

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

Rapport

*Pierre Cahuc,
Gilbert Cette
et André Zylberberg*

Commentaires

Daniel Cohen, Jean-Philippe Cotis et Philippe Mongin

Note

Philippe Mongin

Compléments

*Jean Boissinot, Clément Bourgeois, Sophie Buffeteau,
Dominique Demailly, Julien Deroyon, Jean-Paul Faur,
Benoît Heitz, Michèle Lelièvre, Sandrine Mathern,
Emmanuelle Nauze-Fichet et Véronique Rémy*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2008 - ISBN : 978-2-11-007444-7

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?	7
<i>Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg</i>	

<i>Introduction</i>	7
1. La place singulière du salaire minimum en France	7
2. Un salaire minimum élevé ne réduit pas les inégalités et la pauvreté	9
3. Salaire minimum, impôts et prestations sociales	9
4. La situation française	10
5. Préconisations	11
<i>1. La place singulière du salaire minimum dans l'économie française</i>	12
1.1. Le salaire minimum en France	12
1.2. Comparaisons internationales	24
<i>2. Le salaire minimum est-il efficace pour lutter contre les inégalités et la pauvreté ?</i>	37
2.1. Inégalités et pauvreté	38
2.2. Les conséquences du salaire minimum sur les inégalités de revenu et sur la pauvreté	47
<i>3. Lutter efficacement contre l'inégalité</i>	57
3.1. Salaire minimum, fiscalité et transferts sociaux	57
3.2. Remédier aux inconvénients de la fiscalité française	68
3.3. Salaire minimum et dialogue social	87
<i>4. Préconisations</i>	91
4.1. Réformer les règles de revalorisation du salaire minimum	94
4.2. Réformer les minima sociaux et les prestations liées à l'activité	97
4.3. Allègements de cotisations sociales et minima salariaux de branche	101

COMMENTAIRES

Daniel Cohen 107

Jean-Philippe Cotis 109

Philippe Mongin 113

Note sur le projet d'instauration d'un revenu de solidarité active

..... 125

Philippe Mongin

COMPLÉMENTS

A. Le SMIC 165

Jean-Paul Faur et Dominique Demailly

B. Les minima sociaux 189

Michèle Lelièvre, Sandrine Mathern

et Emmanuelle Nauze-Fichet

**C. Les allègements de cotisations sociales patronales
sur les bas salaires en France de 1993 à 2007** 219

Jean Boissinot, Julien Deroyon, Benoît Heitz

et Véronique Rémy

D. Que reste-t-il des trappes à inactivité ? 239

Clément Bourgeois et Sophie Buffeteau

RÉSUMÉ 253

SUMMARY 261

Introduction

Les comparaisons internationales, en particulier intra-européennes, montrent que le SMIC tient une place spécialement importante dans le dispositif français. Le présent rapport en fait la démonstration, soulignant que les conséquences induites vont souvent en sens inverse des objectifs recherchés.

Les chiffres montrent que la proportion des salariés concernés par l'augmentation du SMIC a eu tendance à augmenter au cours du temps. Contrairement à une idée reçue, un salaire minimum élevé ne réduit ni les inégalités de salaires ni la pauvreté. Car il est susceptible de réduire l'accès à l'emploi, tout spécialement des jeunes, et il apparaît que les inégalités d'accès à l'emploi engendrent dans notre pays une part significative de la pauvreté. En référence à l'expérience des pays scandinaves, les auteurs soulignent que le salaire minimum ne protège guère contre les inégalités salariales et qu'il ne peut pas prétendre se substituer à la politique fiscale et parafiscale lorsqu'il s'agit de réduire la pauvreté et de lutter contre ces inégalités.

Le rapport insiste aussi sur le caractère trop compliqué et peu « lisible » du dispositif français qui s'est enrichi par couches sédimentaires. Il suggère l'existence de liens en France entre le niveau du salaire minimum, le faible taux de syndicalisation et des relations de travail peu coopératives. Comme chacun sait, corrélation ne signifie pas nécessairement causalité, et l'interprétation des comparaisons internationales en la matière peut conduire à des conclusions divergentes.

Au chapitre des recommandations, il faut noter non seulement l'appel à une politique fiscale plus active pour mieux prendre en charge la pauvreté et les inégalités, mais aussi tout un ensemble de propositions visant à fixer des minima conventionnels par la voie de la négociation collective, à modifier le mode de revalorisation du SMIC, à mettre en place une Commission « bas revenus » (donc avec un mandat plus large que le seul salaire minimum) indépendante et consultative, à unifier les minima sociaux et les prestations liées à l'activité pour renforcer la lisibilité du système socio-fiscal. Il apparaît que la mise en place du RSA pourrait être l'occasion d'une telle simplification, même si elle ne la garantit pas par elle-même.

On relèvera également l'idée d'étendre le nouveau dispositif découlant de l'unification des minima sociaux et des prestations liées à l'activité aux jeunes dès 18 ans. Un message important pour atténuer certaines discriminations dont ils sont aujourd'hui victimes entre 18 et 25 ans et certains inconvénients liés à la prégnance du modèle *insiders/outsiders* en France.

Ce rapport a été présenté à Éric Besson, secrétaire d'État à la Prospective, à l'Évaluation des politiques publiques et au Développement de l'économie numérique, et Martin Hirsch, Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, lors de la séance plénière du CAE du 23 juillet 2008. Il a bénéficié du soutien efficace de Marie Salognon, à l'époque conseillère scientifique au CAE.

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

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

Pierre Cahuc

Professeur à Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne

Gilbert Cette

*Professeur associé à l'Université de la Méditerranée, Directeur
des études microéconomiques et structurelles à la Banque de France*

André Zylberberg

*Directeur de recherche au CNRS, Université de Paris 1
et École d'économie de Paris*

Introduction

1. 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

(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 précédé la dernière revalorisation.

sans véritable concertation avec les partenaires sociaux⁽²⁾. 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 dix-sept pays de la zone OCDE et dans dix-huit des vingt-sept États membres de l'Union européenne. Les sept États 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 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 abordé. 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.

(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 relèvements infra-annuels de ce type ont été faits en 1996 et 2008.

2. 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).

À cet égard, il est éclairant de noter que les quatre pays industrialisés les moins inégalitaires⁽³⁾, 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 productives⁽⁴⁾. 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.

3. 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'État, 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

(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.

du salaire minimum lorsqu'il est possible d'utiliser des taxes et des prestations sociales. En effet, il apparaît que l'utilisation du 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 hypothèses 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.

4. 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/outsideers* » 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. À 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 États-Unis (voir Stellingher et Wintrebert, 2008).

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. À 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 1 000 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.

5. 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 :

- la première section 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 ;

- la section 2, consacrée 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 des jeunes, des femmes et des personnes sans qualification, sans pour autant permettre de collecter des ressources pour améliorer leurs revenus ;

- dans la troisième section, 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 une section conclusive.

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

L'objet de cette section 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 au Royaume-Uni dans quatre branches d'activités⁽⁵⁾. En

(5) On tire ces indications de DRT (2007).

France, elles datent de 1915, une loi fixant alors un salaire minimum pour les travailleurs à domicile du textile⁽⁶⁾. 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 quarante 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

1.1.1.1. Du SMIG au SMIC⁽⁷⁾

À 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 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 Gouver-

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

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

nement 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 »⁽⁸⁾.

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 de 17 ans et un abattement de 10 % pour un salarié dont l'âge se situe entre 17 et 18 ans.

1.1.1.2. 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 1^{er} 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 ; 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

(8) 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).

connu mi-avril 2008). Cette revalorisation infra-annuelle a été suivie de la revalorisation automatique du 1^{er} 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 ».

1.1.1.3. 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 le SMIC soit 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. À 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^e 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.

1.1.1.4. 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 cinq 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 trois 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.

1.1.1.5. Les politiques d'allègements des cotisations sociales

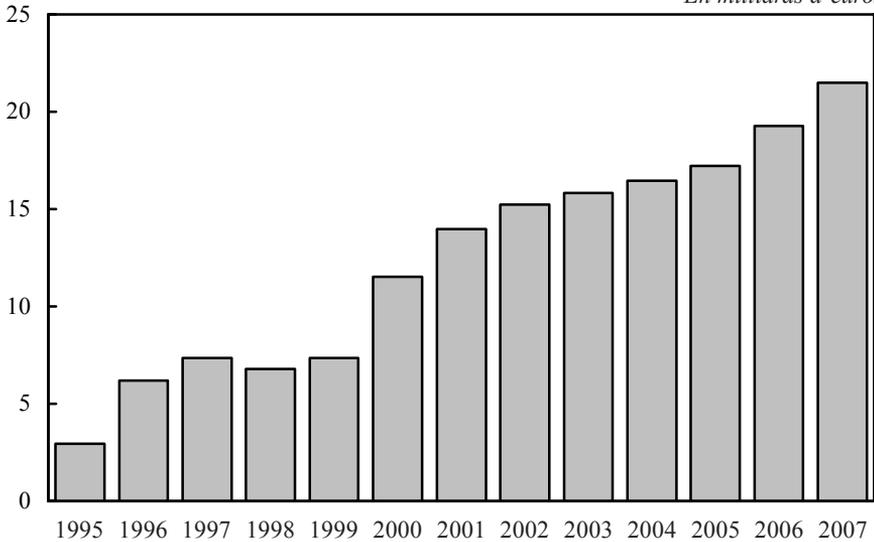
Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires trouvent leur justification dans la hausse continue du coût du travail au niveau du salaire minimum. Elles ont été mises en place à partir du début des années quatre-vingt-dix afin de réduire le coût du travail peu qualifié 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 SMIC⁽⁹⁾.

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

(9) Les entreprises de moins de vingt 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 vingt salariés, en revanche le taux maximal de l'allègement (au niveau du SMIC horaire) est plus élevé : 28,1 points.

1. Coût total des allègements généraux de cotisations sociales patronales

En milliards d'euros



Source : ACOSS et calculs DARES.

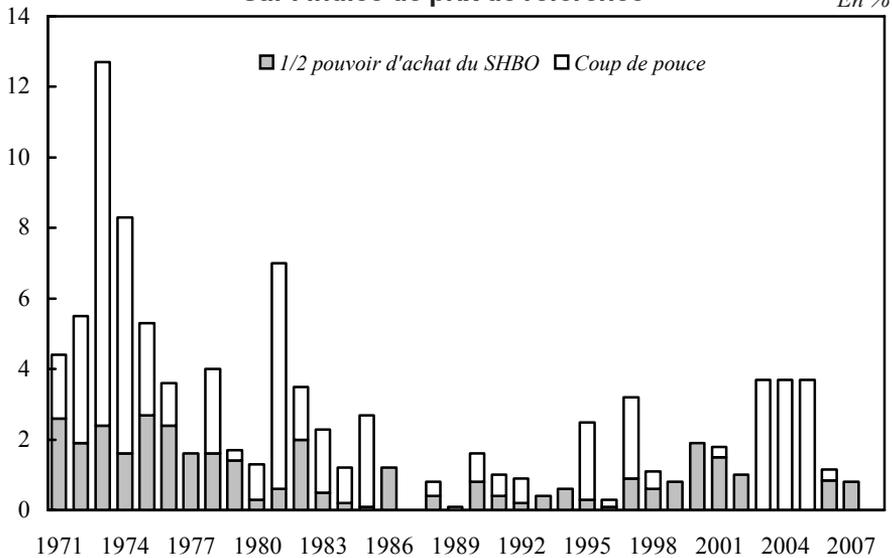
Par ailleurs, les dispositifs d'allègements de charges sociales ont connu de très nombreux changements (environ dix depuis 1993, *cf.* complément C de la DARES et de la DGTPE). Ces changements n'ont pu qu'affaiblir l'impact favorable de ces dispositifs liés à des effets de substitution entre diverses 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

1.1.2.1. 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).

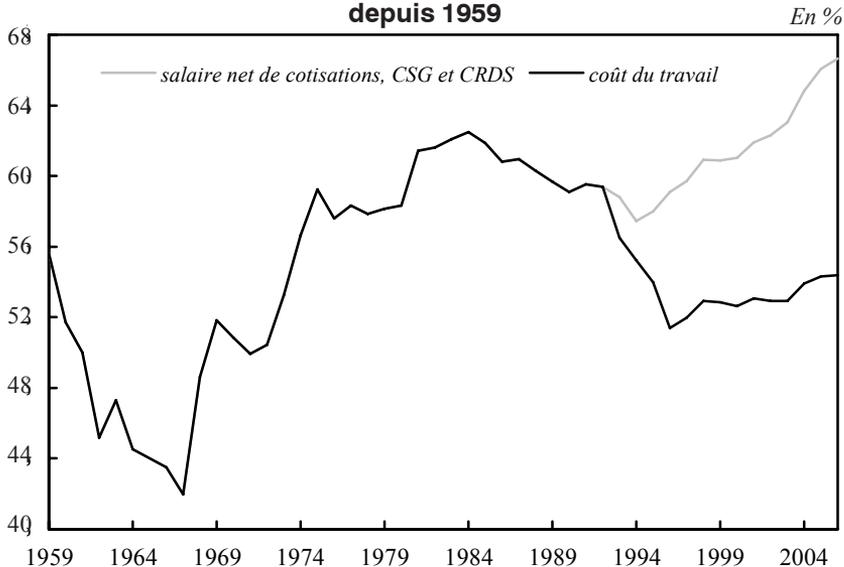
2. Revalorisations du SMIC horaire brut au-delà de l'indexation sur l'indice de prix de référence



Lecture : Sur les trois années 2003 à 2005, l'indexation du SMIC sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du SHBO a été suspendue.

Source : DARES.

3. Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian depuis 1959



Lecture : 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.

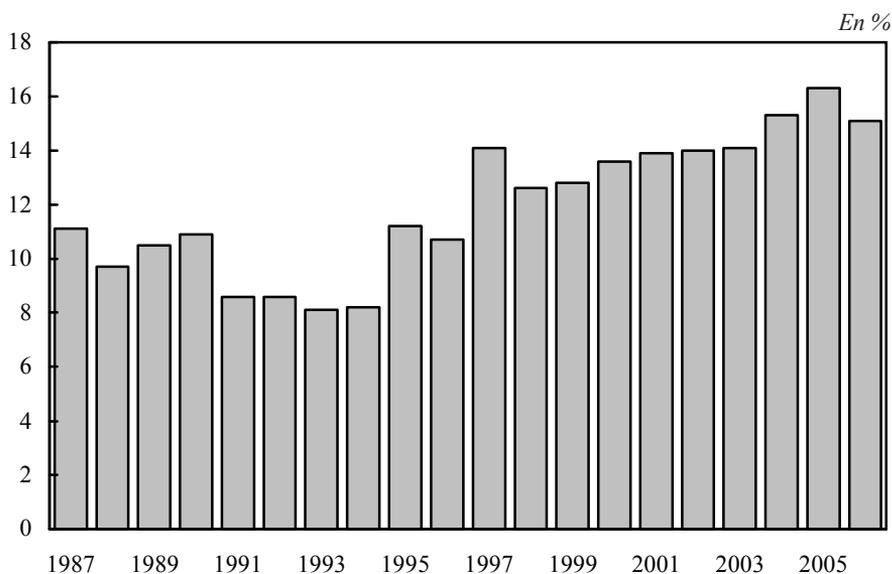
En revanche, les dispositifs successifs d'allègements de cotisations sociales ont fait en sorte que le coût du travail au niveau du SMIC (en termes de pouvoir d'achat) n'a augmenté que d'un peu moins de 30 % depuis 1994. Plus précisément, ces dispositifs ont permis une baisse de ce coût entre 1993 et 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.

