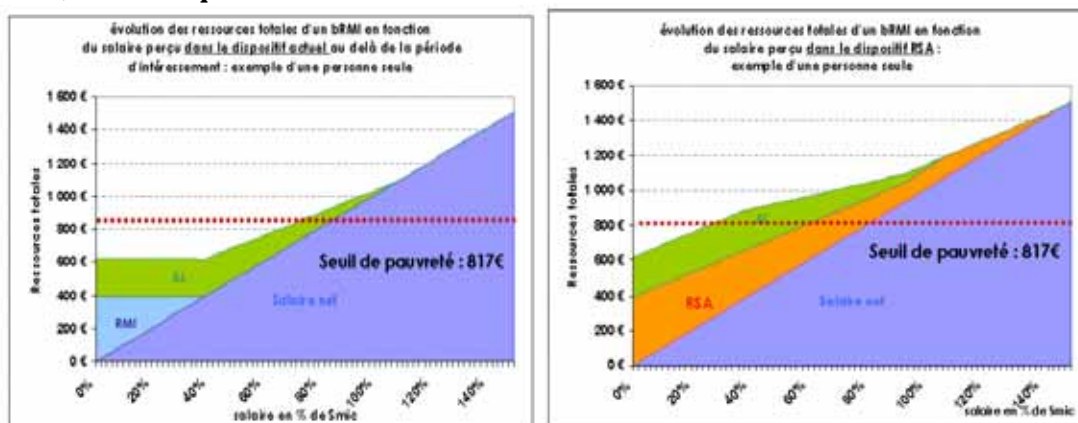


Source : *Livre Vert*, p. 73.

Le *Livre Vert* du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté présente l'évolution des ressources totales d'une personne seule en fonction de l'évolution des revenus d'activité en l'absence de RSA (et hors intéressement temporaire) et avec le RSA selon les deux graphiques de la Figure 28 ci-dessous. Le taux de cumul y est fixé à 70 %. On voit que la mesure produit deux effets :

- elle lisse les effets de seuil en permettant une évolution régulière des ressources quand les revenus du travail augmentent ;
- elle renforce le pouvoir d'achat des ménages à bas revenus.

Figure 28 : Revenu disponible et revenu d'activité avant (graphique de gauche) et après (graphique de droite) la mise en place du RSA⁵⁰.



Source : *Livre Vert*, p. 74.

Les conséquences du RSA sur le volume d'heures travaillées et sur les inégalités

Avec un taux de cumul de 70 %, la Figure 28 indique que le RSA devrait accroître les revenus des personnes qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 1,4 Smic à plein temps. Les conséquences d'une telle modification du barème fiscal sont bien connues (voir par exemple Cahuc et Zylberberg, 2003) : l'offre de travail des célibataires, des parents isolés et des couples mono-actifs devrait s'accroître ; les résultats sur l'offre de travail sont plus ambigus pour les couples bi-actifs, avec un impact plutôt négatif sur les heures travaillées du deuxième conjoint. Globalement, néanmoins, les études portant sur les effets de l'impôt négatif aux Etats-Unis et au Royaume-Uni montrent que ce type de changement de barème a un impact positif sur l'offre de travail. Il présente aussi l'avantage de redistribuer des ressources vers des personnes situées en bas de la distribution des revenus.

La présentation des figures 27 et 28 ne tient pas compte du financement du RSA. Si ce dernier devait accroître les dépenses publiques, l'effet positif sur le volume global d'heures travaillées et sur les revenus nets des bénéficiaires pourrait s'en trouver limité (voire annulé). En fait, le RSA n'augmente pas nécessairement les dépenses publiques, tout dépend des paramètres choisis pour son profilage ; en particulier le taux de cumul joue un rôle crucial. Par rapport à la situation actuelle (sans RSA, mais avec la Prime Pour l'Emploi et d'autres transferts sociaux comme l'API), le Tableau 15 ci-dessous indique que dans la variante où le RSA permet de conserver 70 % de chaque euro gagné, son surcoût global est de 2,2 milliards d'euros. Ce scénario correspond à la figure 28. En revanche, si le RSA ne permet de conserver que 60 % de chaque euro gagné, le surcoût lié à son introduction devient négatif. Dans ce cas, le RSA permet d'économiser 1,5 milliards d'euros. De telles économies signifient que les transferts vers certains ménages diminuent drastiquement. Avec un taux de cumul de 60 %, la sortie du RSA se situe alors approximativement à 1,05 Smic alors qu'elle était d'environ 1,4 Smic avec un taux de cumul à 70 %. Les perdants sont donc ceux qui perçoivent un salaire compris entre 1,05 Smic et 1,4 Smic.

⁵⁰ Sur ces graphiques, AL désigne les allocations logement.

Tableau 15 : Coût du Revenu de Solidarité Active en milliards d'euros.**Variante 1 : Revenu disponible = RMI + 0,7 fois le revenu d'activité.****Variante 2 : Revenu disponible = RMI + 0,6 fois le revenu d'activité**

	Variante 1	Variante 2
Coût brut du RSA	10,5	6,8
Surcoût lié à l'introduction du RSA	2,2	-1,5

Source : Calculs réalisés par la Direction de la Statistique, des Etudes et de la Recherche de la CAF.

De manière générale, le RSA se traduit par un transfert de ressources supplémentaires vers les ménages à très bas revenu qui doit être financé d'une façon ou d'une autre. En tout état de cause, ce financement doit réduire le revenu net des ménages qui le supportent. Si le financement s'opère grâce à des prélèvements proportionnels, telles que des taxes indirectes par exemple, le résultat consistera en une (petite) diminution du pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages (y compris des inactifs qui touchent le RMI), qui devrait avoir un effet faiblement négatif sur l'offre de travail globale venant contrecarrer les effets positifs sur l'offre de travail des bénéficiaires du RSA. Si le financement est réalisé grâce à une augmentation de l'impôt sur le revenu (qui peut aussi prendre la forme d'une réduction de la Prime Pour l'Emploi), la mise en place du RSA se traduira par une réduction de l'offre de travail des personnes concernées par les hausses d'impôt.

L'intégration de la Prime Pour l'Emploi dans le dispositif du RSA peut aussi contribuer à réduire l'offre de travail des ménages bi-actifs rémunérés au voisinage du Smic. En effet, actuellement, un ménage bi-actif sans enfant percevant un revenu d'activité égal à deux Smic à plein temps bénéficie d'une prime pour l'emploi d'un montant d'environ 1800 euros annuels. Or, le tableau 16 ci-dessous, qui donne le montant du RSA en fonction du revenu d'activité et de la situation familiale, indique qu'un ménage de ce type ne toucherait aucun revenu au titre du RSA. Une telle chute de revenu devrait avoir un effet négatif sur l'offre de travail de ce type de ménage.

Tableau 16 : Les montants du RSA en fonction de la configuration familiale et des revenus d'activité perçus (Taux de cumul = 70 %).

situation familiale \ quotité d'activité	quart-temps (250 € de revenus)	mi-temps (500 € de revenus)	temps plein (1000 € de revenus)
Célibataire sans enfant	313 €	237 €	87 €
Personne isolée avec un enfant de moins de trois ans	311 €	236 €	85 €
Couple mono actif sans enfants	480 €	405 €	254 €
Couple bi-actif* sans enfant	179 €	103 €	0 €
Couple mono actif avec deux enfants	480 €	405 €	254 €
Couple biactif* avec deux enfants	179 €	103 €	0 €

Le salaire du conjoint est fixé au niveau du SMIC mensuel (1000 € environ)

Source : Livre Vert (2008, p. 40)

Le RSA et les jeunes

Dans le projet contenu dans le Livre Vert (2008), il est prévu que le RSA ne pourra bénéficier qu'aux personnes actuellement éligibles au RMI, en l'occurrence les adultes de 25 ans et plus (ainsi que les parents ou futurs parents de 18 à 25 ans). Or, nous avons souligné dans ce rapport que les jeunes Français sont dans une situation particulièrement désavantageuse comparée à celle

qui prévaut dans la plupart des pays européens : leur accès à l'emploi est rendu difficile par un salaire minimum élevé et ils ne bénéficient pas du RMI. La mise en place du RSA pourrait être l'occasion de faire évoluer cette situation.

Le principal obstacle est évidemment d'ordre budgétaire. L'exclusion des jeunes de 18 à 25 ans des bénéficiaires du RMI permet de faire d'importantes économies budgétaires⁵¹. Pour cette raison, les scénarios envisagés par l'administration se limitent à des cas où les jeunes ne pourraient disposer que du « chapeau » du RSA, c'est-à-dire du montant du RSA diminué de celui du RMI, correspondant à l'aire « RSA » de la figure 27.