1.1.2.2. Effectifs des salariés rémunérés sur la base du SMIC et dispersion des salaires

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 quatre-vingt-dix, 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 douze mois ayant précédé la dernière revalorisation (Berry, 2008)⁽¹⁰⁾.

(10) 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 (État, 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. À 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.

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, État 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 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 délicats à identifier, les études de la DARES portant sur la période 2000-2005 suggèrent que la diffusion des hausses du SMIC⁽¹¹⁾ s'atténue lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des salaires (voir Koubi et Lhommeau, 2006 et complément A de la DARES).

(11) 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.

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⁽¹²⁾.

1. Évolutions annuelles moyennes des salaires mensuels de base par catégorie socioprofessionnelle

	<i>En %</i>	
	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
Pour mémoire : salaire horaire de base des ouvriers	4,2	3,0

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

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).

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.

1.1.3. Les caractéristiques des salariés payés au SMIC

Aujourd'hui, contrairement à une image d'Épinal, 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

(12) 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.

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 dix salariés ou plus, quatre salariés au SMIC sur dix ne possèdent aucun diplôme ou, au mieux, le certificat d'études primaires⁽¹³⁾.

En juillet 2007, sur 23 200 000 salariés, 3 090 000 étaient payés au niveau du SMIC⁽¹⁴⁾ dont 550 000 dans le secteur public (État, 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 et la 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 et la restauration 60,4 % des employés à temps partiel sont rémunérés au niveau du SMIC, ils sont plus de 50,1 % dans les Industries agroalimentaires et 37,4 % dans le secteur des services aux entreprises.

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 un à neuf salariés sont des employés (contre 27,3 % dans les entreprises de dix salariés ou plus) et 29,1 % sont des ouvriers (contre 22,4 %).

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

(14) Être 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).

2. Proportions des salariés touchés par la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2007 dans certains secteurs d'activité

En %

	Parmi l'ensemble des salariés	Parmi les salariés à temps partiel
Industries agroalimentaires	20,0	50,1
Construction	10,7	25,2
Commerce	17,5	33,3
• commerce et réparation automobile	10,6	32,6
• commerce de gros	8,9	22,0
• commerce de détail, réparation	24,5	35,1
Activités immobilières	13,8	25,2
Services aux entreprises (hors intérim)	13,5	37,4
• postes et télécommunications	0,2	2,2
• conseil et assistance	7,2	24,3
• services opérationnels (hors intérim)	30,5	52,1
• recherche et développement	1,0	1,5
Services aux particuliers (hors secteur domestique)	30,5	46,9
• hôtels et restaurants	40,8	60,4
• activités récréatives, culturelles et sportives	7,0	11,6
• services personnels	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).

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 dix 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.

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

Champ : Établissements de dix salariés ou plus – sauf apprentis, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels et domestiques, éducation, santé et action sociale.

Lecture : En 2002, dans les entreprises de dix 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.

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 dix-sept pays de la zone OCDE et dans dix-huit des vingt-sept États membres de l'Union européenne. Les sept États membres de l'Union européenne n'ayant pas à ce jour de salaire minimum légal sont l'Allemagne⁽¹⁵⁾, 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).

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

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.

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 unique⁽¹⁶⁾ 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.

1.2.1.1. Les législations en matière de salaire minimum

Les aspects réglementaires sont abordés en considérant deux indicateurs couvrant :

- 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 ;
- 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.

1.2.1.1.1. Le mode de fixation du salaire minimum (négocié vs 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.

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

4. Salaire minimum légal et extension des minima conventionnels

	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
États-Unis	Règle légale, niveau fédéral et des États	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

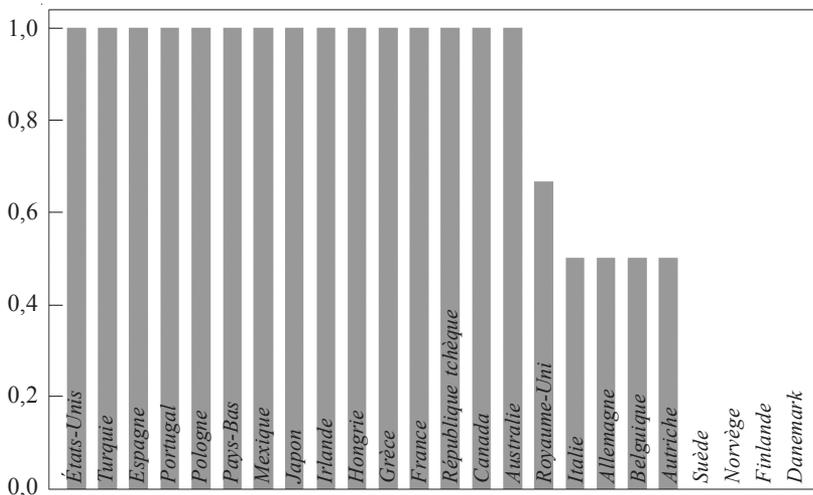
Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

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.

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 États-Unis par le *Fair Standard Act*. Au Royaume-Uni, son introduction est plus récente, puisqu'elle date de 1999.

5. L'indice mesurant l'existence d'un salaire minimum légal et de clauses d'extension des minima conventionnels



Lecture : 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.

Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : Aghion et al. (2007).

1.2.1.1.2. 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 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. À 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.

5. Dispersion potentielle du salaire minimum

	Possibilités de variation	Dérogations (âge limite, % du salaire minimum standard)
Allemagne	Région, âge, qualification	Apprentis
Australie	Branche, région, métier, âge	Aucune
Autriche	Branche, région, âge	20-94 % ; 19-88 % ; 18-82 % ; 17-76 % ; < 17-70 %
Belgique	Âge	Aucune
Canada	Branche, région, métier	< 18-40 %
Danemark	Branche, âge	Aucune depuis 1998
Espagne	Aucune depuis 1998	Aucune
États-Unis	Âge, ancienneté	Aucune
Finlande	Branche, métier, âge	17-90 % ; < 17-80 %
France	Âge	Aucune
Grèce	Âge, 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	Âge	De 85 % (22 ans) à 30 % (15 ans)
Pologne	Aucune	Aucune
Portugal	Âge	< 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	Âge	< 16-85 %

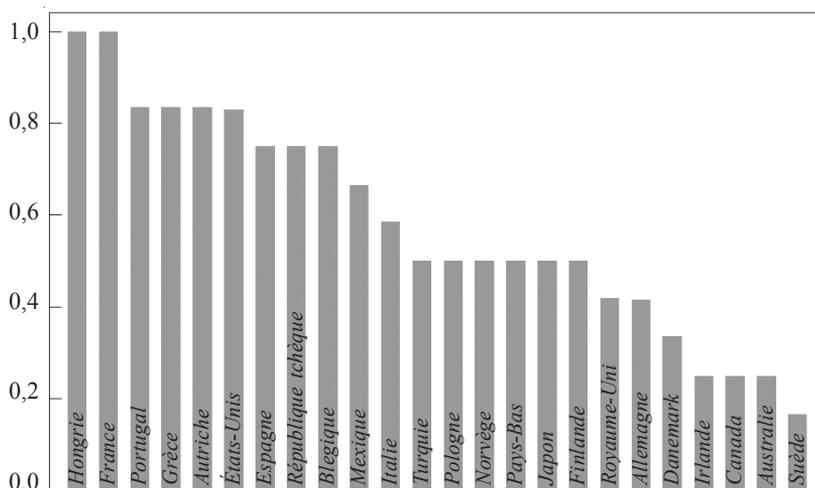
Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : BIT.

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.

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 la figure 6. 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.

6. L'indice de dispersion des salaires planchers



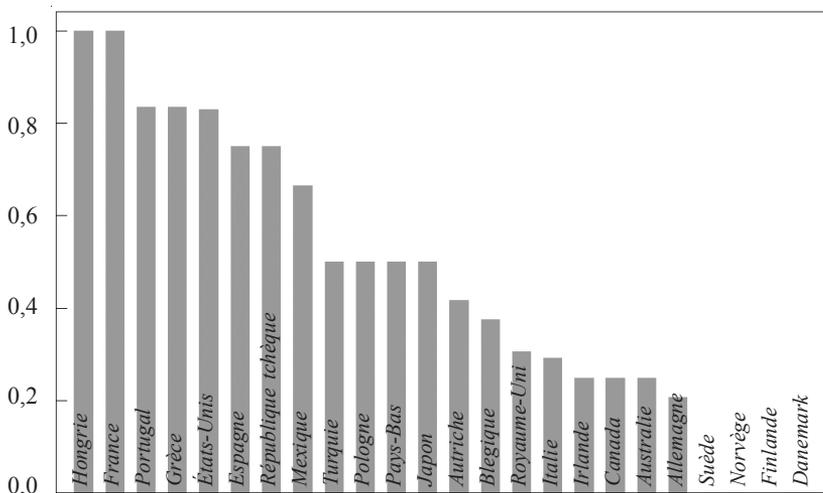
Notes : Cet indice est décrit dans le corps du texte. ; Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

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.

La figure 7 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.

7. Indice mesurant la contrainte exercée par la législation du salaire minimum^(*)

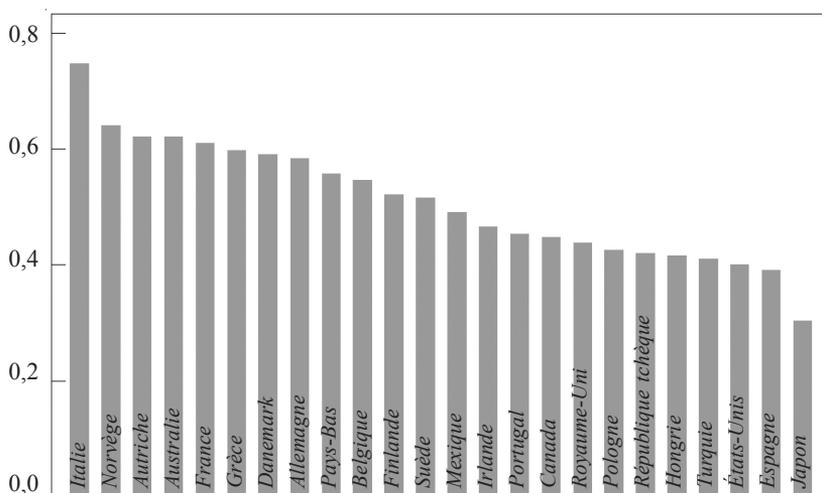


Lecture : (*) Cet indice inclut l'existence d'un salaire minimum légal, les clauses d'extension des minima conventionnels et la dispersion des minima.

Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : Aghion et al. (2007).

8. Rapport entre le salaire minimum et le salaire médian pour un salarié à plein temps



Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : Aghion et al. (2007).

1.2.1.2. 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 minimum. 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 brut⁽¹⁷⁾. La figure 8 présente la valeur moyenne de cet indice, noté NIVEAU, sur la période 1980-2000.

1.2.1.3. La contrainte globale exercée par la législation sur le salaire minimum

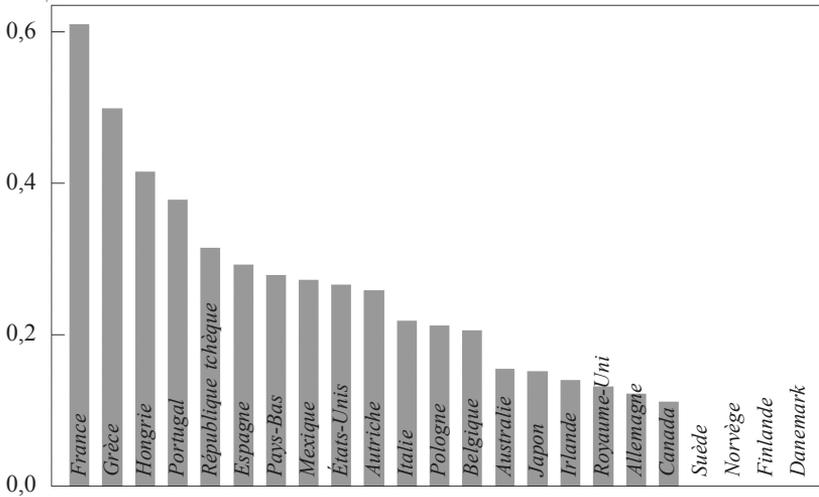
Finalement, le degré de contrainte globale exercé par le salaire minimum est défini par le produit des indices NIVEAU et LEGISLATION. Cet indice composite prend ainsi en compte à la fois les contraintes légales et le niveau du salaire minimum. Sa valeur par pays pour la période 1980-2000 et pour l'année 2000 est représentée dans les figures 9 et 10.

1.2.1.4. 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 montre que les 8 des 14 pays considérés n'ont pas de clause d'indexation automatique du salaire minimum. Parmi les six 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 nationale de la législation collective (qui ne joue donc qu'un rôle limité).

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

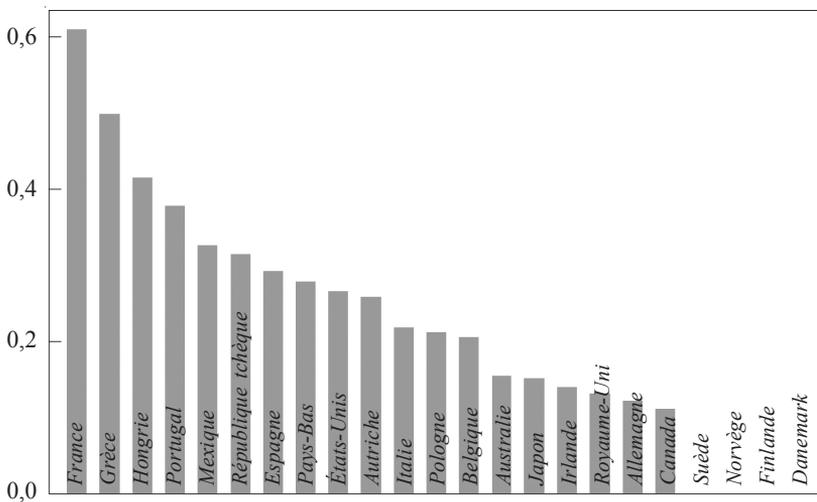
9. L'indice composite mesurant la contrainte globale du salaire minimum légal, 1980-2006



Note : Moyenne 1980-2000, 1991-2000 pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Source : Aghion et al. (2007).

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



Source : Aghion et al. (2007).

6. Règles de révision du salaire minimum légal

	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
États-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

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 vingt-trois 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 soixante-dix. 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.

1.2.2.1. 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.* figures 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.

1.2.2.2. Proportions de salariés rémunérés au salaire minimum

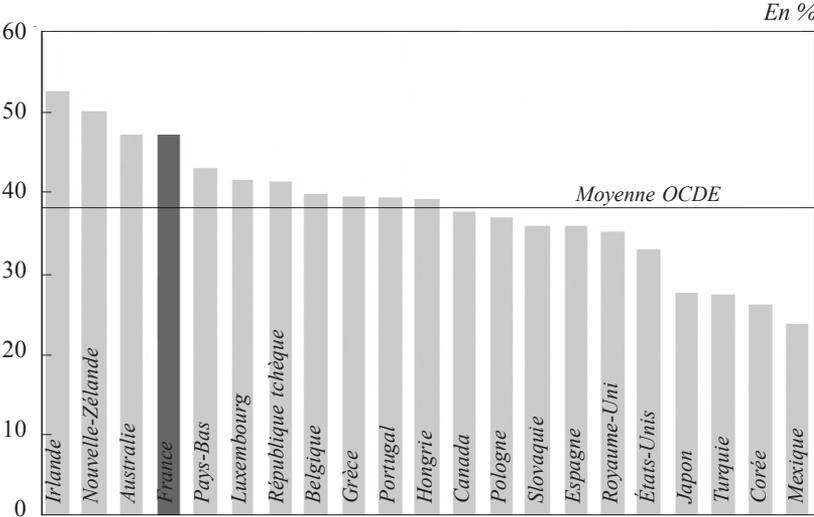
Nous avons souligné précédemment que le niveau relatif du salaire minimum était élevé en France sur la période 1980-2000. Tel est toujours le cas en 2006. Le salaire minimum brut mensuel représente 47 % du salaire mensuel moyen, soit l'un des ratios les plus élevés, et près de 10 points supérieur à la 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 2006 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'hypothè-

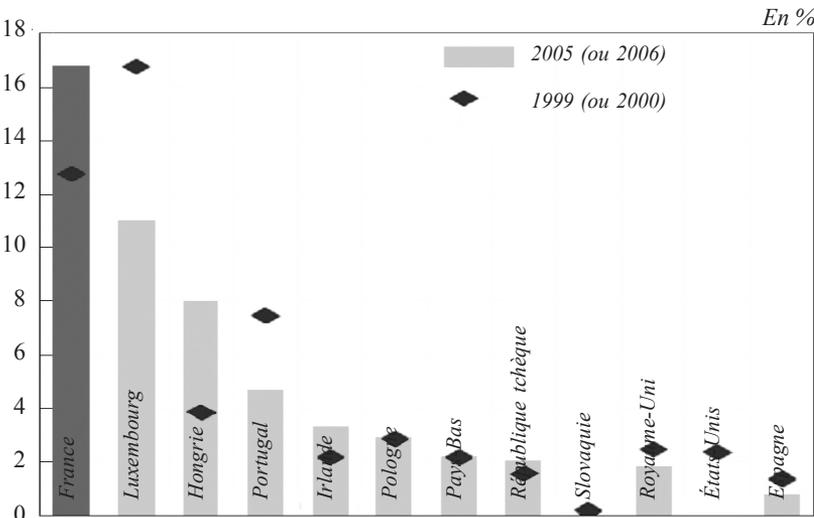
ses conventionnelles qui peuvent différer d'un pays à l'autre, par exemple concernant le champ des éléments de rémunération pris en compte pour calculer le salaire devant être comparé au SMIC français. À cet égard, la comparaison entre la France et le Royaume-Uni réalisée par Boissinot (2008) est riche d'enseignements.

13. Salaire minimum relatif et proportion de salariés rémunérés au minimum légal

a. Salaire minimum brut légal, relativement au salaire moyen, 2006



b. Proportion de salariés rémunérés au minimum légal



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

1.2.2.3. 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 %).

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

Dans la section précédente, 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 cette section, 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.

Cette section 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

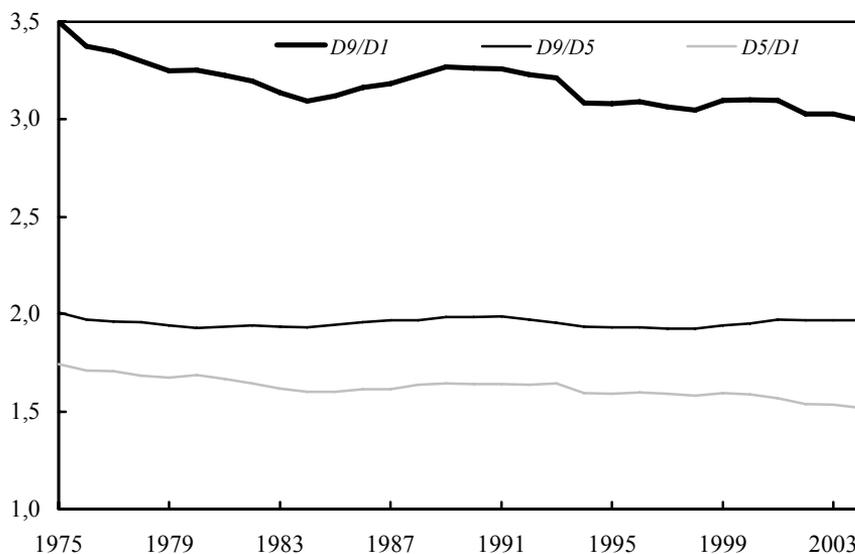
Nous commençons par décrire l'état des inégalités et de la pauvreté en France (2.1.1) avant de présenter celui des autres pays de l'OCDE (2.1.2).

2.1.1. Inégalités et pauvreté en France

2.1.1.1. 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. Après une baisse sensible jusqu'en 1984, le ratio interdécile D9/D1 des salaires annualisés nets⁽¹⁸⁾ 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 la section précédente) : l'écart entre la médiane de la distribution des salaires et le premier décile a tendance à diminuer.

14. Évolution des salaires nets en France depuis 1975^(*)



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

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

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

(18) 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 prise en compte.

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 montre ainsi que les 95^e, 98^e et même 99^e 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).

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.

2.1.1.2. 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 donnée⁽¹⁹⁾.

En utilisant les déclarations annuelles de données sociales (DADS) et les fiches de paie des agents de l'État⁽²⁰⁾, Aeberhardt *et al.* (2007) ont dé-

(19) 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 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.

(20) 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 un salarié sur vingt-cinq travaillant en France.

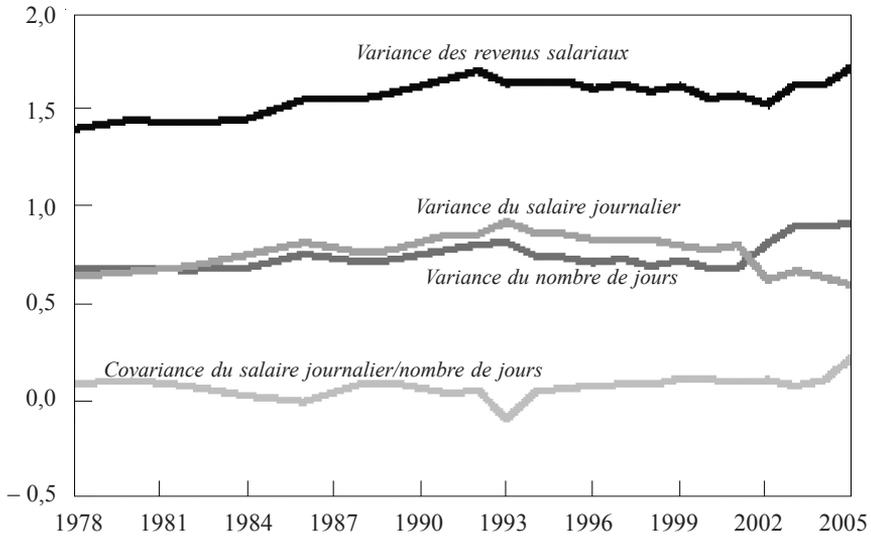
composé le salaire effectivement perçu chaque année par les salariés comme le produit d'une durée d'emploi, exprimée en jours, et d'un salaire « journalier ». Ce dernier est calculé sur des individus pouvant donc avoir des durées de travail hebdomadaires différentes. Ils ont ainsi pu quantifier l'impact 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 quatre-vingt. 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 quatre-vingt, puis se sont stabilisées à partir des années quatre-vingt-dix 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 journalier⁽²¹⁾. 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.

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.

(21) 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.

15. Décomposition de la variance du logarithme du revenu salarial global



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

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.

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.

2.1.1.3. 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 durables⁽²²⁾. Par ce 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 population⁽²³⁾. 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).

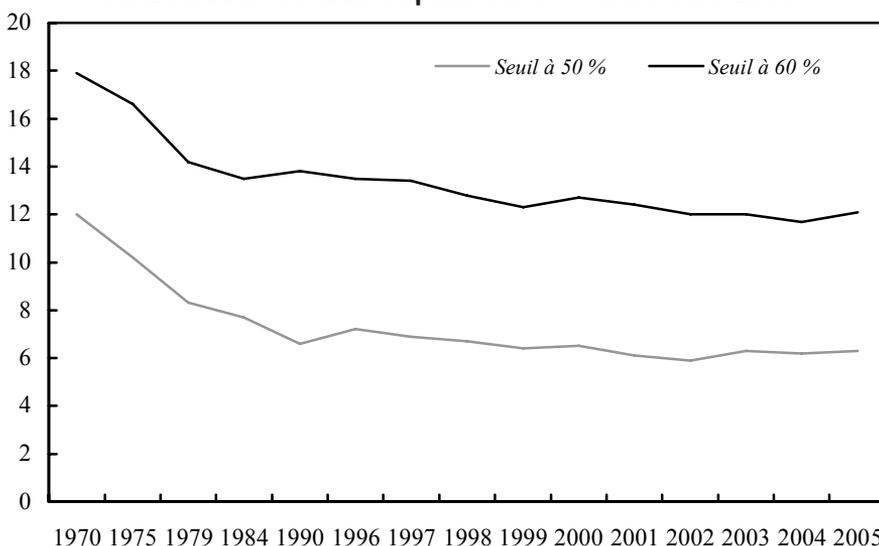
Quelle que soit la définition retenue, il apparaît que le taux de pauvreté a baissé en France tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, mais qu'il s'est plus ou moins stabilisé depuis le milieu des années quatre-vingt-dix (voir figure 16). En d'autres termes, il n'y a pas eu de baisse significative 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.

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 trois enfants. Les couples ayant au moins trois enfants étaient, en 2004, 1,5 fois plus exposés que la moyenne de la population au risque de pauvreté.

(22) 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 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).

(23) 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.

16. Évolution du taux de pauvreté en France 1970-2005



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

2.1.1.4. La pauvreté est plus fréquente chez les jeunes

Le tableau 10 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.

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.

2.1.1.5. 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⁽²⁴⁾.

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 médian⁽²⁵⁾. 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 période⁽²⁶⁾. La forte croissance du SMIC sur cette même période n'a donc pas empêché la pauvreté *au travail* d'augmenter.

(24) Cf. dossier technique pour la préparation de la conférence « Emploi et pouvoir d'achat » du 23 octobre 2007, p. 104.

(25) L'Union européenne considère comme travailleurs pauvres les personnes ayant été au travail au moins sept mois sur douze, 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).

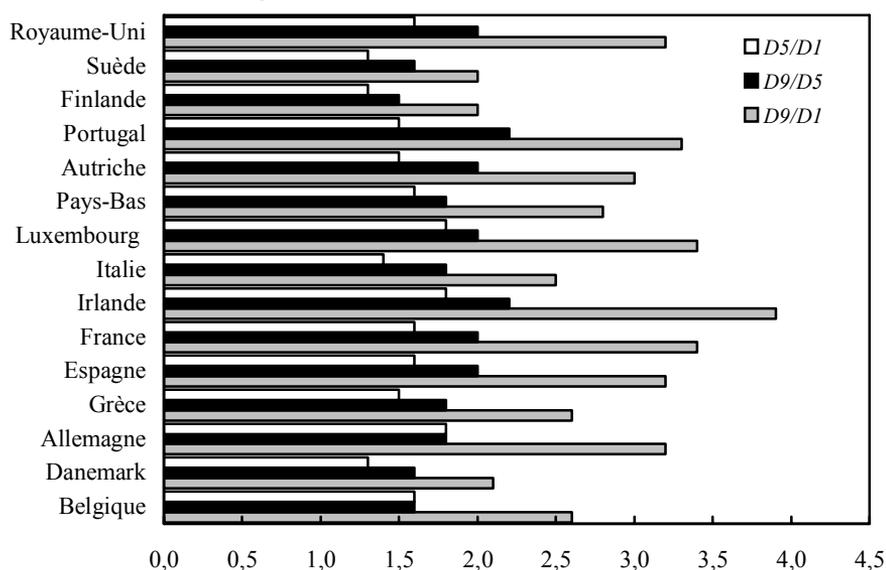
(26) Cf. dossier technique pour la préparation de la conférence « Emploi et pouvoir d'achat » du 23 octobre 2007, p. 103.

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

2.1.2.1. Inégalités salariales

La figure 17 reproduit la dispersion des rémunérations salariales annuelles⁽²⁷⁾ 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.

17. Ratios de dispersion des rémunérations annuelles en 2002

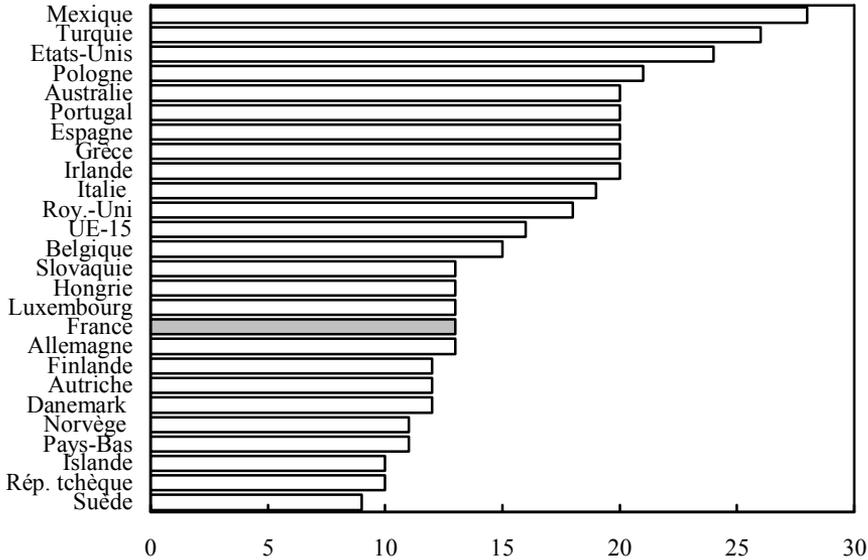


Source : CERC (2006), tableau 2, p. 111.

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.

(27) 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.