Les calculs réalisés par la Direction de la Statistique, des Etudes et de la Recherche de la CAF permettent de quantifier le coût d'une telle extension du RSA aux jeunes adultes ayant entre 18 et 25 ans. Avec un taux de cumul de 70 %, le coût brut s'élève à 12,6 milliards d'euros, soit 2,1 milliards supplémentaires par rapport au projet initial de RSA qui excluait les adultes entre 18 et 25 ans (le tableau 15 montre que le coût brut est alors de 10,5 milliards d'euros). Comparée à la situation actuelle (sans RSA), le surcoût calculé par la CAF serait de 4,3 milliards d'euros.

Les chiffres deviennent sensiblement plus « raisonnables » avec un taux de cumul de 60 %. Selon les calculs de la Direction de la Statistique, des Etudes et de la Recherche de la CAF, le coût brut d'un RSA-« chapeau » qui concernerait aussi les adultes ayant entre 18 et 25 ans n'est plus « que » de 7,9 milliards d'euros, soit 1,1 milliard de plus que la variante qui aurait exclu les adultes entre 18 et 25 ans (selon le tableau 15, $7,9 - 6,8 = 1,1$). Mais le surcoût net par rapport à la *situation actuelle* (sans RSA, avec la PPE et d'autres transferts sociaux comme l'API) devient *négatif*. L'économie serait de l'ordre de 400 millions d'euros. Elle est bien entendu moindre que celle réalisée avec l'exclusion des adultes entre 18 et 25 ans (le tableau 15 montre qu'elle atteignait 1,5 milliard d'euros dans la variante 2), mais il n'en demeure pas moins qu'il est possible de profiler raisonnablement le RSA sans que l'extension de son « chapeau » aux adultes ayant entre 18 et 25 ans n'implique un surcoût par rapport à la situation actuelle. Néanmoins, cette stratégie devrait s'inscrire, à terme, dans un mouvement d'intégration des jeunes de 18 à 25 ans dans un dispositif identique à celui des personnes de 25 ans et plus.

3.3. Salaire minimum et dialogue social

La France est caractérisée par une détermination très centralisée du salaire minimum : celui-ci s'applique à tous, indifféremment, sans distinction liée à l'âge, au lieu, au domaine d'activité ou à la profession. A ce titre, comme nous l'avons montré dans la première partie de ce rapport, la France est dans une situation extrême au sein des pays de l'OCDE. En particulier, les pays scandinaves n'ont pas de salaire minimum encadré par la loi et l'Etat, les salaires planchers étant négociés par les syndicats. Le Danemark est un exemple symptomatique en la matière. Depuis l'accord fondateur de 1899 leur reconnaissant une légitimité mutuelle, les syndicats de travailleurs et d'employeurs négocient l'ensemble des salaires sans aucune intervention de l'Etat. La France est dans une situation opposée : le salaire minimum y est élevé et il couvre une partie importante des salariés. Cette situation, où l'Etat se substitue aux partenaires sociaux pour organiser le

⁵¹ Ces économies sont difficiles à calculer car les jeunes adultes sans charge de famille ont accès à une multiplicité d'autres dispositifs, décrits dans le rapport De Foucauld et Roth (2002), auxquels le RMI se substituerait au moins pour partie. En outre, le surcoût d'un RMI qui bénéficierait aussi aux jeunes adultes sans charge de famille dépendrait de leurs conditions d'éligibilité, notamment pour ce qui concerne leur rattachement au foyer fiscal de leurs parents. Toutes ces raisons font qu'il est difficile d'établir des chiffrages cohérents. Au moment de mettre sous presse ce rapport, l'administration n'a pas été en mesure de nous donner des évaluations chiffrées du coût du RMI étendus aux jeunes de 18 à 25 ans sans charge de famille.

fonctionnement du marché du travail, réduit de fait le champ d'exercice du dialogue social (3.3.1). Elle a en conséquence un effet délétère sur les relations sociales (3.3.2).

3.3.1. Un lien négatif entre taux de syndicalisation et salaire minimum légal

Un salaire minimum légal contraignant est systématiquement associé à un taux de syndicalisation faible comme le montre la Figure 29 ci-dessous. Sur cette figure, le degré de contrainte induit par le salaire minimum légal reporté sur l'axe horizontal est mesuré par un indice dont la construction a été décrite au § 1.2.1. Rappelons qu'il est compris entre zéro et un, qu'il tient compte du niveau du salaire minimum par rapport au salaire moyen, du degré d'encadrement du salaire minimum par la loi et des exceptions légales, liées à l'âge, à la profession, au secteur ou à des zones géographiques.

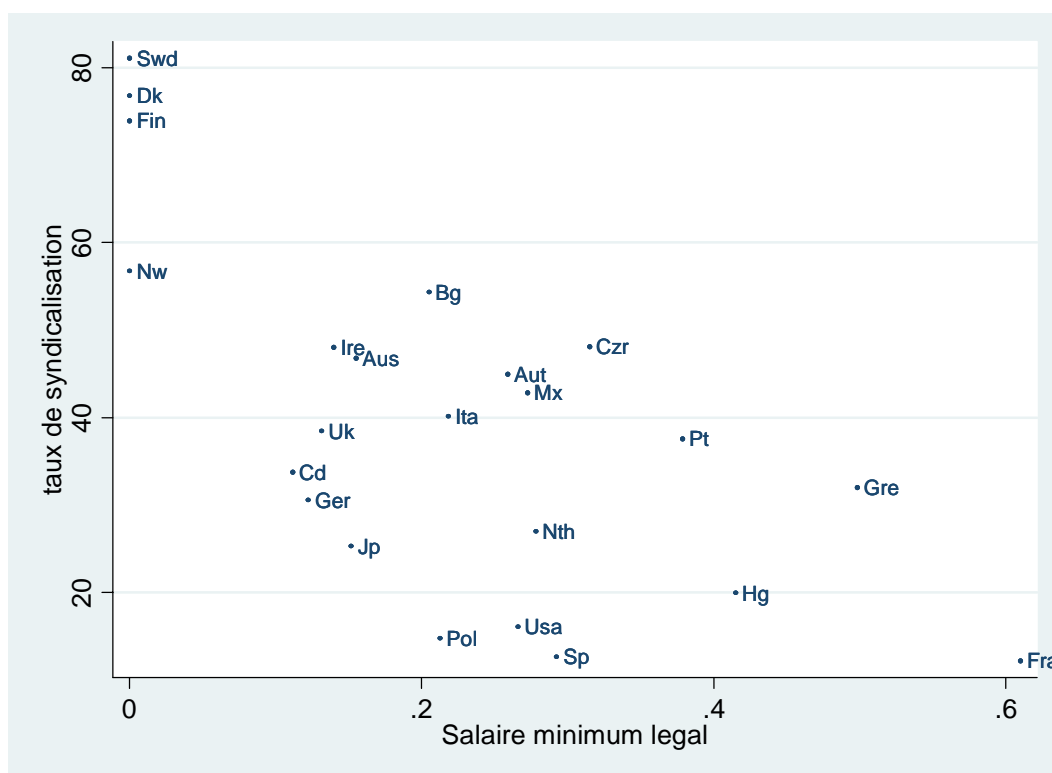


Figure 29 : Taux de syndicalisation et salaire minimum légal.

Source : Aghion *et al.* (2007).

La contribution de Aghion *et al.* (2007) montre qu'une telle corrélation existe aussi entre les changements au cours du temps des salaires minima et des taux de syndicalisation. Il apparaît notamment que le salaire minimum a plus augmenté, depuis le début des années 1970, dans les pays où le taux de syndicalisation a plus diminué. A ce titre, la France est encore une fois dans une situation extrême. Le salaire minimum a très fortement augmenté sur cette période, tandis que le taux de syndicalisation a chuté considérablement, pour atteindre aujourd'hui 8 % dans l'ensemble de l'économie, et seulement 5 % dans le secteur marchand, le taux le plus bas des pays de l'OCDE. On pourrait penser que ce déclin du syndicalisme est incontournable, car lié à la tertiarisation de l'économie, à la mondialisation et aux transformations de la population active. La réalité est plus complexe. En fait, la syndicalisation ne diminue pas dans plusieurs pays riches

pourtant soumis aux mêmes transformations structurelles que la France. Entre 1970 et aujourd'hui, les taux de syndicalisation ont augmenté en Suède, en Finlande, en Norvège et au Danemark, pays où le salaire minimum légal est inexistant et où les syndicats sont opposés à son introduction⁵². On a signalé en introduction qu'en Allemagne, l'instauration d'un salaire minimum légal est en discussion, mais qu'elle suscite des débats, le rapport Chertier (2006, p. 44) indiquant à cet égard que, par une pétition signée par 750 000 personnes, le syndicat IG Metall s'est un temps opposé à ce projet en réclamant vigoureusement la défense de l'autonomie contractuelle. La relation décroissante entre salaire minimum et syndicalisation s'observe aussi aux Etats-Unis, où les Etats dont le salaire minimum est plus élevé ont aussi un taux de syndicalisation plus faible. La relation négative entre salaire minimum et taux de syndicalisation est donc bien établie : elle s'observe dans de nombreuses circonstances.

3.3.2. Un lien négatif entre salaire minimum légal et qualité des relations salariales

Le lien négatif entre taux de syndicalisation et salaire minimum légal peut refléter une double causalité. D'une part, la contrainte imposée par le salaire minimum peut être la conséquence de la faiblesse des syndicats dans la mesure où l'Etat se substitue, en imposant des minima légaux, aux syndicats, pour défendre les intérêts de certaines catégories de salariés. Mais, d'autre part, un salaire minimum légal contraignant peut aussi diminuer les incitations à adhérer aux syndicats, car les gains salariaux procurés par l'adhésion sont d'autant plus faibles que le salaire minimum est élevé et concerne une large fraction de la population.

Selon cette dernière hypothèse, un salaire minimum contraignant peut affaiblir le dialogue social et dégrader de ce fait la qualité des relations salariales. La Figure 30 ci-dessous contient des informations compatibles avec une telle interprétation. Dans cette figure, la qualité des relations est évaluée grâce à l'enquête *Global Competitiveness Report* qui interroge plusieurs milliers de cadres dirigeants dans plus de 50 pays, en leur demandant notamment si les relations employeurs/employés sont coopératives dans leur pays. La réponse peut indiquer un niveau variable de coopération, sur une échelle croissante allant de 1 à 7. Cette figure montre un fort contraste entre la situation française et celles des pays scandinaves (ici le Danemark, la Finlande et le Suède), les autres pays connaissant des situations intermédiaires variées. Par rapport aux pays scandinaves, la France, qui se caractérise comme on l'a vu plus haut par un salaire minimum légal relativement contraignant, la qualité des relations de travail et le taux de syndicalisation sont plus faibles. La France se distingue encore une fois : elle a un salaire minimum légal plus contraignant, des relations de travail moins coopératives et un taux de syndicalisation plus faible.

⁵² Voir Blanchflower (2006).

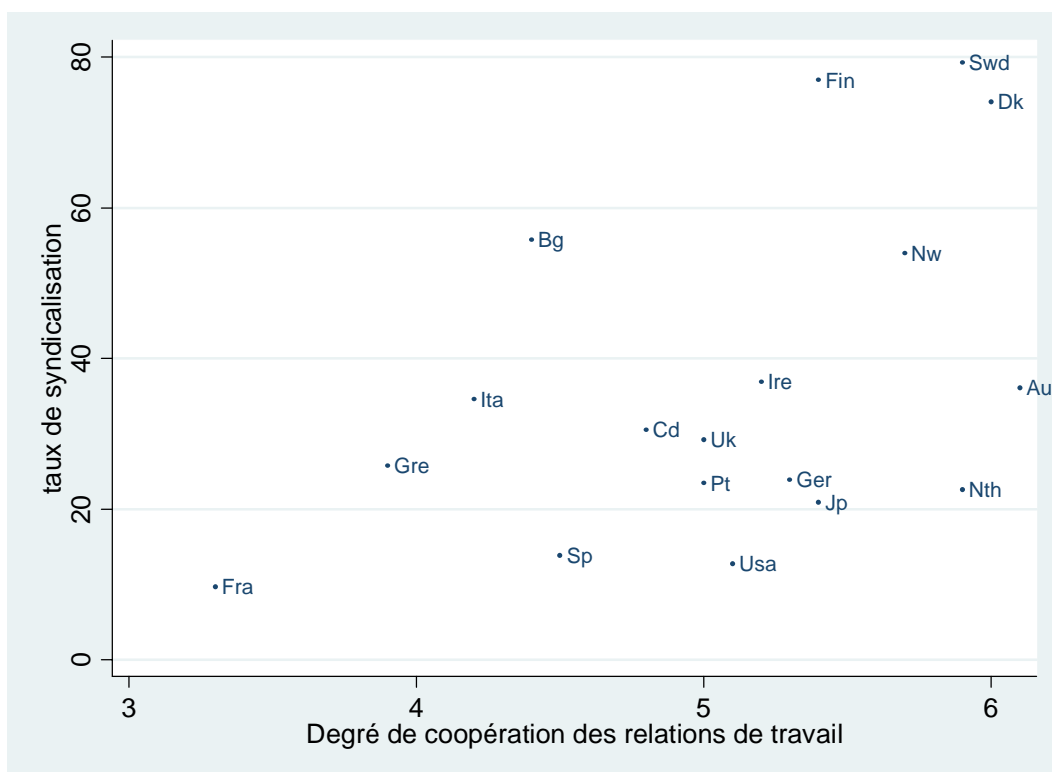


Figure 30 : Degré de coopération des relations de travail et taux de syndicalisation à la fin des années 1990. Le degré de coopération des relations de travail est mesuré par la réponse à la question suivante posée à des cadres dirigeants : « Les relations entre salariés et employeurs sont elles coopérative ? ». La réponse se situe sur une échelle allant de 1 (pour pas du tout coopératives) à 7 (pour très coopératives). Le graphique donne la réponse moyenne par pays.

Source : Global Competitiveness Report 1999 et OCDE.

Cette constatation suggère que certaines politiques publiques peuvent, en limitant les incitations à s'investir dans l'action collective, influencer les normes sociales et s'associer ainsi, à terme, à un faible développement d'attitudes sociales coopératives⁵³. L'évolution conjointe du salaire minimum et de la syndicalisation en France depuis le début des années 1970 est symptomatique d'un tel phénomène.

Certes, en l'absence de négociations salariales entre partenaires sociaux, le salaire minimum légal peut bien constituer un substitut à l'action syndicale pour améliorer le pouvoir d'achat des salariés. Néanmoins, l'action de l'Etat a de fortes chances d'être moins efficace que la négociation dans la mesure où l'Etat ne dispose pas d'une information aussi fine que celle des partenaires sociaux sur la situation des entreprises, des secteurs d'activité et sur la productivité des travailleurs. Ses capacités à fixer un niveau de salaire adapté à la compétitivité de chaque entreprise et secteur d'activité sont bien moindres que celles de syndicats bien implantés. On doit donc s'attendre à ce que les marchés du travail où le salaire minimum légal est contraignant et le taux de syndicalisation faible aient de moins bonnes performances que ceux où la syndicalisation est forte et le salaire minimum légal peu contraignant.

En France, un salaire minimum légal qui redeviendrait un salaire plancher et associé à des minima salariaux plus décentralisés, résultant de la négociation collective, pourrait permettre d'obtenir des niveaux de salaire plus adaptés aux contraintes propres à chaque branche d'activité et à chaque

⁵³ Ces thèmes sont développés notamment par Ostrom (2005).

entreprise. Mais une telle décentralisation nécessite un dialogue social entre des partenaires sociaux bien implantés dans les entreprises du secteur marchand. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle, où de nombreux minima de branche sont inférieurs au salaire minimum. Cette situation, qui persiste depuis deux décennies, provient en partie de la croissance rapide du salaire minimum depuis le début des années 1970, mais aussi de la faiblesse relative (en comparaison avec d'autres pays, dont surtout les pays scandinaves) de la négociation collective. Cette faiblesse relative de la négociation collective dans notre pays est liée à l'importance voire l'omniprésence du droit réglementaire qui laisse peu de champ à l'élaboration d'un droit conventionnel⁵⁴. Ce constat, largement développé dans le cadre de ce rapport, s'observe aussi dans de nombreux autres domaines du droit social. Il est également lié à l'organisation du financement des syndicats et de leur mode de représentativité.