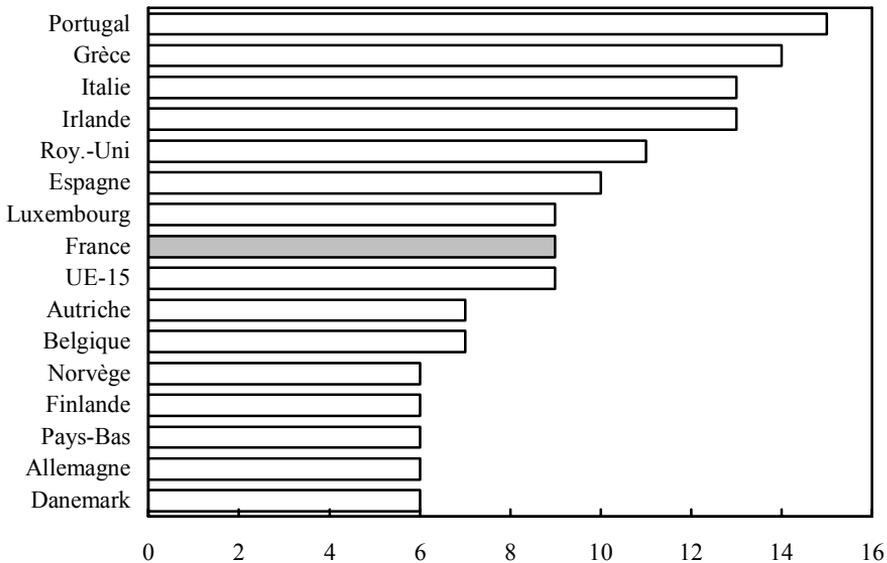
18. Taux de pauvreté^(*) en 2005^(**) dans 26 pays de l'OCDE



Notes : (*) 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 ; (**) 2003 pour le Royaume-Uni et la Turquie, et 2000 pour l'Australie, les Etats-Unis et le Mexique.

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

19. Persistance du risque de pauvreté dans les pays de l'UE-15^(*)



Notes : (*) Année 2000 pour la France et le Royaume-Uni, 2001 pour les autres pays ; (**) 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 disponibles sur <http://dx.doi.org/10.1787/053824562078>

2.1.2.2. Pauvreté

La figure 18 reproduit les taux de pauvreté en 2005 dans vingt-six 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 États-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.

2.1.2.3. 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 étaient 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.

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'État. 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).

2.2.1.1. 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 travail⁽²⁸⁾ 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 situent 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 macroéconomique. 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.

À 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

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

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.

2.2.1.2. 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 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 monopsonne⁽²⁹⁾ 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'État 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

(29) 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).

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'État 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 réitérée indéfiniment. Toute nouvelle hausse du salaire minimum attire de nouveaux travailleurs, mais réduit la marge bénéficiaire sur ceux qui sont déjà employés. Si l'État 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 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.

2.2.1.3. 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. À cet égard, la comparaison entre la France et les États-Unis est éclairante. En France, le salaire minimum n'a cessé d'augmenter depuis le début des années soixante, tandis qu'aux États-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 États-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 États de l'Union. La contribution de Abowd et *al.* (2001), qui compare les conséquences du salaire minimum en France et aux États-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 États-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 États-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 cent 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.

2.2.1.4. 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 (section 1).

Les évaluations portant sur les politiques d'allègements de cotisations décidées au début des années quatre-vingt-dix, 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 euros⁽³⁰⁾. 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'emplois⁽³¹⁾. Le même rapport avance que la suppression totale des allègements de charges pourrait détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années⁽³²⁾.

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.

2.2.2.1. L'impact du salaire minimum sur les salaires

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

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

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

(32) 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).

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 monopsonie. 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 qualifiés⁽³³⁾. 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. Évidemment, 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 estime 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 et Neumark et *al.*,

(33) 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.

2004). Par exemple, Neumark et *al.* (2004) trouvent, sur des données portant sur les États-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 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.

2.2.2.2. 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, 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.

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

En %

	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

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

Note : (*) Ici SMIC à temps plein.

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 États-Unis, où plusieurs études ont été réalisées en tirant partie des évolutions différenciées des salaires minima entre États. Ces contributions aboutissent à des résultats mitigés. Dans une étude concernant le début des années quatre-vingt-dix, Card et Krueger (1995) trouvent que le revenu du premier décile des ménages a plus augmenté dans les États 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 États-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 États-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 d'un 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 États-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'année⁽³⁴⁾.

Certes, les études empiriques réalisées aux États-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. À 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.

(34) Ces chiffres concernent l'année 2005. Voir Sherck (2007).

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 cette section, 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)⁽³⁵⁾.

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.

(35) 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.

3.1.1.1. 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 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.

3.1.1.2. 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). 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 prélèvement 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 versés 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). 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 quatre-vingt-dix 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 :

- une forte hausse du taux de prélèvement au moment de l'épuisement des droits à l'intéressement ;
- en conséquence, une incitation financière à des parcours d'activité heurtés avec des passages de l'activité à l'inactivité ;
- 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). 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 quatre-vingt-dix 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).

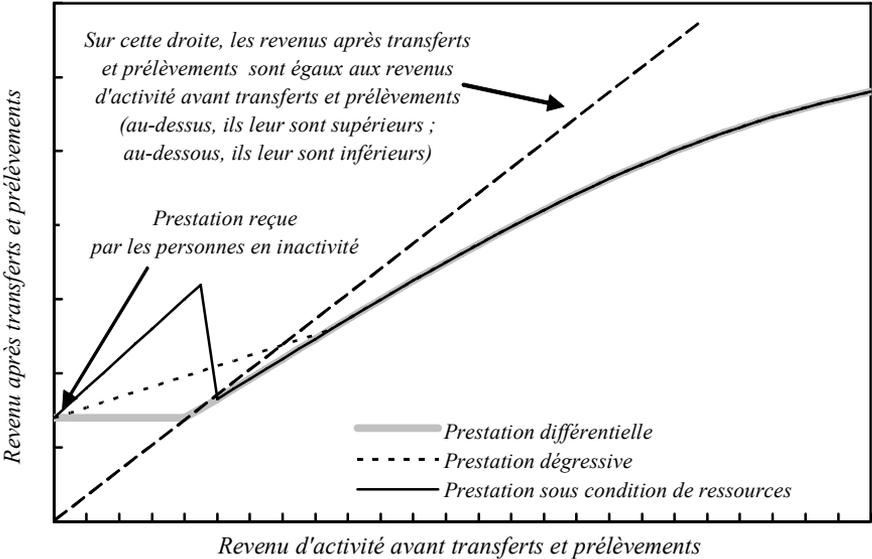
Les prestations conditionnées au retrait d'activité répondent à divers types de préoccupations. Elles peuvent être d'inspiration familiale et, visant à aider les parents de jeunes enfants, se substituer de façon forfaitaire au revenu d'activité de ces parents s'ils quittent le marché du travail. Elles 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.

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



Source : Auteurs.

3.1.1.3. 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.

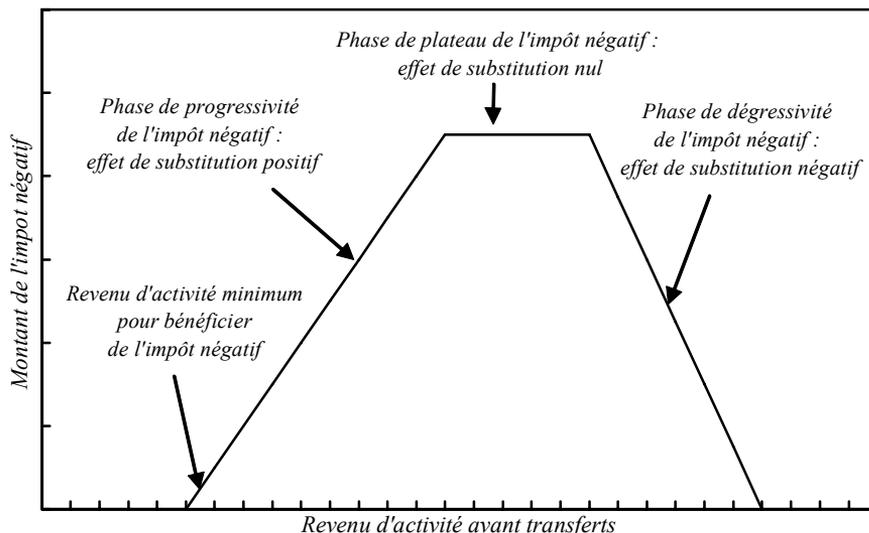
Il ressort que l'impôt négatif :

- 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 ;
- a des effets incitatifs sur l'offre de travail pendant la phase de progressivité de ce dispositif ;
- entraîne une dépense publique supplémentaire ;

- 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 amplitudes 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.

21. Impôt négatif lié au revenu d'activité



Source : Auteurs.

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

Effet 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

Source : Auteurs.

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.

3.1.2.1. 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'État 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'État, confronté à cet arbitrage entre efficacité et inégalité, cherche cependant à réduire la distribution des revenus primaires dans un but de « justice sociale ». À ce titre, les politiques au bénéfice des moins qualifiés et des plus démunis doivent s'astreindre à respecter les cinq objectifs suivants : lutter contre l'inégalité ; inciter à accroître l'offre de travail ; ne pas diminuer la demande de travail ; tenir compte des contraintes budgétaires ; se préoccuper de la lisibilité fiscale.

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 inégalités⁽³⁶⁾. La réduction des inégalités concerne aussi bien la pauvreté des personnes sans 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 si-

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

tuations 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.

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. À 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.

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.

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 États 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.

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 :

- 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 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) ;

- pour analyser l'influence de l'offre de travail, il est utile de distinguer deux composantes dans les choix d'un individu (voir Saez, 2002). 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 intensive⁽³⁷⁾, 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 prédominante⁽³⁸⁾, 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 (voir Saez, 2002 et Choné et Laroque, 2007). Mais tel n'est pas toujours le cas. Tout dépend de l'aversion pour l'inégalité des pouvoirs publics ;

- 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'aver-

(37) 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.

(38) 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.

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

3.1.2.2. 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.

3.1.2.3. 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 et 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'État 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.

3.1.2.4. 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 monopsonne 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 perçu 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 monopsonne, 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 monopsonne.

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 monopsonne. La politique optimale peut être mise en œuvre en laissant le monopsonne 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 monopsonne n'a pas de justification sérieusement établie à l'heure actuelle. Le pouvoir de monopsonne 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 minimum⁽³⁹⁾. 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

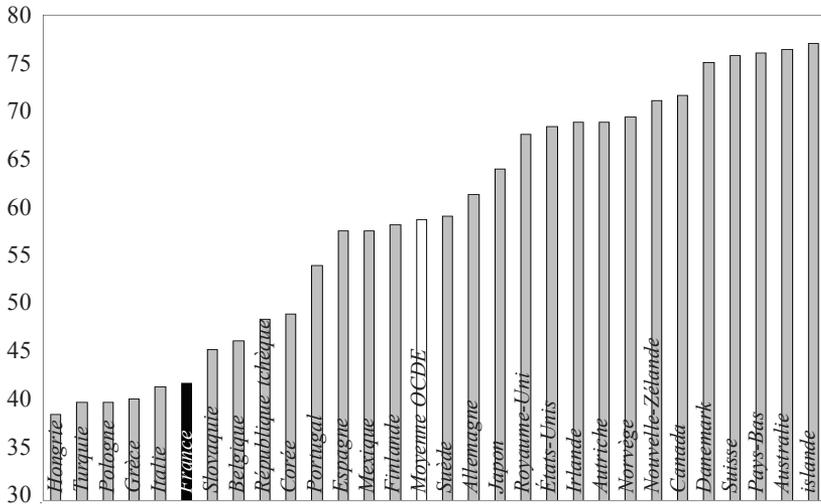
La stratégie française consistant à fixer un SMIC universel relativement élevé est très défavorable aux jeunes dans la mesure où c'est pour cette population, dotée d'une expérience professionnelle encore limitée, que le salaire minimum rend le plus difficile l'accès à l'emploi. En outre, les Français 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 Stellingher 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 États-Unis⁽⁴⁰⁾.

Les principales caractéristiques du SMIC ont été rappelées dans la première section de ce rapport et dans le complément A de la DARES. Il apparaît que les revalorisations du SMIC sur les quinze 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.

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

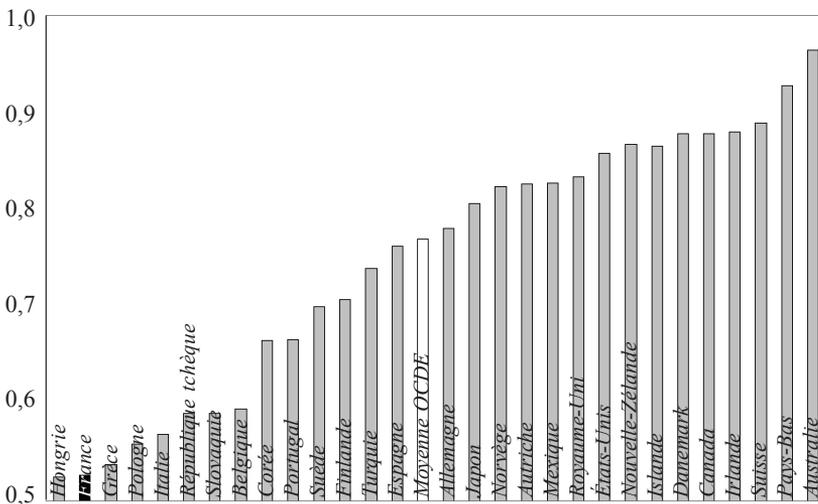
(40) Rappelons que les enseignements de telles enquêtes doivent être considérés avec la prudence d'usage, les réponses pouvant être largement influencées, et de façon diverse selon les pays, par la formulation de la question posée et par les débats en cours dans chaque pays au moment de l'enquête.

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



Source : OCDE.

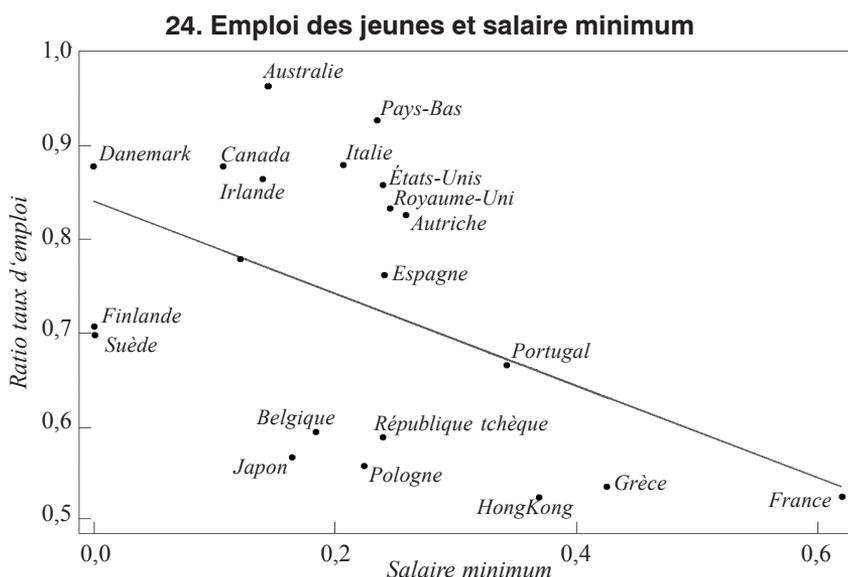
23. Rapport entre le taux d'emploi des jeunes (20-24 ans) et le taux d'emploi des adultes de 25 à 54 ans en 2006



Source : OCDE.

L'exclusion des jeunes Français de l'emploi est bien illustrée par les figures 22 et 23 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.

Par ailleurs, la figure 24 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.