Il est essentiel de modifier cette situation et d'augmenter le champ d'exercice effectif de la négociation collective afin que le droit conventionnel prenne une place plus grande au dépend d'un droit réglementaire dont l'homogénéité néglige la diversité des besoins des entreprises et des attentes des individus, en emploi ou non. Diverses voies sont en toute généralité envisageables pour une telle évolution (voir Barthélémy et Cette, 2006). Pour l'essentiel, il s'agit de donner un espace effectif plus important à la négociation collective dans la détermination des minima de branches, comme cela est par exemple le cas dans les pays scandinaves où les inégalités sont par ailleurs plus réduites qu'en France.

⁵⁴ Cf. Barthélémy et Cette (2006).

Préconisations

La lutte contre les inégalités et la pauvreté nécessite d'agir dans de nombreuses directions. Les politiques d'éducation et de formation doivent évidemment y occuper une place privilégiée. Les politiques de la ville et du logement également. Mais le salaire minimum et plus généralement les dispositifs de soutien aux bas revenus ne doivent pas être considérés comme des sujets moins importants, car a priori moins consensuels. En France, de nombreuses personnes sont enfermées durablement dans des situations de pauvreté ou des carrières peu attractives par la faute de politiques inadéquates concernant les bas revenus. L'objectif des préconisations qui concluent ce rapport est de proposer une architecture plus cohérente pour ces politiques.

L'analyse économique et l'examen des dispositifs existant aussi bien en France qu'à l'étranger dégagent trois enseignements importants susceptibles d'orienter, dans les années à venir, l'évolution du salaire minimum et des politiques en faveur des bas revenus :

- 1- Le SMIC couvre une proportion importante de salariés. Il est fixé par voie légale de manière uniforme. Il a aussi connu de fortes hausses certaines années. Son mode de revalorisation diffère sensiblement de ceux qui sont mis en œuvre dans de nombreux pays où le salaire minimum est fixé soit par voie conventionnelle soit par voie légale, mais en admettant généralement des minima différents par âge, secteur, profession ou région. Une telle situation déresponsabilise les partenaires sociaux en réduisant l'espace conventionnel et l'intérêt de la négociation collective. C'est la raison pour laquelle, dans les pays scandinaves où le taux de syndicalisation est très élevé et la négociation collective très active, les syndicats ont manifesté leur opposition à l'introduction d'un salaire minimum légal. En Allemagne, l'instauration d'un salaire minimum légal est en discussion, mais elle suscite des débats et dans une pétition signée par 750 000 personnes, le syndicat IG Metall s'est un temps opposé à ce projet en réclamant vigoureusement la défense de l'autonomie contractuelle (cf. Chertier, 2006, p. 44).
- 2- Le salaire minimum n'est pas un instrument efficace de lutte contre les inégalités. L'idée selon laquelle le salaire minimum réduit les inégalités à un coût moindre pour la société que des politiques fiscales redistributives (qui prélèvent des impôts et versent des prestations sociales) est erronée. En réalité, la politique du salaire minimum légal uniforme et élevé comprime la distribution des salaires et contribue à réduire le dialogue social, sans grande efficacité pour lutter contre la pauvreté. Afin d'éviter les effets défavorables sur l'emploi d'un SMIC élevé, d'importantes ressources publiques sont actuellement mobilisées sous formes d'allègements de charges sociales ciblés sur les bas salaires. Une autre approche permettrait, sans préjudice pour l'emploi, de déployer tout ou partie de ces ressources dans des prestations conditionnelles à l'activité, plus adaptées à la réduction des inégalités, tout en laissant une plus forte place à la négociation collective.
- 3- Ce sont surtout les jeunes qui pâtissent d'une politique de soutien des bas revenus fortement adossée au salaire minimum et faisant peu de place à une politique fiscale cohérente ciblée vers la réduction de la pauvreté. En France, les jeunes sont condamnés à une double peine : le salaire minimum contribue à les exclure de l'emploi plus que leur aînés et leur inéligibilité au RMI jusqu'à l'âge de 25 ans limite leurs ressources lorsqu'ils ne peuvent accéder à l'emploi. Ainsi, la proportion de pauvres est une fois et demie plus élevée parmi les personnes âgées de 18 à 24 ans que parmi celles de 25 à 54 ans.

Nos propositions s'appuient sur ces constats. Elles visent à bâtir des dispositifs plus efficaces pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté en donnant une place plus importante au dialogue social et à des mécanismes de redistribution fondés sur des politiques fiscales. La stratégie d'ensemble consiste à fixer de nouvelles règles permettant que les évolutions du salaire minimum et des minima sociaux soient envisagées conjointement de façon cohérente afin de rendre plus efficace la lutte contre les inégalités et la pauvreté. Cette orientation contribuerait au renforcement du dialogue social en responsabilisant davantage les partenaires sociaux dans la négociation des minima conventionnels. La mise en œuvre de cette stratégie d'ensemble suppose de profonds changements non seulement du salaire minimum, mais aussi des minima sociaux visant à en simplifier l'architecture actuellement très complexe et à en modifier les conditions d'éligibilité pour que tous les adultes puissent en bénéficier dès l'âge de 18 ans.

A terme, la politique de réduction des inégalités et de lutte contre la pauvreté devrait viser une situation caractérisée par :

- Un mode de détermination des salaires planchers qui permet de prendre en compte la diversité des situations économiques des salariés et des entreprises. Cet impératif doit amener à faire jouer un rôle de premier plan à la fixation des minima conventionnels par la voie de la négociation collective. Pour atteindre cet objectif, il est essentiel de profondément modifier les règles actuelles de détermination du salaire minimum ;
- Une amplification de la politique fiscale ciblée sur l'amélioration des bas revenus et la réduction de la pauvreté. La redistribution qu'elle opérerait serait principalement fonction du revenu d'activité et de la situation familiale. Cette politique fiscale devrait par ailleurs ne pas avoir d'effet négatif sur l'offre de travail, comme c'est le cas actuellement du fait de son extrême complexité et du faible gain financier associé à une augmentation de l'activité pour les personnes les moins qualifiées travaillant à temps partiel ;

L'amplification de la politique fiscale ciblée sur l'amélioration des bas revenus et la réduction de la pauvreté pourrait être en grande partie financée par la réduction des allègements de charges sociales sur les bas salaires autorisée par un salaire minimum moins élevé relativement au salaire médian. Au terme du processus, on pourrait d'ailleurs envisager une disparition de ces allègements, ce qui aboutirait ici encore à une grande simplification des prélèvements sociaux. Cette perspective donne la mesure de la forte amplification envisageable des politiques de lutte contre la pauvreté sans dépenses supplémentaires pour les administrations publiques, puisque le coût des allègements de charges sociales est actuellement d'environ 22 milliards d'euros par an, soit plus de trois fois le budget du RMI.

Il a d'ailleurs été rappelé plus haut que des abattements, spécifiques aux jeunes, sur le salaire minimum existent dans de nombreux pays, comme par exemple la Belgique, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Pour autant, les expériences passées du Contrat d'Insertion Professionnel⁵⁵ en 1993-1994 et du Contrat Première Embauche⁵⁶ en 2005 montrent que toute mesure pouvant apparaître

⁵⁵ Le Contrat d'Insertion Professionnelle (CIP) était un contrat de travail à durée déterminée (entre six mois et un an, renouvelable une fois) pour les moins de 26 ans, diplômés jusqu'à BAC+3 ans. Sa rémunération s'élevait à 80 % du SMIC. Il fut introduit dans le cadre de la Loi Quinquennale pour l'Emploi en décembre 1993 et les décrets d'application furent publiés en février 1994. Le CIP fut définitivement abandonné en mars 1994 à la suite d'une importante mobilisation de jeunes qui y étaient hostiles.

⁵⁶ Le Contrat Première Embauche (CPE) transposait le principe du Contrat Nouvel Emploi (CNE) pour l'ensemble des entreprises du secteur privé mais pour la population de moins de 26 ans. Entre autres aspects et comme le CNE, ce contrat permettait le licenciement sans motivation les deux premières années suivant l'embauche. Instauré en janvier 2006, ce dispositif fut retiré définitivement en avril de la même année suite à une

comme une stigmatisation désavantageuse de la jeunesse suscite en France une très vive opposition. C'est pourquoi il ne nous paraît pas souhaitable d'introduire un quelconque abattement « jeune » sur le SMIC. Une différenciation du SMIC par région se heurterait à des obstacles de même nature et ne nous paraît donc également pas souhaitable.

Les préconisations portent successivement sur la revalorisation du salaire minimum (1), les minima sociaux et les prestations liées à l'activité (2) ainsi qu'une question connexe concernant les allègements de cotisations sociales et les minima salariaux de branche (3).

1. Réformer les règles de revalorisation du salaire minimum

L'évolution du salaire minimum et son articulation avec la politique fiscale nécessitent un changement profond de ses règles de fixation. Bien évidemment, l'évolution du salaire minimum ne doit pas être synonyme d'une baisse du pouvoir d'achat des personnes à bas revenus et, plus généralement, le soutien du pouvoir d'achat des bas revenus devrait être la conséquence de mesures fiscales cohérentes, dont la mise en œuvre est moins coûteuse pour l'ensemble de la société qu'une politique reposant exclusivement sur le salaire minimum.

Entre 1971 (instauration du SMIC) et 2002 (avant le processus de convergence des minima salariaux) les « coups de pouce » à la discrétion du gouvernement ont représenté environ 60 % de la hausse du pouvoir d'achat du SMIC. La raison d'un niveau aussi élevé d'intervention discrétionnaire des autorités publiques est simple : ce sont souvent des motivations politiques de court terme qui ont orienté les hausses du SMIC sans considération sérieuse pour les effets néfastes à long terme sur l'emploi, le dialogue social et la cohérence d'ensemble du système fiscal. A l'avenir, il est souhaitable de choisir des règles garantissant une évolution du salaire minimum cohérente avec des préoccupations de moyen et long terme et avec l'ensemble de la politique fiscale. Pour cette raison, nous proposons d'inscrire la détermination du salaire minimum dans la loi de finance et de changer les règles de revalorisation automatiques.

1.1. Intégrer les revalorisations du Smic à la loi de finances

Pour favoriser une évolution du salaire minimum cohérente avec des préoccupations de moyen et long terme et avec l'ensemble de la politique fiscale, il est souhaitable que les évolutions du salaire minimum et des minima sociaux soient coordonnées, car ces dispositifs ont pour finalité conjointe de réduire la pauvreté. Leurs évolutions doivent en conséquence être envisagées de façon cohérente, afin de rechercher l'efficacité la plus forte sans préjudice pour l'emploi, en visant à inciter l'offre de travail et en prenant en compte les contraintes de finances publiques. Il est aussi important que les conséquences budgétaires des ajustements du Smic, sous forme d'accroissement des dépenses liées aux allègements de charges sociales et d'effets induits sur l'emploi, soient clairement prises en compte et débattues. Tel n'est pas aujourd'hui nécessairement le cas lorsque le gouvernement fixe le Smic horaire au 1^{er} juillet.

Ce constat conduit naturellement à préconiser de fixer conjointement le salaire minimum et les minima sociaux dans le cadre de la loi de finances. La discussion parlementaire des revalorisations des minima sociaux bénéficierait de l'avis des partenaires sociaux, rendu dans le cadre de la

importante mobilisation de jeunes. Signalons d'ailleurs que, pour les mêmes raisons que le CNE disparu pour cette raison en février 2008, le CPE aurait pu se révéler en contradiction avec le droit international.

Commission Nationale de la Négociation Collective (CNNC). Une commission d'experts indépendants et dûment mandatés devrait être créée pour éclairer les avis de la CNNC et les débats de la représentation nationale.

1.2 Créer une commission « bas revenus » formés d'experts indépendants

Comme le propose l'avis du Conseil d'Orientation de l'Emploi (COE, 2008) pour le seul salaire minimum, une commission d'experts pourrait être créée, les membres en étant nommés dans des conditions garantissant leur indépendance et pour une durée suffisante afin de se situer dans une perspective de moyen et long terme. Elle disposerait de moyens conséquents et rassemblerait des informations de manière systématique sur le rôle du salaire minimum et des minima sociaux. Elle commanditerait, le cas échéant, des études spécifiques sur le sujet et avancerait sur cette base des avis sur les conséquences des revalorisations du salaire minimum et des minima sociaux. Les études sur l'impact de ces dispositifs en France sont pour l'instant insuffisamment nombreuses et il y aurait donc un incontestable bénéfice à développer des recherches appliquées dans ce domaine. L'indépendance des membres de la commission serait un atout non négligeable pour développer et orienter de telles investigations. Par ailleurs, les recommandations de revalorisation données par une telle commission indépendante pourraient aider à dépolitiser et dépassionner progressivement les débats dans un domaine aussi crucial pour l'économie française.

Comme il vient d'être indiqué, cette commission ne devrait pas se limiter à étudier les conséquences du salaire minimum. Une telle commission devrait avoir pour objectif d'alimenter une réflexion plus large sur les conséquences et l'efficacité de toutes les politiques de soutien des bas revenus. La priorité souvent donnée au salaire minimum repose sur une conception étroite des politiques de lutte contre les inégalités et la pauvreté. Nous avons souligné dans ce rapport que ces politiques doivent mobiliser d'autres instruments que le salaire minimum. La coordination de l'ensemble des instruments permettant de lutter contre les inégalités et la pauvreté est un gage essentiel de réussite. C'est pourquoi le mandat d'une commission « salaire minimum » ne peut se limiter à l'étude des conséquences des modifications du salaire minimum, il doit intégrer l'ensemble des politiques de soutien aux bas revenus. Nous préconisons donc la création d'une commission « bas revenus » plutôt que celle d'une commission « salaire minimum ».

Enfin, il convient de préciser que le rôle d'une telle commission ne peut être de *décider* de l'évolution du salaire minimum et des minima sociaux. Ce choix demeure une décision politique, qui avantage certains groupes et en désavantage d'autres. La commission évoquée ne peut rendre des avis que sur les conséquences d'une modification de tel ou tel dispositif. Donner, par exemple, un avis sur le niveau « souhaitable » du salaire minimum et des bas revenus fait nécessairement appel à des jugements de valeur qui ne sont pas du ressort des experts, mais de celui du politique.

Il est utile de souligner que les missions du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), créé par décret en Conseil d'Etat le 7 avril 2000, paraissent proches de celles de la commission évoquée ci-dessus⁵⁷. L'articulation entre le CERC et la commission devrait donc

⁵⁷ Le CERC est en effet chargé « de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. Il lui appartient aussi de dresser un état des lieux des inégalités sociales et des mécanismes redistributifs, et d'attirer l'attention du Gouvernement ainsi que de l'opinion publique sur les évolutions souhaitables. Le CERC établit un rapport de synthèse périodique, portant sur les évolutions dans le

être étudiée, avec les soucis d'une recherche de l'efficacité, de la lisibilité pour l'opinion publique, de l'indépendance du diagnostic et de la non multiplication des organismes et commissions.

1.3. Modifier les règles de revalorisation automatique

Dans la mesure où la revalorisation du salaire minimum prendrait place à l'occasion de la loi de finances, les règles actuelles de revalorisation annuelle du Smic, qui ont aussi une valeur législative, deviennent de fait caduques (car une loi peut toujours modifier une autre loi). Il en résulte que l'évolution du pouvoir d'achat du salaire minimum devrait résulter de la volonté (annuelle) du parlement, sur proposition du projet de loi de finances du gouvernement. Il est néanmoins possible de stipuler des règles de revalorisation automatique *infra annuelles*. Ainsi, comme le prévoit le dispositif actuellement en vigueur, des revalorisations du salaire minimum pourraient se produire de façon infra annuelle lorsque l'indice des prix à la consommation hors tabac dépasse d'au moins 2 % le dernier indice pris en compte lors de la précédente revalorisation. Pour les mêmes raisons, les deux autres modalités actuelles de revalorisation du salaire minimum (automatique sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire ouvrier et discrétionnaire par les « coups de pouce ») disparaissent également.

Par ailleurs, la date de revalorisation annuelle, actuellement le 1^{er} juillet, pourrait utilement être avancée au 1^{er} janvier, car la plus grande part des négociations de branche et d'entreprise se tiennent en début d'année. Comme le préconise le Conseil d'Orientation de l'Emploi (2008), « ce changement de date aurait pour avantage, dans la majorité des cas, de rendre plus aisée la mise en adéquation des minima de branche avec le salaire minimum ».

Ces règles simples devraient permettre de faire évoluer progressivement, sans heurts, la politique de soutien des bas revenus vers un système plus souple, où le dosage des prestations et du salaire minimum serait mieux adapté à la réduction des inégalités de revenu et à la lutte contre la pauvreté.