Lecture : 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 présente un panorama synthétique des minima sociaux dans quatorze 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.

13. Panorama des minima sociaux en Europe (revenu minimum pour les individus en âge de travailler)

a. Belgique, Danemark, Allemagne, Espagne et France

	Belgique	Danemark	Allemagne	Espagne	France
Date de création	1974	1974	1961	de 1989 à 1995	1988
Nom	Minimex, puis revenu d'intégration	kontanthjoejp	sozialhilfe	Renta minima	Revenu minimum d'insertion
Cadre juridique national	oui	oui	loi fédérale	non	oui
Âge (dérogations)	18 ans (oui)	non	non	25 ans (oui)	25 ans (oui)
Revenu minimum spécifique	oui	(< 25 ans) oui	oui (étrangers)	non	non
Type de revenu	montant minimal	montant minimal	paniers de biens	montant minimal	montant minimal
Résidence (R)/Nationalité (N)	R/N	R (7 sur 8 ans)	R (dérogations)	R (parfois 3 à 5 ans)	R
Disponible à l'emploi	oui	oui	oui	obligation variable	oui
Type de droits	individuel	individuel	familial	familial	familial
Financement	mixte	mixte	État	local	local depuis 2003
Durée	illimitée	illimitée	illimitée	renouvelable annuellement	renouvelable annuellement
Fiscalité	non imposable	imposable (1994)	non imposable	non imposable	non imposable
Dernières réformes	1991-1992	1994	2001	de 1996 à 2001	2003
Indexation	Indice santé	taux de bien être	taux de bien être	—	prix à la conso.
Nombre de bénéficiaires en 2003					
• en % de la population totale	0,8	3	3,4	0,61(*)	2
• en % de la population active	1,1	4,6	4,8		2,9

Source : Horowitzky et al. (2006), tableau 1 p. 2 et 3.

b. Finlande, Irlande, Italie, Luxembourg et Pays-Bas

	Finlande	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas
Date de création	1957	1977	1988-2002	1986	1963
Nom	toimeentulotuki	Supplementary Welfare Allowance	Reddito Minimo di Inserimento	Revenu minimum garanti	Allgemeine Bijstandwet
Cadre juridique national	oui	oui	oui	oui	oui
Age (dérogations)	non	18 ans	non (sauf Campagnie)	25 ans (oui)	18 ans
Revenu minimum spécifique	oui (région II)	non	non	non	oui
Type de revenu	panier de biens	montant minimal		montant minimal	montant minimal
Résidence (R)/Nationalité (N)	R	R	R (1 à 3 ans selon N)	R	R
Disponible à l'emploi	oui	non	oui	obligation variable	oui
Type de droits	individuel	familial	familial	familial	individuel
Financement	mixte	État	État en majorité	État en majorité	État en majorité
Durée	illimitée	illimitée	renouvelable annuellement	illimitée	illimitée
Fiscalité	non imposable	non imposable	non imposable	imposable	non imposable
Dernières réformes	2002	1993-1998	2003	1999-2003	2004
Indexation	sur les pensions	<i>ad hoc</i>	prix à la conso.	salaires minimum brut	salaires minimum net
Nombre de bénéficiaires en 2003					
• en % de la population totale	6	1,2	0,2	2,3	
• en % de la population active	8,6	1,8	0,2	3,4	

c. Autriche, Portugal, Suède et Royaume-Uni

	Autriche	Portugal	Suède	Royaume-Uni
Date de création	dépend des lands	1997	1957	1948
Nom	Socialhilfe	Revenu social d'insertion	Ekonomiskt bistand	Income support
Cadre juridique national	non	oui	oui	oui
Âge (dérogations)	non	18 ans (oui)	non	16 ans
Revenu minimum spécifique	étrangers, âgés, invalides	non	non	< 18 ans ; 18-24 ans
Type de revenu	panier de biens	montant minimal	panier de biens	montant minimal
Résidence (R)/Nationalité (N)	varie selon le land	R	R	R
Disponible à l'emploi	oui	oui	oui	non
Type de droits	familial	individuel	individuel	familial
Financement	local	Etat	local	Etat
Durée	illimitée	12 mois	illimitée	illimitée
Fiscalité	non imposable	non imposable	non imposable	non imposable
Dernières réformes		2003	1998-2000	1988-2001
Indexation	taux de bien être	<i>ad hoc</i>	enquête conso.	Index <i>Rossi</i>
Nombre de bénéficiaires en 2003				
• en % de la population totale	0,7	3,1	3,2	3,7
• en % de la population active	1	4,6	4,6	5,6

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/outside*rs ». 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.

3.2.2.1. 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 milliard 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 publics⁽⁴¹⁾ ;

- 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 comprenaient 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 million 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. À lui seul, un tel dispositif introduit donc sur le taux de prélèvement marginal un choc ponctuel à la baisse au moment du 25^e 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 marginal de 100 % induit par le caractère différentiel du RMI, un dispositif d'intéressement a été introduit à la fin des années quatre-vingt-dix. Ce dispositif a connu quelques réformes, la dernière datant de 2006. Il comporte deux composantes : une prime de reprise d'emploi (1 000 euros versés au 4^e 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.

(41) 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.

3.2.2.2. Une prestation positivement liée aux revenus d'activité : la prime pour l'emploi

La prime pour l'emploi (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 12 500 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 soumis 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.

3.2.2.3. 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.

3.2.2.4. 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 ;

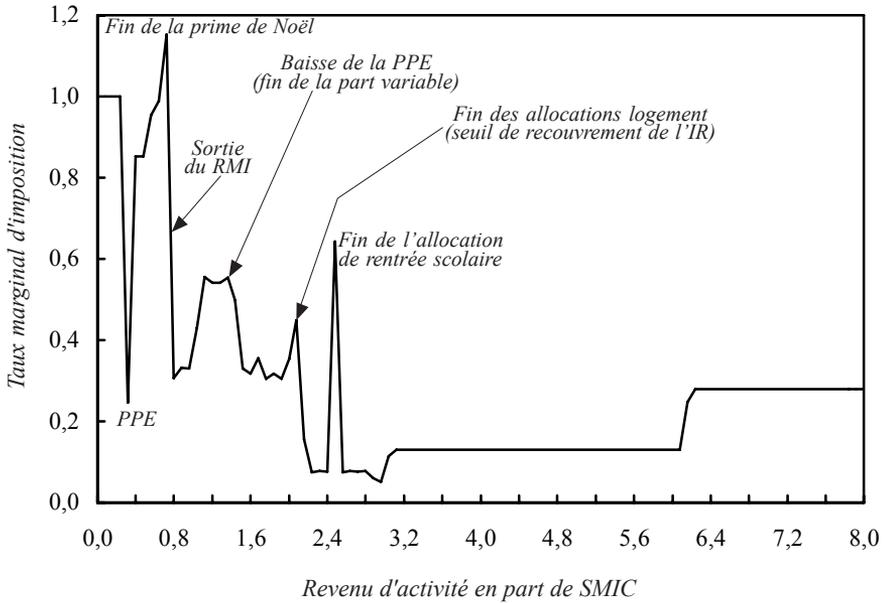
- de l'ancienneté dans l'activité, principalement du fait des dispositifs d'intéressement associés à des prestations comme le RMI, l'API ou l'ASS.

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

3.2.2.5. 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.

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



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.

Note : Le dispositif transitoire d'intéressement n'est pas pris en compte.

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette PARIS.

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 différentielles (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 :

- une absence de lisibilité des dispositifs déployés dont les signaux incitatifs sont brouillés ;

- 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. 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 !

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	
		En euros	En %	En euros	En %
Célibataire	Sans enfant	117	17	411	60
	Un enfant	74	8	433	44
Couple mono-actif	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 bi-actif	Sans enfant	385	32	843	70
	Un enfant	369	28	732	55
	Deux enfants	386	25	728	47
	Trois enfants	411	21	768	39

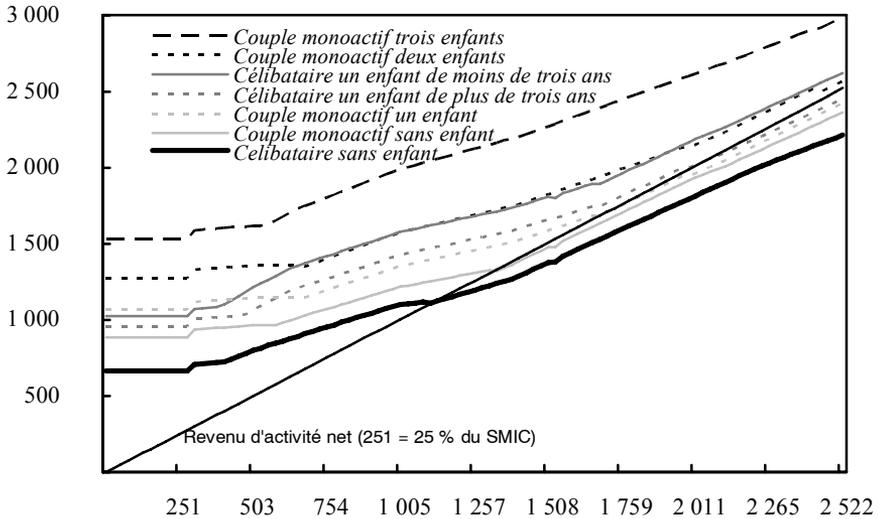
Note : Dans les différents cas-types présentés dans ce tableau, les enfants mentionnés sont supposés avoir plus de trois ans et être scolarisés (ils ouvrent droit à l'allocation de rentrée scolaire). Le dispositif transitoire d'intéressement n'est pas pris en compte.

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 transferts ⁽⁴²⁾. 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.

(42) 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.

26. Revenu disponible en fonction du revenu d'activité au 1^{er} juillet 2007



Note : 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.

3.2.3. Les perspectives offertes par le revenu de solidarité active

Le revenu de solidarité active (RSA)⁽⁴³⁾ devrait remplacer par un dispositif unique et permanent la prime pour l'emploi (au moins en partie), 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.

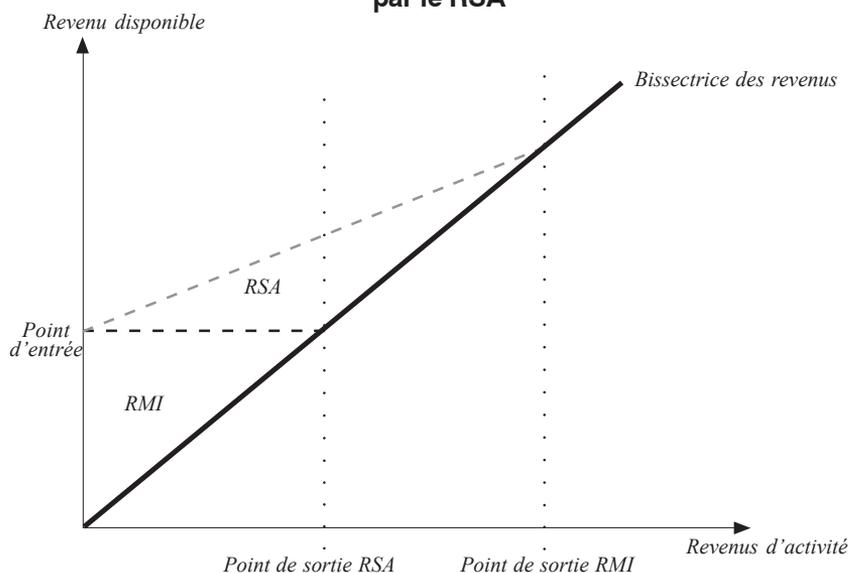
(43) Cette description reprend des éléments de présentation du RSA développés dans le *Livre vert* du Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté intitulé *Vers un revenu de solidarité active*, paru le 18 février 2008, disponible sur http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/livre_vert.pdf

3.2.3.1. 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 sein⁽⁴⁴⁾ ;
- 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.

27. La relation entre revenu d'activité et revenu disponible prévue par le RSA



Source : *Livre vert*, p. 73.

(44) 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.

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

La figure 27 illustre le fonctionnement de ces différents paramètres et permet de comparer les barèmes du RMI et du RSA⁽⁴⁵⁾.

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 la figure 28. 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.

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

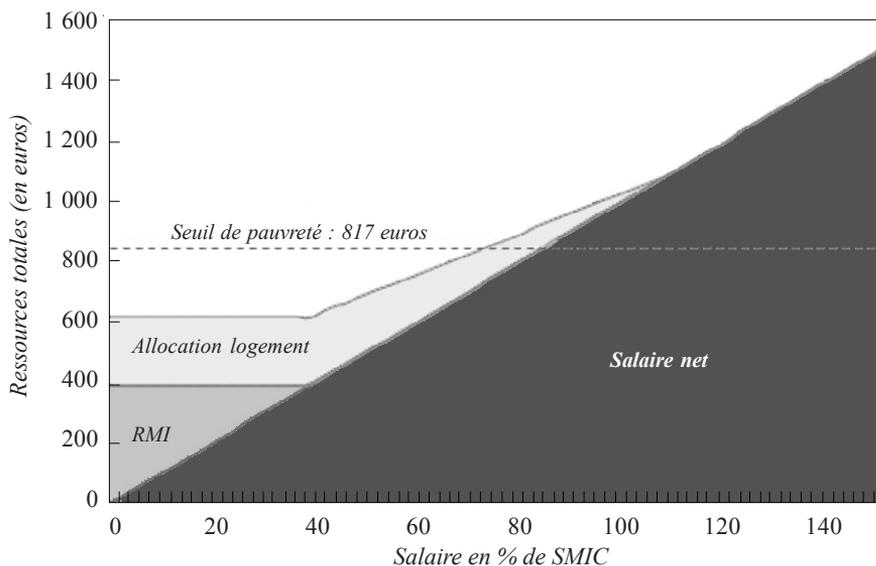
Avec un taux de cumul de 70 %, la figure 28 indique que le RSA devrait accroître les revenus des personnes qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 1,4 SMIC à plein-temps. Les conséquences d'une telle modification du barème fiscal sont bien connues (voir, par exemple, Cahuc et Zylberberg, 2003) : 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 États-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 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

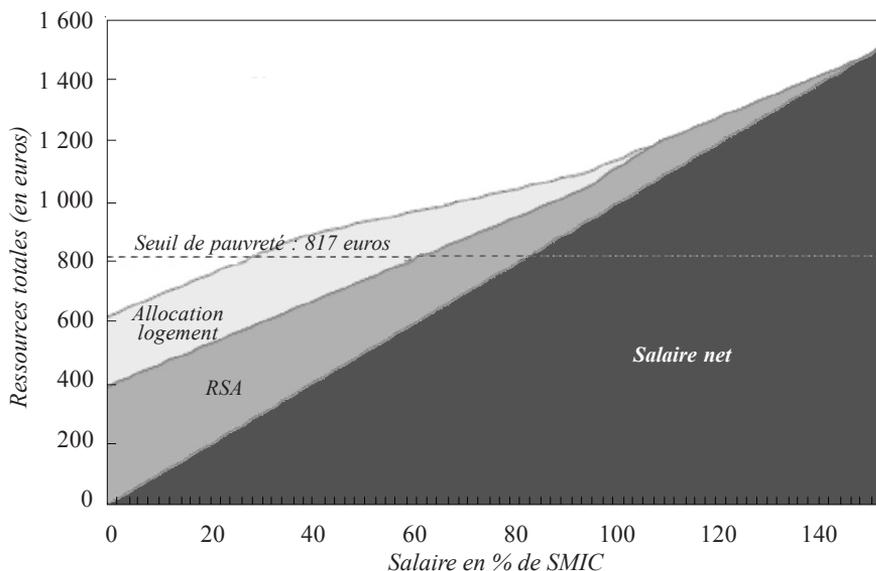
(45) Le taux de cumul correspond à la pente de la droite en trait pointillé.