2. Réformer les minima sociaux et les prestations liées à l'activité

Les analyses développées dans le rapport montrent que les minima sociaux et les prestations liées à l'activité devraient être améliorées sur deux aspects : (i) ils devraient être unifiés afin d'améliorer leur lisibilité ; (ii) les jeunes de 18 à 25 ans, qui subissent actuellement de plein fouet les défauts du système actuel, devraient pouvoir en bénéficier.

2.1. Unifier les minima sociaux et les prestations liées à l'activité

domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, et des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence. Les rapports particuliers sont réalisés à l'initiative du conseil ou à la demande du Premier ministre. Le Conseil économique et social peut adresser des propositions d'études au Premier ministre afin que celui-ci en saisisse le CERC.

Les rapports du CERC sont transmis au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique et social. Ils sont rendus publics par ce dernier. Conformément aux souhaits exprimés par les assemblées parlementaires, le président du CERC est entendu par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par les sections du Conseil économique et social, à leur demande, pour leur présenter les rapports du conseil et recueillir leur avis sur le programme des travaux.

L'objectif d'unification des minima sociaux et des prestations liées à l'activité s'inscrit dans la logique du revenu de solidarité active (RSA) appelé à remplacer par un dispositif unique la Prime Pour l'Emploi, le Revenu Minimum d'Insertion, l'Allocation de Parent Isolé et, le cas échéant, d'autres transferts sociaux (comme le complément de libre choix d'activité) ainsi que les dispositifs transitoires d'intéressement à la reprise d'activité qui y sont associés⁵⁸. Le montant de cette prestation sociale dépendra de la composition du ménage et des revenus d'activité.

Une telle évolution est souhaitable pour au moins deux raisons : l'amélioration de la lisibilité des prestations et des prélèvements et l'amélioration de la mise en œuvre des politiques d'activation des dépenses passives.

Améliorer la lisibilité des prestations et des impôts et mieux cibler les publics en difficultés

L'unification de la carte des minima sociaux et des prestations liées à l'activité devrait améliorer la lisibilité du système socio-fiscal. Elle permettrait de rendre plus transparent le lien entre le revenu d'activité et le revenu disponible, après impôts et prestations. Il en résulte que l'unification des diverses allocations permettrait de mieux cibler les publics en difficulté actuellement pris en charge par une multiplicité d'acteurs (collectivité territoriale, Etat, établissements publics, associations, etc.). Elle permettrait aussi d'adresser aux agents économiques des signaux clairs. A ce titre, le dispositif envisagé dans le cadre du RSA actuellement en expérimentation, qui retient un taux de prélèvement sur le minimum social unifié se situant entre 30 % et 50 %, impliquant que le revenu disponible augmente continûment et visiblement avec le revenu d'activité, est cohérent avec un système socio-fiscal efficace.

L'unification de la carte des minima sociaux et des prestations liées à l'activité est une tâche extrêmement complexe⁵⁹, elle ne pourra se faire que progressivement. Les principales difficultés sont de deux ordres :

- En premier lieu, l'existence de diverses sources de transferts nationaux (Revenu minimum d'Insertion, Allocation de Parent Isolé, Allocations Familiales, Allocation Logement, Allocation de la Paje, Allocation de rentrée scolaire, impôt sur le revenu, Prime Pour l'Emploi, taxe d'habitation, Prime de Noël, Intéressement, etc.) dont certains sont liés à l'activité et d'autres non, rend difficile leur consolidation. Il existe aussi de nombreux droits connexes, dont certains sont nationaux (exonération de la redevance audiovisuelle ou de la taxe d'habitation) et d'autres locaux. A l'heure actuelle, connaître son revenu disponible en fonction de son revenu d'activité est une vraie gageure ;
- Par ailleurs, la multiplicité des sources de transferts entraîne des décalages temporels entre les revenus d'activité et le revenu disponible. Par exemple, le RMI et l'API sont versés mensuellement sur la base de déclarations trimestrielles de ressources. Les aides au logement, la PPE et les prestations familiales sous conditions de ressources sont versées sur la base de déclarations annuelles de ressources. L'intéressement, calculé sur la base de déclarations trimestrielles de ressources, est versé de manière ponctuelle (prime de 1000 euros) mais aussi transitoire (cumul durant quelques mois du RMI et du revenu d'activité).

⁵⁸ *Livre vert, Vers un revenu de solidarité active*, Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté, février 2008, disponible à http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf. Par ailleurs, l'ASS pourrait à terme être également intégrée dans le RSA. Cette intégration soulève cependant des difficultés techniques, évoquées dans la question 12 du Livre Vert (p. 34).

⁵⁹ Sur ce point, la lecture du *Livre vert, Vers un revenu de solidarité active, op. cit.*, est particulièrement éclairante.

Cette multiplicité des modes de calculs des ressources et de versement des prestations contribue également à rendre illisible la relation entre le revenu d'activité et le revenu disponible. En principe, les prestations devraient être calculées sur la base de déclarations de ressources portant sur un laps de temps unique, qui devrait être suffisamment court, trimestriel, voire mensuel, afin de pouvoir établir un lien clair entre le revenu d'activité et le revenu disponible. Les aides calculées sur la base de déclaration annuelles de ressources peuvent être perçues jusqu'à près de deux années après que le revenu d'activité ait été encaissé. Une telle durée est trop longue à la fois pour assurer un complément de revenu au moment où les personnes en ont besoin et aussi pour envoyer des signaux incitatifs.

Ces propositions sont proches de celles du rapport de Quinet, Cazenave et Guidée (2007), qui préconisent que le RSA soit une prestation versée sur la base d'un dispositif d'acomptes mensuels ou trimestriels actualisés en fonction de la situation des bénéficiaires pour éviter les indus trop importants en fin d'année. Ce rapport préconise par ailleurs que le RSA versé aux bénéficiaires hors de l'emploi soit financé par les conseils généraux tandis que le RSA versés aux bénéficiaires dans l'emploi serait financé par l'Etat. Les bénéficiaires n'auraient bien entendu affaire qu'à un guichet unique et pourraient ignorer la diversité des modes de financement. Ces propositions paraissent tout à fait pertinentes.

Améliorer l'activation des dépenses

Aujourd'hui, il est couramment admis que la troisième lettre du sigle RMI n'est généralement pas effective. La multiplicité des sources des prestations sociales qui rend opaque, y compris souvent pour son bénéficiaire, l'écart entre le revenu d'activité et le revenu disponible, est en partie responsable de cette situation. Un accompagnement efficace des bénéficiaires de minima sociaux nécessite de connaître précisément les ressources dont ils disposent pour, le cas échéant, les moduler en fonction de leur effort d'insertion. L'unification des minima sous le dispositif unique du RSA rendrait nettement plus simple cette modulation. Cependant, il faut garder à l'esprit que le revenu minimum prévu par le RSA doit être considéré, ainsi que le propose le tout récent Livre vert du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, comme un droit universel ouvert à tout citoyen adulte.

Le versement d'une prestation unifiée ne constitue qu'un pilier de l'activation des dépenses. Il est aussi essentiel de regrouper les organismes qui participent à l'insertion dans l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Par exemple, rien ne justifie que les titulaires actuels de l'API, de l'ASS et du RMI soient traités différemment du point de vue de l'insertion. Le guichet unique, créé grâce à la fusion des services de l'ANPE et des Assedic, a vocation à devenir cette institution unifiée en charge de l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux. Le rapport Quinet, Cazenave et Guidée (2007) préconise plutôt les CAF comme guichet unique, car elles seraient plus rapidement mobilisables à cette fin. L'avantage, d'ailleurs souligné par ce rapport, de l'organisme résultant de la fusion de l'ANPE et des Assedic au regard de l'objectif d'insertion professionnelle des actuels bénéficiaires des minima sociaux, incite plutôt à retenir cette solution.

Pour s'en tenir à l'essentiel, on peut raisonnablement penser que l'unification des minima sociaux permettrait une meilleure activation des dépenses aujourd'hui considérées de facto ou de jure comme passives. De plus, dans la mesure où le dispositif serait étendu à l'ensemble des personnes ayant plus de 18 ans (voir plus bas), il en résulterait une amélioration de l'insertion des jeunes de 18 à 25 ans par rapport à la situation actuelle.

2.2. Offrir les bénéfices des minima sociaux unifiés et des prestations liées à l'activité à tous les adultes dès 18 ans

Aujourd'hui, les jeunes de 18 à 25 ans sans charges de famille ne sont pas éligibles au RMI. Ils bénéficient d'aides spécifiques qui peuvent être regroupées en cinq grandes catégories : l'offre éducative ; les aides aux familles et à la poursuite des études ; les aides au logement ; l'appui à l'insertion professionnelle ; les aides aux jeunes en grande difficulté. Comme le souligne le rapport de Foucauld et Roth (2002), la multiplicité de ces aides conduit à une situation insatisfaisante sur plusieurs aspects : faible lisibilité, faibles effets redistributifs, faible ciblage sur les jeunes en situation de grande précarité. En conséquence, c'est chez les jeunes de 18 à 25 ans que la pauvreté est la plus fréquente.

Aucune considération autre que celle du coût budgétaire ne peut être avancée pour expliquer que le bénéfice de l'actuel RMI soit réservé aux personnes ayant au moins 25 ans. La France a d'ailleurs été plusieurs fois interpellée sur cette restriction par le Conseil de l'Europe qui y voit une possible violation de la Charte sociale européenne (voir Cytermann et Dindar, 2008). Une telle limite d'âge introduit un saut brutal à 25 ans dans la distance entre le revenu d'inactivité (ici le RMI) et le revenu d'activité minimal (le SMIC, qui ne connaît pas ce seuil).

Pour cette raison, l'unification des minima sociaux et des prestations liées à l'activité devrait concerner tous les adultes, sans exclure les personnes de moins de 25 ans sans charge de famille. En contrepartie, l'octroi de cette prestation devrait interdire aux parents des bénéficiaires de rattacher leur enfant à leur foyer fiscal. Dans ce contexte, où les personnes de 18 à 25 ans se verraient offrir les mêmes droits que leurs aînés, certaines aides qui leurs sont actuellement spécifiquement dévolues devraient être supprimées.

L'extension du bénéfice du RSA aux adultes de moins de 25 ans implique un surcoût important. Mais, comme indiqué plus haut, rien ne justifie une lutte moins active contre la pauvreté des jeunes adultes ayant entre 18 et 25 ans que contre celle des moins jeunes (à savoir les plus de 25 ans). La France est d'ailleurs actuellement l'un des rares pays à introduire une limite d'âge. Seuls le Luxembourg, l'Espagne et la France imposent une telle limite d'âge minimum de 25 ans pour bénéficier du revenu minimum. Les pays scandinaves (Danemark, Finlande et Suède) ainsi que l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie n'imposent aucune limite d'âge, tandis que le revenu minimum est accessible dès 18 ans en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas et au Portugal. Le Royaume Uni impose une limite d'âge de 16 ans. La France a d'ailleurs été plusieurs fois interpellée sur cette restriction par le Conseil de l'Europe qui y voit une possible violation de la Charte sociale européenne.

A long terme, le coût net de l'extension du RSA aux jeunes pourrait être financé par la diminution des allègements de charges sociales évoquée plus haut. A plus court terme, il est possible de commencer à intégrer les jeunes dans le dispositif en leur donnant le bénéfice du « chapeau du RSA », c'est-à-dire du montant du RSA diminué du RMI. Le financement de ce type de mesure pourrait être assuré par un taux de prélèvement marginal sur les revenus d'activité transitoirement plus élevé que les 30 % actuellement envisagés dans le *Livre Vert*.

3. Allègements de cotisations sociales et minima salariaux de branche

La proposition, souvent évoquée, de conditionner les allègements de cotisations sociales à la conduite ou même à l'aboutissement de négociations salariales de branches ou d'entreprises présente des avantages mais aussi des inconvénients:

- L'avantage principal d'une telle proposition est qu'elle pourrait aider, par l'incitation financière qu'elle contient, à la dynamisation de la négociation collective dans le domaine salarial. Cet avantage prend une pertinence particulière dans le contexte des précédentes propositions qui visent à réduire progressivement la place de l'Etat dans la fixation des salaires plancher pour augmenter le champ d'exercice de la négociation collective. La France est le pays de l'OCDE où la proportion de salariés syndiqués est la plus faible et où la négociation collective et le droit conventionnel sont sans doute les plus réduits;
- L'efficacité économique d'un tel conditionnement n'est cependant pas avérée. En premier lieu, l'objectif de l'allègement de cotisations sociales n'est pas de financer les augmentations de salaire mais de favoriser l'emploi. Ensuite, l'impact favorable sur l'emploi des allègements de charges est maximisé si une visibilité sur des dispositifs stabilisés est offerte de façon crédible aux entreprises. Or, le conditionnement évoqué aurait comme effet de réduire cette visibilité. Le dispositif d'allègement de charges a déjà été modifié près d'une fois par an en moyenne depuis la première moitié des années 1990 et ces changements en ont vraisemblablement atténué l'impact positif sur l'emploi des personnes les moins qualifiées. Il peut donc à ce titre sembler souhaitable de stabiliser maintenant de façon crédible et visible ce dispositif. Rappelons aussi que la mise en œuvre des propositions qui précèdent devrait avoir pour effet de réduire progressivement mais à terme très sensiblement le coût de ces allègements, grâce à la diminution du nombre des personnes au SMIC qui devrait en résulter.

Il ne revient pas à ce rapport de trancher entre les avantages (incitation à la négociation collective dans le domaine salarial) et les inconvénients (moindres effets favorables sur l'emploi des peu qualifiés) d'un conditionnement des allègements de charges sur la conduite ou l'aboutissement de négociation collectives dans le domaine salarial. Pour autant, si cette voie d'un conditionnement devait être suivie, une des orientations possibles préconisée par exemple par l'avis du COE (2008) serait de baser les barèmes de taux de cotisations sociales (intégrant les allègements) sur les minima salariaux de branche quand ces derniers sont inférieurs au SMIC. Une telle disposition aurait certainement pour effet d'inciter à la négociation collective de branche et contribuerait à réduire le tassement des hiérarchies salariales au niveau du SMIC. Cette orientation devrait s'accompagner de diverses précautions afin d'en maximiser les effets en termes d'incitation à la négociation :

- Sa mise en œuvre devrait être annoncée avec un délai suffisant pour que les négociations salariales de branches trouvent le temps de s'engager, même dans les activités qui ont pu se caractériser sur les dernières années par une faiblesse voire une absence de réel dialogue social. En tout état de cause, un délai d'une année paraît indispensable ;
- Il faudrait donner aux entreprises relevant d'une branche où les minima salariaux demeureraient au dessous du SMIC la possibilité d'être « vertueuses » et d'échapper à la réduction des allègements de charges. Cette possibilité d'échapper à la sanction financière pourrait être ouverte en cas d'accord salarial majoritaire d'entreprise d'une ancienneté inférieure par exemple à deux ans (ce même seuil est envisagé dans COE, 2008) ;
- En cas d'absence de représentant syndical, une solution supplétive devrait être trouvée pour les entreprises voulant échapper à une sanction financière (réduction des allègements de charges) quand elles appartiennent à une branche où les minima salariaux sont inférieurs au SMIC. Une possibilité serait de permettre la négociation dans le cadre

d'un dispositif de mandatement syndical. Le dispositif de mandatement a été créé par les partenaires sociaux eux-mêmes (accord interprofessionnel du 31 octobre 1995) puis ensuite repris dans différentes lois sous des majorités parlementaires diverses (par exemple, les lois Robien en 1996 ou Aubry en 1998 et 2000) et paraît en conséquence consensuel.

References

Abowd, J., Kramarz, F., Margolis, D. et Philippon, T. (2001), « The Tail of Two Countries: Minimum Wage and Employment in France and the United-States », *IZA Working Paper 203*, disponible sur www.iza.org

Aeberhardt, R., Pouget, J. et Skalitz, A. (2007), « Le revenu salarial et ses composantes, évolution et inégalités de 1978 à 2005 », dans *Insee, Les salaires en France, édition 2007*, pp. 27-49.

Aghion, P., Algan, Y. et Cahuc, P. (2007), « Can policy influence culture ? Minimum wage and the quality of labor relations », document de travail, Cepremap.

Allen, S. (1987), « Taxes, Redistribution, and the Minimum Wage: A Theoretical Analysis », *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 477-489

Barthélémy J. et Cette G. (2006) : « Réformer et simplifier le droit social par un rôle accru du droit conventionnel », *Droit Social*, janvier, pp. 24-36.

Berry, J.-B. (2007), « Les bénéficiaires de la revalorisation du Smic au 1^{er} juillet 2006 », *Premières Informations Premières Synthèses*, mars, n°13.1, Dares.

Blanchflower, D. (2006), « A Cross-Country Study of Union Membership », *IZA Discussion Paper 2016*, disponible sur www.iza.org.