28. Revenu disponible et revenu d'activité : exemple d'une personne seule

a. Avant la mise en place du RSA



b. Après la mise en place du RSA



Note : Sur ces graphiques, AL désigne les allocations logement.

Source : Livre Vert, p. 74.

négatif. Dans ce cas, le RSA permet d'économiser 1,5 milliard 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.

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
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 études 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 où d'une autre. En tout état de cause, ce financement doit réduire le revenu net des ménages qui le supportent.

L'intégration de la prime pour l'emploi dans le dispositif du RSA peut 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 1 800 euros annuels. Or, le tableau 16, 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.

16. Les montants du RSA en fonction de la configuration familiale et des revenus d'activité perçus

En euros / Taux de cumul = 70 %

Situation familiale \ Quotité d'activité	Quart-temps	Mi-temps	Temps plein
	Revenus : 250 €	Revenus : 500 €	Revenus : 1 000 €
Célibataire sans enfant	313	237	87
Personne isolée avec un enfant de - 3 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 bi-actif(*) avec deux enfants	179	103	0

Note : (*) Le salaire du conjoint est fixé au niveau du SMIC mensuel (1 000 euros environ).

Source : *Livre vert* (2008, p. 40).

3.2.3.3. 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 budgétaires⁽⁴⁶⁾. 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 études 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 adul-

(46) 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 étendues aux jeunes de 18 à 25 ans sans charge de famille.

tes entre 18 et 25 ans (le tableau 15 montre que le coût brut est alors de 10,5 milliards d'euros). Comparé 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 études 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

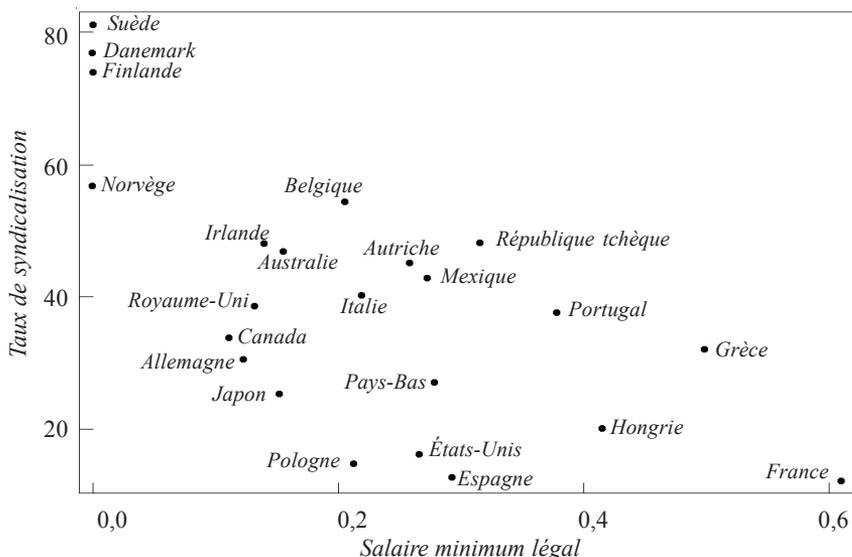
La France est caractérisée par une détermination très centralisée du salaire minimum : celui-ci s'applique à tous, indifféremment, sans distinction liée à l'âge, au lieu, au domaine d'activité ou à la profession. À ce titre, comme nous l'avons montré dans la première partie de ce rapport, la France est 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'État, 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'État. 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'État se substitue aux partenaires sociaux pour organiser le 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. 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 à la section 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.

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 soixante-dix, dans les pays où le taux de syndicalisation a plus diminué. À 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 introduction (voir Blanchflower, 2006). 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 États-Unis, où les États 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

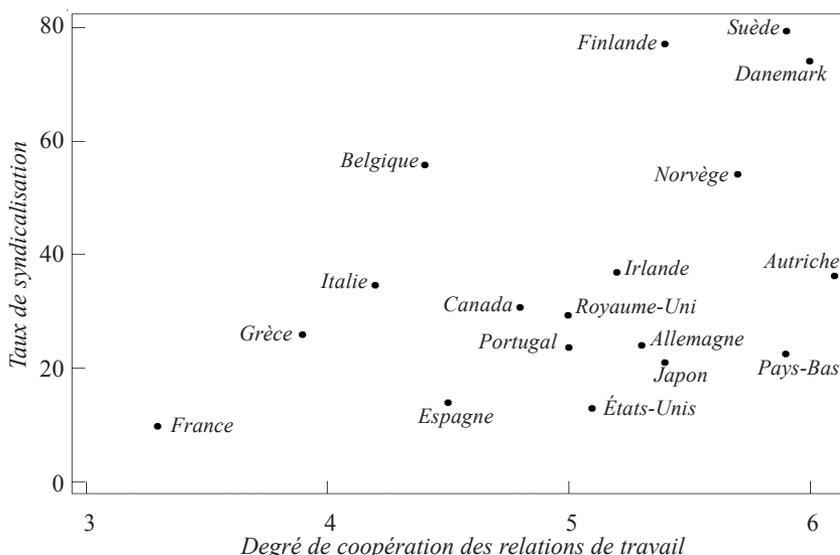
Le lien négatif entre taux de syndicalisation et salaire minimum légal peut refléter une double causalité. D'une part, la contrainte imposée par le salaire minimum peut être la conséquence de la faiblesse des syndicats dans la mesure où l'État se substitue, en imposant des minima légaux, aux syndicats, 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 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 cinquante 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.

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 coopératives⁽⁴⁷⁾. L'évolution conjointe du salaire minimum et de la syndicalisation en France depuis le début des années soixante-dix est symptomatique d'un tel phénomène.

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

30. Degré de coopération des relations de travail et taux de syndicalisation à la fin des années quatre-vingt-dix



Lecture : 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.

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'État a de fortes chances d'être moins efficace que la négociation dans la mesure où l'État 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 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 soixante-dix, 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 conventionnel (cf. Barthélemy et Cette, 2006 et 2008). 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 aux dépens 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 Barthélemy et Cette, 2006 et 2008). 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.

4. 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 :

- 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 géné-

ralement des minima différents par âge, secteur, profession ou région. Une telle situation désresponsabilise 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) ;

- 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 ;

- 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 leurs 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.

À 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 professionnel⁽⁴⁸⁾ en 1993-1994 et du contrat première embauche⁽⁴⁹⁾ en 2005 montrent que toute mesure pouvant apparaître comme une stigmatisation désavantageuse de la jeunesse suscite en France une très vive opposition. C'est pourquoi il ne nous paraît

(48) 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.

(49) 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 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.

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 ;
- les minima sociaux et les prestations liées à l'activité ;
- ainsi qu'une question connexe concernant les allègements de cotisations sociales et les minima salariaux de branche.

4.1. 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. À 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.

4.1.1. 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 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.

4.1.2. 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 termes. 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'État le 7 avril 2000, paraissent proches de celles de la commission évoquée ci-dessus⁽⁵⁰⁾. L'articulation entre le CERC et la commission devrait donc 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.

4.1.3. 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 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.

(50) 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 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 ».

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 tient 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.

4.2. 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 améliorés sur deux aspects :

- ils devraient être unifiés afin d'améliorer leur lisibilité ;
- les jeunes de 18 à 25 ans, qui subissent actuellement de plein fouet les défauts du système actuel, devraient pouvoir en bénéficier.

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

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 (au moins en partie), 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 associés⁽⁵¹⁾. 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.

4.2.1.1. 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'unifica-

(51) *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).

tion des diverses allocations permettrait de mieux cibler les publics en difficulté actuellement pris en charge par une multiplicité d'acteurs (collectivité territoriale, État, établissements publics, associations, etc.). Elle permettrait aussi d'adresser aux agents économiques des signaux clairs. À ce titre, le dispositif envisagé dans le cadre du RSA 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 complexe⁽⁵²⁾, elle ne pourra se faire que progressivement. Les principales difficultés sont de deux ordres :

- 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. À l'heure actuelle, connaître son revenu disponible en fonction de son revenu d'activité est une vraie gageure ;

- 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 1 000 euros) mais aussi transitoire (cumul durant quelques mois du RMI et du revenu d'activité). 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

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

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 versé aux bénéficiaires dans l'emploi serait financé par l'État. 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.

4.2.1.2. 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.

4.2.2. 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

tion 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.

À 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. À 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 % envisagés dans le *Livre vert*.

4.3. 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'État 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 et 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 quatre-vingt-dix 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 négociations 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.

Références bibliographiques

- Abowd J., F. Kramarz, D. Margolis et T. Philippon (2001) : « The Tail of Two Countries : Minimum Wage and Employment in France and the United-States », *IZA Working Paper*, n° 203. Disponible sur www.iza.org
- Aeberhardt R., J. Pouget et A. Skalitz (2007) : « Le revenu salarial et ses composantes, évolution et inégalités de 1978 à 2005 » in *INSEE, Les salaires en France, édition 2007*, pp. 27-49.
- Aghion P., Y. Algan et P. Cahuc (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*, n° 102, pp. 477-489.
- Barthélemy J. et G. Cette (2006) : « Réformer et simplifier le droit social par un rôle accru du droit conventionnel », *Droit Social*, janvier, pp. 24-36.
- Barthélemy J. et G. Cette (2008) : « Réforme du droit social et efficacité économique », *Revue Française d'Économie*, à paraître.
- Berry J-B. (2007) : « Les bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2006 », *Premières Informations Premières Synthèses*, DARES, mars, n° 13.1.

- Blanchflower D. (2006) : « A Cross-Country Study of Union Membership », *IZA Discussion Paper*, n° 2016. Disponible sur www.iza.org
- Boadway R. et K. Cuff (2001) : « A Minimum Wage Can Be Welfare Improving and Employment-Enhancing », *European Economic Review*, n° 45, pp. 553-576.
- Boissinot J. (2008) : « Le *national minimum wage* est-il comparable au SMIC », ministère de l'Économie et des Finances, *Lettre Trésor Eco*, n° 31, mars.
- Bourguignon F. (2001) : « Revenu minimum et redistribution optimale des revenus : fondements théoriques », *Économie et Statistiques*, n° 346-347.
- Bourguignon F. et P-A. Chiappori (1998) : « Fiscalité et redistribution », *Revue Française d'Économie*, vol. 13, n° 1, pp. 3-64.
- Burkhauser R., K. Couch et D. Wittenburg (2000) : « Who Minimum Wage Increases Bite », *Southern Economics Journal*, vol. 67, n° 1, pp. 16-40.
- Burkhauser R. et J. Sabia (2007) : « The Effectiveness of Minimum Wage Increases in Reducing Poverty : Past, Present and Future », *Contemporary Economic Policy*, vol. 25, n° 2, pp. 262-281.
- Cahuc P. et G. Laroque (2007) : « Optimal Taxation and Monopsonistic Labor Market : Does Monopsony Justify the Minimum Wage ? », *IZA Discussion Paper*, n° 2955.
- Cahuc P. et P. Michel (1996) : « Minimum Wage, Unemployment and Growth », *European Economic Review*, n° 40, pp. 1463-1482.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2003) : *La microéconomie du marché du travail*, La Découverte, Coll. 'Repères'.
- Cahuc P. et A. Zylberberg (2004) : *Labor Economics*, MIT Press.
- Card D. et A. Krueger (1994) : « Minimum Wages and Employment : A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania Wage », *American Economic Review*, n° 84, pp. 772-793.
- Card D. et A. Krueger (1995) : *Myth and Measurement : The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.
- CERC (2006) : *La France en transition, 1993-2005*, La Documentation française.
- Chertier D-J. (2006) : « Pour une modernisation du dialogue social », Rapport au Premier ministre, 31 mars.
- Choné P. et G. Laroque (2007) : *Should Labor Force Participation be Subsidized ?*, Mimeo, CREST-INSEE.
- COE (2008) : *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, Conseil d'orientation pour l'emploi.
- Conseil des Impôts (2003) : *21^e Rapport annuel, portant sur la fiscalité dérogatoire*.

- CSERC (1999) : *Le SMIC, salaire minimum de croissance*, La Documentation française.
- Cytermann L. et C. Dindar (2008) : « Les grandes étapes de l'histoire du RMI » in *RMI, l'état des lieux, 1988-2008*, Lelièvre et Nauze-Fichet (eds), La Découverte, Coll. 'Recherches'.
- Dolado J., F. Kramarz, S. Machin, A. Manning, D. Margolis et C. Teulings (1996) : « The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, » *Economic Policy*, n° 23, pp. 317-372.
- DRT (2007) : *Rapport du Directeur des relations du travail sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)*.
- de Foucauld J-B., N. Roth et Commission nationale pour l'autonomie des jeunes (2002) : *Pour une autonomie responsable et solidaire : rapport au Premier ministre*, La Documentation française.
- Fougère D. et F. Kramarz (2001) : « La mobilité salariale en France de 1967 à 1999 » in *Inégalités économiques*, Rapport du CAE, n° 33, La Documentation française.
- Freeman R. (1996) : « The Minimum Wage as Redistributive Tool », *Economic Journal*, n° 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*, vol. 18, n° 3, pp. 3-18.
- Guesnerie R. et R. Roberts (1987) : « Minimum Wage Legislation as a Second-Best Policy », *European Economic Review*, n° 31, pp. 490-498.
- Horusitzky P., K. Julienne et M. Lelièvre (2006) : « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Études et Résultats*, DREES, n° 464, 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*, n° 46.
- Kaplow L. (2006) : « Taxation », *NBER Working Paper*, n° 1261.
- Kennan J. (1995) : « The Elusive Effects of Minimum Wages », *Journal of Economic Literature*, n° 33, pp. 1950-1965.
- Koubi M. et B. Lhommeau (2006) : « La revalorisation du SMIC et ses effets de diffusion dans l'échelle des salaires sur la période 2000-2005 », *Premières Informations, Premières Synthèses, DARES*, n° 27.1.
- L'Horty Y. (2006) : « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », *Connaissance de l'Emploi*, n° 24, CEE.
- Laib N. (2006) : « Situation sur le marché du travail et pauvreté monétaire », *Études 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*, vol. 114, n° 3, pp. 977-1023.

- Lee D. et E. Saez (2007) : « Optimal Minimum Wage in Competitive Labor Markets » *University of Berkeley Working Paper*.
- Lhommeau B. et V. Rémy (2008) : « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Document de Travail de la DARES*.
- Manning A. (2003) : *Monopsony in Motion : Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton University Press.
- Mikol F. et V. Rémy (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*, n° 38, pp. 175-208.
- Mirrlees J. (1986) : « The Theory of Optimal Taxation » in *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.
- Neumark D., M. Schweitzer et W. Wascher (2004) : « Minimum Wage Effects Throughout the Wage Distribution », *Journal of Human Resources*, vol. 39, n° 2, pp. 425-450.
- Neumark D. et W. Wascher (2002) : « Do Minimum Wages Fight Poverty ? », *Economic Inquiry*, vol. 40, n° 3, pp. 315-333.
- Neumark D. et W. Wascher (2004) : « Minimum Wages, Labor Market Institutions and Youth Employment : A Cross-Sectional Analysis », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, n° 2, pp. 223-248.
- Neumark D. et W. Wascher (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) : *Études économiques de l'OCDE : France 2007*.
- OCDE (2007b) : *Le pari de la croissance*, Paris.
- OCDE (2007c) : *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 *Moral Sentiments and Material Interests*, Gintis, Bowles, Boyd et Fehr (eds), MIT Press, chapitre 9, pp. 253-275.
- Pla A. (2006) : « Des passages plus ou moins durables dans les dispositifs de minima sociaux », *Études et Résultats*, DRESS, n° 536, 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 », *University of Georgia Working Paper*.
- Saez E. (2002) : « Optimal Income Transfer Programs : Intensive versus Extensive Labor Supply Responses », *Quarterly Journal of Economics*, n° 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*, DARES, n° 27.2, juillet.
- Sherk J. (2007) : « Raising the Minimum Wage Will Not Reduce Poverty », *Backgrounder*, n° 1994, The Heritage Foundation.
- Sraër D. (2007) : « Allégements de cotisations patronales et dynamique salariale », *INSEE (Direction des études et synthèses économiques) Document de travail*, n° G 2007/01.
- Stellinger A. et A. Wintrebert (2008) : *Les jeunes face à leur avenir. Une enquête internationale*. Fondation pour l'innovation politique.
Disponible sur www.fondapol.org

Commentaire

Daniel Cohen

*Professeur à l'École normale supérieure,
Directeur du CEPREMAP*

Le texte de Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg constitue une contribution importante à la question du SMIC, qui devrait marquer durablement les débats sur ce sujet. Ce texte est d'autant plus important que le débat sur le SMIC est difficile à mener sereinement en France. Car la hausse ou la baisse du SMIC produit un effet mécanique et visible sur le revenu des smicards, mais des effets pervers éventuels diffus, moins palpables immédiatement pour les personnes concernées.

Le débat sur le SMIC est également rendu urgent par le fait que depuis plus de vingt ans, il a donné lieu à bon nombre d'ajustements pour le contourner : baisse de charges, création de la prime pour l'emploi pour revaloriser le revenu des bas salaires. Ces mesures ont en grande partie atteint leurs objectifs directs, mais déclenché aussi un effet d'économie politique, indirect. Face au coût généré par ces mesures, la question du SMIC réapparaît par la fenêtre : ces charges sont-elles justifiées au regard de leur efficacité ?

Les auteurs soulignent aussi l'effet pervers du SMIC en matière de démocratie sociale, reprenant l'argument présenté dans l'étude de Yann Algan et Pierre Cahuc « La société de défiance ». Que reste-t-il à négocier aux syndicats quand le salaire des plus vulnérables est fixé par la loi ?

Les conclusions du rapport me paraissent également bien venues. Tout ce qui peut contribuer à harmoniser les minima sociaux, à éviter les trappes à pauvreté, sont autant d'idées, que le RSA est chargé de corriger, qui vont dans le bon sens. La démonstration, reprise du rapport du CERC, selon lequel le SMIC n'est pas un bon instrument de lutte contre les inégalités est également forte. Les travailleurs situés dans les deux déciles les plus pauvres connaissent des écarts de revenus qui peuvent aller du simple au double alors même que leurs salaires horaires sont à peu près identiques, du fait d'un nombre d'heures travaillées inégal.

Le problème que me pose le rapport ne tient donc ni aux prémices ni aux conclusions, mais à la démonstration elle-même des effets nocifs du SMIC. Le rapport présente un certain nombre de données qui tendent à souligner la situation atypique de la France au regard du SMIC. Comme il est montré en figure 13, la France est le pays où le pourcentage de travailleurs rémunérés au SMIC est le plus élevé, proche de 17 % selon le tableau proposé, en proportion de l'ensemble des salariés. Le Luxembourg se situe à moins de 12 %, la Hongrie à 8 %. Tous les autres pays, du Portugal à l'Espagne, en passant par le Royaume-Uni et les États-Unis se situent très loin du chiffre français, en deçà du seuil des 5 %.

Ce contraste est d'autant plus étonnant que le niveau du SMIC français ne paraît pas lui-même très éloigné, en pourcentage du salaire moyen, des chiffres observés dans ces autres pays. Dans le même tableau 13, on note que les Pays-Bas enregistrent un pourcentage d'employés rémunérés au salaire minimum qui est très bas, autour de 2 %, alors que le niveau relatif du SMIC est très proche du niveau français ! Comment est-ce possible ? Les auteurs proposent un autre indicateur que le niveau relatif du SMIC pour expliquer ce chiffre. En prenant en compte des variables plus qualitatives, comme le mode de fixation du SMIC, ils trouvent un indice beaucoup plus contraignant que ne le donne à voir le niveau relatif du SMIC.

La disproportion entre le niveau du SMIC et le pourcentage de personnels concernés reste pourtant troublante, et il est difficile de croire que les variables qualitatives qui sont présentées dans le texte suffisent à expliquer un tel écart, relativement aux autres pays. D'autres effets doivent être à l'œuvre. La première explication est tout simplement que le pourcentage d'employés au SMIC est mal connu car les secteurs où il joue un rôle important, métiers de l'hôtellerie et de la restauration, sont également ceux où les rémunérations sont les plus mal connues (pourboires, avantages en nature, etc.).

Une autre explication tient au rôle éventuellement pervers joué par les exonérations de charges, lesquelles étant concentrées sur les bas salaires, tendent à bloquer les salaires au niveau qui est le plus intéressant pour l'employeur. La même observation vaut aussi pour la prime pour l'emploi. Le paradoxe du SMIC, en ce cas, est qu'il empêche les hausses de salaires, ce qui est l'argument inverse de celui qui consiste à arguer qu'il bride l'emploi. Le débat reste ouvert quant à la réalité de ces effets (*cf.* les articles cités dans le rapport, de Sraer d'un côté et de Lhommeau et Rémy de l'autre), mais la comparaison internationale suggère qu'il y a une spécificité française qui doit être précisée.

Au total, je pense que le rapport doit être fortement nuancé dans l'appréciation qu'il propose de la comparaison française aux autres pays. Le sujet mérite un travail additionnel, soumis au débat public, ce qui permet de faire le lien avec l'une des propositions des auteurs qui me semble intéressante : la création d'un conseil chargé de faire des propositions sur la revalorisation du SMIC.

Commentaire

Jean-Philippe Cotis

Directeur général de l'INSEE

Dans la catégorie des « *policy papers* », le rapport « SMIC, revenu minimum et coût du travail » est un modèle du genre. D'une grande clarté, appuyé sur des comparaisons internationales très construites, bien campé sur les enseignements de la théorie économique les plus récents, le rapport débouche sur des conseils de politique publique tout à fait appropriés. Ses mérites sont d'autant plus grands, qu'il traite d'un sujet délicat entre tous : l'articulation entre SMIC, revenu minimum et coût du travail, afin de promouvoir l'emploi et la justice sociale.

Les auteurs ont à traiter d'un cas, celui de la France, qui se signale par une très riche pathologie avec, en particulier, un sous-emploi élevé des travailleurs peu qualifiés. Parmi les pays de l'OCDE, il y a, de fait, peu d'exemples nationaux où les politiques en faveur de l'emploi peu qualifié aient produit des résultats aussi peu probants.

Après avoir procédé, au cours des quinze dernières années, à diverses réformes, la France se trouve, en effet, confrontée à une situation toujours défavorable, caractérisée notamment par un coût du travail peu qualifié encore très élevé et des « trappes à inactivité » de grande ampleur. Le paradoxe est d'autant plus frappant que la France partage avec les pays dont les réformes ont réussi un certain nombre d'instruments tels que : baisse des charges, salaire minimum, impôt négatif d'activité... Si les instruments ne sont pas en cause, c'est donc du côté de la doctrine et de la conception des réformes que se trouve l'origine des défaillances françaises. Et c'est précisément à une redéfinition de la doctrine que se sont attelés, avec succès, les auteurs de l'étude.

1. L'expérience française : des instruments diversifiés, utilisés pourtant de manière univoque afin d'améliorer les rémunérations des salariés en place

Pour promouvoir l'emploi et les revenus des salariés faiblement rémunérés, nous disposons, en France, pour l'essentiel, de trois instruments : le SMIC, les charges sociales et la prime pour l'emploi (PPE). Trois instruments pour atteindre deux objectifs, c'est, du point de vue de l'arithmétique, plus qu'il n'en faut.

Dans les faits, cependant, la conduite des politiques publiques se révèle parfois beaucoup plus complexe que ne le suggèrent les lois de l'arithmétique et certains objectifs peuvent se révéler impossibles à atteindre. Il faut tenir compte, en effet, des vicissitudes et des contraintes que l'environnement politique fait parfois peser sur l'action publique. Il existe ainsi aujourd'hui une immense littérature, gravitant autour de ces questions de « *political economy* », qui a mis en évidence des phénomènes tels que la « dictature de l'électeur médian », susceptibles de pervertir les résultats de bien des politiques destinées initialement à aider les plus défavorisés.

Au total, et quelles qu'en soient les causes, il apparaît aujourd'hui qu'en France les politiques en direction des peu qualifiés (SMIC, baisses de charges, PPE) ont privilégié les revenus des salariés en place et se sont peu préoccupées de coût du travail et de développement de l'emploi.

Les hausses du SMIC ont été très soutenues et aujourd'hui, en France, le coût du travail peu qualifié, relativement au salaire médian, est le plus élevé des pays de l'OCDE, avec l'Australie et le Luxembourg.

Là, où, à l'étranger, il est souvent utilisé comme instrument de protection contre les excès de pouvoir de marché des employeurs, le salaire minimum a servi, en France, de vecteur de politique des revenus. Avec, sans doute, comme le notent les auteurs du rapport, des effets défavorables sur la qualité des négociations salariales et l'emploi des peu qualifiés. Comme le montrent, par ailleurs, Cahuc, Cette et Zylberberg, à l'aide d'indicateurs bien construits et de comparaisons internationales, le SMIC français n'autorise aucune différenciation en fonction de l'âge, de la géographie ou du niveau d'éducation, ce qui pénalise sans doute l'emploi des jeunes les moins bien formés.

La montée en puissance du coût du travail peu qualifié a été accentuée enfin par un changement d'orientation de la politique de baisse des charges. Alors qu'initialement les baisses de charges patronales étaient utilisées à des fins « offensives » pour réduire le coût du travail peu qualifié, elles ont été utilisées ensuite à des fins « défensives », pour atténuer les hausses du coût du travail associées à la mise en œuvre des 35 heures.

Quant à la prime pour l'emploi, dont l'objectif était à l'origine de réduire les trappes à pauvreté⁽¹⁾, elle a été « redéployée » et utilisée, *in fine*,

(1) À la manière de l'EITC américain ou du WFTC britannique, avec ciblage sur les revenus des moins qualifiés travaillant à mi-temps.

comme un substitut à une baisse de l'impôt sur le revenu pour les contribuables non imposables, dont les revenus sont compris entre 1 et 1,7 SMIC.

Aujourd'hui, la France se trouve donc dans la situation paradoxale où le salaire minimum est élevé⁽²⁾ alors même que les revenus salariaux des peu qualifiés restent souvent modestes, en raison du faible nombre d'heures travaillées et plus généralement d'un sous-emploi élevé.

Ce mauvais usage des instruments de politique publique est particulièrement marqué en France, même si d'autres pays européens partagent occasionnellement certains de nos travers hexagonaux.

2. L'orientation générale du rapport : découpler revenu et coût du travail peu qualifié

Le rapport met bien en évidence la combinaison d'instruments qui, du point de vue de l'économie normative, conduirait à un optimum social :

- un revenu minimum, c'est-à-dire, une allocation universelle, inconditionnelle, qui préserve les incitations à offrir son travail, et provoque l'apparition d'un *salaire minimum, de facto*, sans qu'il soit nécessaire de réglementer la formation des salaires ;
- une fiscalité adaptée qui permette de financer l'allocation universelle et même de la compléter par des crédits d'impôts d'activité pour les travailleurs les plus pauvres.

Au-delà de son intérêt théorique et normatif, il est troublant de constater que cette architecture fiscal-social ne semble pas avoir trouvé jusqu'ici de matérialisation concrète. Parmi les obstacles rencontrés, il y a peut-être la crainte, pour une partie des contribuables, d'une très forte progression de la pression fiscale. Il y a peut-être aussi des réticences d'ordre philosophique face aux attendus purement « utilitaristes » et « conséquentialistes » qui sous-tendent l'allocation universelle de revenus. D'autres postures philosophiques très répandues, telles que l'éthique aristotélicienne des vertus, conduisent à privilégier le mérite et à proposer ainsi des allocations conditionnées à un effort de travail.

Au total, et quelles qu'en soient les raisons, la mise en œuvre d'une architecture redistributive fondée sur une allocation universelle, semble peu probable à court-moyen terme dans les économies développées. S'agissant notamment de la France, ce sont donc sur des solutions moins ambitieuses, mais socialement mieux acceptées que le débat devrait porter. Parmi les orientations souhaitables, on peut mettre en avant :

- l'atténuation des trappes à inactivité via la mise en œuvre d'un dispositif unifié de minima sociaux et de prestations liées à l'activité, tel que le

(2) En proportion du revenu médian.

RSA. Ce dispositif, qui s'adresse tout particulièrement aux personnes susceptibles de travailler à temps partiel au SMIC horaire, gagnerait à être étendu aux jeunes de 18 à 25 ans ;

- une évolution plus modérée du SMIC, permettant une décrue progressive du coût relatif du travail peu qualifié ;
- une amélioration de l'activation des dépenses s'inspirant librement des expériences réussies des pays d'Europe du Nord,

Ces politiques, qui sont examinées avec soin dans le rapport, gagneraient à s'inscrire dans la durée, mettant ainsi un terme à l'instabilité chronique qui affecte les politiques publiques en France, dans des domaines où l'efficacité et la stabilité devraient être de règle.