Boadway, R. et Cuff, K. (2001), « A Minimum Wage can be Welfare Improving and Employment-Enhancing », *European Economic Review*, 45, 553-576.

Boissinot, J. (2008) : « Le National Minimum Wage est-il comparable au SMIC », Ministère de l'Economie et des Finances, *Lettre Trésor Eco*, n° 31, mars.

Bourguignon, F. (2001), « Revenu minimum et redistribution optimale des revenus : fondements théoriques », *Economie et Statistiques*, n° 346-347.

Bourguignon, F. et Chiappori, P.-A. (1998), « Fiscalité et redistribution », *Revue Française d'Economie*, 13 (1), pp. 3-64.

Burkhauser, R., Couch, K. et Wittenburg, D. (2000), « Who Minimum Wage Increases Bite », *Southern Economics Journal*, 67(1), pp. 16-40.

Burkhauser, R. et Sabia, J. (2007), « The effectiveness of minimum wage increases in reducing poverty : past, present and future », *Contemporary Economic Policy*, 25(2), pp. 262-281.

Cahuc, P. et Laroque, G. (2007), « Optimal taxation and monopsonistic labor market : Does monopsony justify the minimum wage ? », *IZA Discussion Paper*, n° 2955.

Cahuc, P. et Michel, P. (1996), « Minimum wage, unemployment and growth », *European Economic Review*, 40, pp. 1463-1482.

Cahuc, P. et Zylberberg, A. (2003), *La Microéconomie du marché du travail*, Collection Repères, La découverte, Paris.

Cahuc, P. et Zylberberg, A. (2004), *Labor Economics*, MIT Press.

Card, D. and Krueger, A. (1994), « Minimum wages and employment : a case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania Wage », *American Economic Review*, 84, pp. 772-793.

Card, D. and Krueger, A. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton New Jersey : Princeton University Press.

CERC (2006), *La France en transition, 1993-2005*, La Documentation Française, Paris.

Chertier D.-J. (2006) : “Pour une modernisation du dialogue social”, Rapport au Premier Ministre, 31 mars.

Choné, P. et Laroque, G. (2007), « Should labor force participation be subsidized ? », Mimeo, Crest-Insee.

COE (2008), *Rapports au Premier ministre relatif aux aides publiques*, Conseil d'Orientation pour l'Emploi, Paris.

Conseil des Impôts (2003) : 21^{ème} Rapport Annuel, portant sur la fiscalité dérogatoire.

CSERC (1999), *Le SMIC, Salaire Minimum de Croissance*, La Documentation Française, Paris.

Cytermann L. et C. Dindar (2008) : « Les grandes étapes de l'histoire du RMI », in M. Lelièvre et E. Nauze-Fichet (eds) : « RMI, l'état des lieux , 1988-2008 », Editions La Découverte, Collection Recherches.

De Foucauld, J.B, Roth, N., et la Commission Nationale pour l'Autonomie des Jeunes, (2002), *Pour une autonomie responsable et solidaire : rapport au Premier ministre*, la Documentation Française, Paris.

Dolado, J., Kramarz, F., Machin, S., Manning, A., Margolis, D. et Teulings, C. (1996), « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, » *Economic Policy*, 23, pp. 317-372.

DRT (2007), *Rapport du Directeur des relations du Travail sur le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC)*.

Fougère, D. et Kramarz, F. (2001), « La mobilité salariale en France de 1967 à 1999 », dans *Inégalités économiques*, Rapport n° 33 du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.

Freeman, R. (1996), « The minimum wage as redistributive tool », *Economic Journal*, 106, pp. 639-649.

Godino, R. (1999), « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n°104, février.

- Grossman, J.-B., (1983), « The impact of the minimum wage on other wages », *Journal of Human Resources*, 18(3), pp. 3-18.
- Guesnerie, R., et Roberts, R., (1987), « Minimum Wage Legislation as a Second-Best Policy », *European Economic Review*, 31, pp. 490-498.
- Horusitzky, P., Julienne, K. et Lelièvre, M. (2006), « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Etudes et Résultats*, n° 464, DREES, février.
- Immervoll H. (2007), « Minimum wages, minimum labour costs and the tax treatment of low low-wage employment », *OECD social, employment and migration working papers*, no. 46.
- Kaplow, L. (2006), « Taxation », *NBER Working Paper*, n° 1261.
- Kennan, J. (1995), « The elusive effects of minimum wages », *Journal of Economic Literature*, 33, pp. 1950-1965.
- Koubi, M. et Lhommeau, B. (2006), « La revalorisation du Smic et ses effets de diffusion dans l'échelle des salaires sur la période 2000-2005 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 27.1, DARES.
- Laib, N. (2006), « Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire », *Etudes et résultats*, DREES, n°499.
- Lee, D. (1999), « Wage inequality in the United States during the 1980s : rising dispersion of falling minimum wage », *Quarterly Journal of Economics*, 114(3), pp. 977-1023.
- Lee, D. et Saez, E. (2007), « Optimal minimum wage in competitive labor markets. » Working Paper, University of Berkeley.
- Lhommeau, B. et Rémy, V. (2008) « Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », Document de travail de la DARES.
- L'Horty, Y. (2006), « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », *Connaissance de l'Emploi*, n° 24, CEE.
- Manning, A. (2003), *Monopsony in motion : imperfect competition in labor markets*, Princeton University Press.
- Mikol, F. et Rémy, V. (2008), « Présentation des dispositifs étrangers proches du RSA », Mimeo, DARES, 9 janvier.
- Mirrlees, J. (1971), « An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Mirrlees, J. (1986), « The theory of Optimal Taxation », dans *Handbook of Mathematical Economics*, vol. III, Arrow and Intriligator (eds.), North Holland, Amsterdam.
- Mortensen, D. (2003), *Wage Dispersion: Why are Similar People Paid Differently*, MIT Press, 2003.

Neumark, D. et Wascher, W. (2002), « Do minimum wages fight poverty ? », *Economic Inquiry*, 40(3), pp. 315-333.

Neumark, D. et Wascher, W. (2004), « Minimum wages, Labor market institutions and youth employment : A cross-sectional analysis », *Industrial and Labor Relations Review*, 57(2), pp. 223-248.

Neumark, D., Schweitzer, M., et Wascher, W. (2004), « Minimum Wage effects throughout the wage distribution », *Journal of Human Resources*, 39(2), pp. 425-450.

Neumark, D. et Wascher, W. (2006), « Minimum Wages and Employment : A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research », *NBER Working Paper*, n° 12663.

OCDE (2005), « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », *Perspectives de l'Emploi*, Chapitre 3.

OCDE (2007a), *Etudes économiques de l'Ocde : France 2007*.

OCDE (2007b), *Le pari de la croissance*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), « Rapport sur les impôts et les salaires », et en particulier le corrigendum à ce rapport paru en juillet 2007.

Ostrom, E. (2005), « Policies that crowd out reciprocity and collective action », in Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R., et Fehr, E., (eds), *Moral sentiments and material interests*, MIT Press, chapter 9, pp. 253-275.

Pla, A. (2006), « Des passages plus ou moins durables dans les dispositifs de minima sociaux », *Etudes et Résultats*, n° 536, DRESS, novembre.

Quinet A. T. Cazenave et R. Guidée (2007) : « Rapport sur la mise en place du Revenu de Solidarité Active », Inspection Générale et Finances, n° 2007-M-092-01, décembre.

Sabia, J. (2006), « The effects of minimum wage increases on single mother's labor supply, wage income, and poverty. » Working Paper, University of Georgia.

Saez, E. (2002), « Optimal Income Transfer Programs : Intensive versus Extensive Labor Supply Responses », *Quarterly Journal of Economics*, 117, pp. 1039-1073.

Salanié, B. (2003), *The Economics of Taxation*, MIT Press.

Seguin S. (2006), « Les salariés au Smic en 2002 : un sur deux travaille dans une petite entreprise, un sur quatre gagne plus de 1,3 Smic grâce à des compléments de salaire », *Premières Informations Premières Synthèses*, n°27.2, Dares, juillet.

Sherk, J. (2007), « Raising the minimum wage will not reduce poverty », *Backgrounder*, n°1994, The Heritage Foundation.

Sraër, D. (2007), « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », Document de travail G 2007/01, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, Insee.

Stelling, A., et Wintrebert, A. (2008), *Les jeunes face à leur avenir. Une enquête internationale*.
Fondation pour l'innovation politique, disponible sur www.fondapol.org.