Commentaire

Philippe Mongin

Directeur de recherche au CNRS, Professeur affilié à l'école HEC

L'une des recommandations les plus marquantes du rapport concerne les jeunes adultes de 18 à 25 ans, qui se verraient étendre sans réserve le bénéfice du nouveau minimum social en voie d'instauration, le revenu de solidarité active (RSA), alors qu'ils sont actuellement éligibles au revenu minimum d'insertion (RMI) dans le seul cas où ils sont chargés de famille. Avec les transformations multiples qu'il entraîne pour le système de solidarité, le remplacement du RMI par le RSA est, selon les auteurs, l'occasion d'accomplir une réforme qu'ils auraient de toute façon préconisée à législation constante. La seule réserve qu'elle leur inspire tient à son coût budgétaire que, malheureusement, ils n'ont pas réussi à chiffrer⁽¹⁾. L'argument principal pour la défendre se rattache au fil directeur du rapport, qui est la dénonciation des effets pervers du SMIC. Fixé à un montant trop élevé pour équilibrer le marché du travail, le salaire minimum français en écarte beaucoup de jeunes adultes, parce qu'ils sont – en réalité ou simplement aux yeux des employeurs – moins productifs que leurs aînés. Or cette classe d'âge que pénalise le mode de rémunération du travail est la grande oubliée du système d'assurance et de solidarité. Elle accède difficilement aux indemnités de chômage parce qu'elle n'a pas le moyen d'accumuler des droits,

(1) L'auteur de cette note n'a pu faire lui-même qu'une estimation très grossière. Compte tenu du taux actuel du RMI, des effectifs démographiques élevés et du taux d'emploi très faible des jeunes adultes, elle lui laisserait attendre un coût brut qui, même en laissant de côté les étudiants, ne serait pas sensiblement inférieur à celui du RMI actuel, soit 6 milliards d'euros. Le plus gros de la dépense supplémentaire irait aux jeunes chômeurs, qui sont environ 600 000 et n'ont en majorité pas de revenus de remplacement, mais les jeunes – de plus en plus nombreux – qui travaillent à temps partiel bénéficieraient aussi de l'allocation, en particulier après que le RSA étendrait les droits de cumul. Les estimations, elles aussi grossières, faites pour l'allocation d'autonomie des étudiants, ne portent pas sur moins de 3 milliards d'euros ; elles devraient excéder ce montant si l'on définit la condition de ressources par rapport à l'étudiant et non pas à sa famille.

et pour autant, elle ne bénéficie pas comme le reste de la population adulte des filets de sécurité mis en place par les pouvoirs publics : elle est écartée du RMI, alors même que les autres minima sociaux ne la concernent guère ou pas du tout⁽²⁾. Il en résulte que la pauvreté, au sens de la définition statistique internationale, est environ une fois et demie plus répandue parmi les jeunes de 18 à 25 ans que dans les classes d'âge supérieures. De ce diagnostic indiscutable, les auteurs croient pouvoir conclure qu'il s'imposerait d'attribuer le RMI ou son successeur, le RSA, dès l'âge de 18 ans. Tout en étant prudents, ils ne jugent pas leur réforme hors de portée budgétaire, d'abord parce qu'elle impliquerait tout naturellement des économies (les familles des nouveaux titulaires n'auraient plus droit aux allocations familiales et aux parts de revenu fiscal dont elles bénéficiaient antérieurement), ensuite parce qu'elle pourrait se financer aux dépens des allègements de charge sur les bas salaires que le rapport envisage de réduire, enfin parce qu'il serait concevable de rendre le RSA moins généreux pour le rendre plus universel.

Laissant de côté cet aspect budgétaire qui reste indécis, on contestera l'argumentation en faveur de la mesure elle-même. Si elle n'emporte pas la conviction, c'est qu'elle néglige tout autre caractère de la population des jeunes adultes que son insuffisance productive supposée. Elle ne tient compte ni de *la préférence qu'ils pourraient exprimer en faveur du loisir*, ni *des apports familiaux qui viennent modifier leurs contraintes budgétaires*, ni *des choix qu'ils doivent alors faire entre les études supérieures et le travail rémunéré*. La note s'organise autour des trois considérations, qu'elle examinera dans cet ordre.

La théorie générale du revenu garanti laisse attendre une double conséquence de son instauration, par rapport à la situation non réglementée, (a) il diminue l'offre de travail des bénéficiaires, mais il atteint cependant le résultat désiré, qui est (b) d'accroître leur revenu global (la somme du nouveau revenu du travail et de la garantie excède le revenu du travail antérieur). La conséquence (a) est inéluctable dès lors qu'on fait l'hypothèse courante et psychologiquement naturelle que le loisir est un bien normal, c'est-à-dire qu'il est d'autant plus demandé que le revenu global s'élève. L'effet de substitution et l'effet de revenu provoqués par la mise en place de la garantie vont alors dans le même sens, qui est une substitution du loisir au travail. La conséquence (b) dépend de l'hypothèse plus discutable que cette substitution n'est pas trop importante. La théorie a reconnu la possibilité que, sous l'hypothèse contraire, le revenu global baisserait après

(2) Le RMI n'est accessible aux jeunes de 18 à 25 ans que s'ils ont charge de famille. Parmi les neuf minima sociaux qui sont aujourd'hui recensés, il est le seul qui, au prix d'une simple réforme de son attribution, permettrait de couvrir l'ensemble de la population visée. Les autres minima ou bien sont réservés à d'autres classes d'âge, ou bien ne la touchent qu'à un titre spécifique (allocation adulte handicapé, allocation de parent isolé, allocation temporaire d'attente, en remplacement de l'allocation d'insertion). D'après le rapport de de Foucauld et Roth (2002), 140 000 jeunes de moins de 25 ans étaient titulaires d'un minimum social en 2000.

la réforme. Il suffit pour ce résultat que l'élasticité-revenu de la demande de loisir soit élevée, et l'on peut justement se demander si les préférences des jeunes adultes n'entrent pas dans ce cas.

L'analyse qui vient d'être esquissée remonte aux premiers travaux sur l'impôt négatif, dans les années qui suivirent les projets de Tobin et de ses collaborateurs⁽³⁾. Elle couvre deux barèmes concevables de cumul entre le revenu garanti et le revenu du travail, le *barème différentiel*, suivant lequel chaque euro gagné par le travail s'accompagne d'une réduction équivalente de la garantie, et le *barème simplement dégressif*, le seul que retiennent les inventeurs de l'impôt négatif, qui comporte une réduction moindre qu'un euro, de sorte que le « travail paie »⁽⁴⁾. Du point de vue de la théorie pure, la différence entre les deux barèmes est de degré plutôt que de nature. Par rapport au premier, le second tend à limiter la première conséquence et amplifier la seconde, ce qui plaide en sa faveur, mais l'un et l'autre comportent la possibilité que la première soit assez considérable pour que la seconde n'ait pas lieu. En termes concrets, le RSA, qui suivra un barème dégressif, n'est pas plus à l'abri que le RMI, dont le barème est différentiel, d'une incitation excessive au loisir, et si l'on pense que le groupe des jeunes adultes est plus particulièrement sujet à cette incitation, on se gardera de cautionner l'ouverture des droits à 18 ans. Si l'on disposait d'une mesure économétrique de l'élasticité-revenu de la demande de loisir dans chaque classe d'âge, on dépasserait peut-être les présomptions défavorables ; mais en l'état présent, elles pèsent contre la proposition des auteurs.

Les raisonnements sur les préférences individuelles comportent un caractère spéculatif plus appuyé que ceux qui partent des contraintes budgétaires correspondantes, et la littérature portant sur les dispositifs de solidarité a de ce fait souvent choisi de restreindre aux secondes ses comparaisons techniques. Mais le rapport ne traite pas plus du budget des jeunes adultes que de leur préférence pour le loisir. Le point saillant est évidemment la contribution des parents à ce budget, qui peut prendre la forme explicite de transferts monétaires ou – de manière plus significative – la forme implicite des prestations de service qui accompagnent banalement la vie de famille. Si le RMI ou le RSA était dispensé à partir de 18 ans, la logique interne du système de solidarité impliquerait qu'on applique au montant de l'isolé un abattement qui tienne compte de ces multiples avantages chaque fois que le titulaire en bénéficie. Aux yeux de l'auteur de cette note, la détermination convenable de cet abattement représente l'obstacle le plus sérieux à la mesure projetée.

(3) Tobin, Pechman et Mieszkowski (1967) et d'autres économistes à la même époque (ainsi Green, 1967) ont élaboré en détail des propositions d'impôt négatif. L'analyse théorique du dispositif commence avec Boskin (1967) et Green (1968).

(4) Une note de l'auteur qui paraît dans ce même ouvrage, *Sur le projet d'instauration d'un revenu de solidarité active*, étudie les variantes du barème simplement dégressif.

Il serait naïf et téméraire de se lancer dans une estimation monétaire des avantages concrets, logement, nourriture, blanchisserie, loisirs partagés, cadeaux et défraiements, etc. La diversité des situations individuelles, le peu de foi qu'on peut attacher aux déclarations et la difficulté où l'on se trouve de les recouper, l'absence de référence marchande pour une partie des prestations, tout plaide en faveur d'une autre méthode que l'évaluation directe. La meilleure et, à vrai dire, la seule qui vienne à l'esprit consiste à *déterminer l'évaluation par un principe général de cohérence avec le système redistributif existant*. On mènera l'analyse pour le RMI actuel avant de dire comment elle s'applique au RSA ; elle repose sur deux considérations théoriques dont on va montrer que, malheureusement, elles entrent en conflit.

Il semble raisonnable d'exiger, en premier lieu, que *le RMI du jeune adulte qui vit parmi les siens reproduise le supplément familial de cette allocation*. À ce jour, le premier enfant à charge majeure de 50 % l'allocation de l'isolé et de 30 % celle du couple ; le deuxième enfant compte pour 30 % et les enfants de rang supérieur pour 40 %. Pour être cohérent avec le régime d'ouverture des droits à 25 ans, le Code de la famille a étendu la notion d'enfant à charge jusqu'à cet âge exactement⁽⁵⁾. On pourrait contester l'échelle numérique particulière⁽⁶⁾, et le simple fait qu'elle coexiste avec d'autres dans le système redistributif, notamment avec celles de l'allocation de parent isolé (API) et des allocations familiales, représente une difficulté en soi. Mais les nombres du RMI étant ce qu'ils sont, la mesure qu'on étudie provoquerait des incitations déplacées en ne les respectant pas. En effet, si l'allocation du jeune adulte qui vit parmi les siens excède le supplément auquel sa présence donne actuellement lieu, la famille dans son ensemble trouvera un avantage à ce qu'il la réclame pour lui-même : on créera ce qu'il est convenu d'appeler un effet d'aubaine. En sens inverse, si l'on fixe le montant sous le supplément actuel, on crée l'encouragement contraire à rester dans le système existant. Les deux effets reviennent à une immixtion de la société dans un choix qui devrait être privé, celui de maintenir le mode redistributif interne (le parent titulaire faisant bénéficier le jeune adulte d'une part de RMI à déterminer entre eux) ou de passer au mode redistributif externe (l'État fixant désormais la part).

À côté de cet argument de neutralité, un autre est de nature à peser : l'échelle d'une allocation comme celle du RMI est censée représenter au moins grossièrement les besoins des familles. Or la vie en commun s'accompagne d'externalités positives, dont l'échelle tient compte en attribuant un supplément familial qui est toujours inférieur à 100 % au-delà de la première personne et qui est typiquement – quoique non pas toujours – monotone avec le rang (on a vu que le RMI ne respectait pas entièrement ce principe). La société peut trouver légitime de ne pas donner plus indivi-

(5) Articles R661-1 et R662-2 du Code de l'Action sociale et des Familles. Ainsi, la notion d'enfant à charge n'est pas la même au sens du RMI et des allocations familiales.

(6) Voir la note de l'auteur citée précédemment.

duellement au jeune adulte qui vit dans sa famille qu'elle ne donnerait à cette famille pour aider à son entretien. En effet, si elle dispensait plus, elle permettrait à un membre particulier de la famille de s'approprier une partie des externalités qui appartiennent à la famille tout entière, et de surcroît, elle outrepasserait l'objectif qui consiste à répondre aux besoins de cet individu le moins inexactement possible.

Le lecteur aura noté que les raisonnements qui précèdent ne faisaient pas encore intervenir le groupe des jeunes adultes isolés. À cet égard, on demandera, en deuxième lieu et non moins fondamentalement, que *le RMI des jeunes qui vivent chez leurs parents ne tombe pas tellement en dessous du RMI actuel des isolés que les premiers auraient massivement avantage à se réclamer du statut des seconds*. Cette condition relève des incitations individuelles, et non pas, comme la précédente, de la famille prise dans son ensemble. Elle vise de nouveau à préserver la neutralité de la société, car si le différentiel était trop important, les enfants de 18 à 25 ans prendraient leur autonomie en plus grand nombre et plus vite qu'ils ne l'auraient fait sinon. Elle vise aussi – et peut-être surtout – à éviter la fraude gigantesque qui ne manquerait pas de se produire, le RMI des isolés allant à des jeunes gens qui entendent bien ne pas renoncer complètement à leurs avantages familiaux. Il serait illusoire de penser que les Caisses d'allocations familiales, qui versent le RMI et verseront le RSA, puissent diligenter des inspecteurs supplémentaires pour tarir une source de fraude qui s'ajouterait à celles, déjà trop considérables, que fait naître toute attribution familialisée. On devine aussi les contentieux sans fin qui naîtraient des évaluations divergentes de tel ou tel avantage familial, par exemple du logement considéré en lui-même ou, inversement, des prestations qui subsistent lorsque le jeune adulte n'habite plus chez ses parents⁽⁷⁾.

Les deux exigences se contredisent, puisque l'une tend à majorer l'écart entre les deux niveaux pertinents de RMI et l'autre à le minorer. On ne voit pas quelles considérations supplémentaires, normatives ou incitatives, permettraient de définir un moyen terme entre ces opposés. En appliquant un même supplément élevé – par exemple de 70 % – à tous les enfants à charge entre 18 et 25 ans, on atténuerait le conflit, mais cette option reviendrait à dévaluer la première exigence par rapport à la seconde. On s'avancerait vers l'individualisation de la solidarité pour une classe d'âge particulière alors que la familialisation régirait les autres, ce qui serait incohérent.

Ainsi, la mesure proposée tombe sous un genre de théorème d'impossibilité, qui est d'autant plus implacable qu'il est plus élémentaire. Menée à propos du RMI, l'analyse vaut encore pour le RSA, désormais qu'il est

(7) L'administration propose une évaluation implicite de l'avantage d'être logé sans bénéficier d'autres prestations. Elle permet en effet au titulaire du RMI hébergé gratuitement de déduire un forfait-logement (qui, en 2008, valait 55,99 euros pour une personne seule, à comparer au 447,91 euros du RMI d'un isolé). Ce montant sous-estime l'avantage reçu par rapport à l'estimation plus réaliste constituée par les allocations personnelles de logement (voir le rapport coordonné par Belorgey, 2000).

acquis que le nouveau minimum social respectera une échelle familiale d'attribution⁽⁸⁾. Par ailleurs, c'est un autre principe raisonnable que de rendre indépendant du niveau de revenu d'activité l'écart relatif entre le RSA de l'isolé et le RSA du jeune adulte qui vit dans sa famille. Cette variable s'effaçant de la discussion, le mode de cumul, suivant le barème différentiel ou dégressif, n'a pas d'importance non plus.

Enfin, il reste à explorer le continent de problèmes que révèle cette question des plus simples : l'ouverture à 18 ans des droits du RSA devrait-elle profiter aux étudiants ? Dans la France d'aujourd'hui, un peu plus de 50 % d'une génération entreprend des études supérieures au sens large, et cette proportion, voisine de la moyenne de l'OCDE, est en voie d'accroissement régulier. Un argument brutal de justice distributive conduirait à écarter l'ensemble des étudiants du bénéfice du RMI et, demain, du RSA, puisqu'ils jouissent déjà d'avantages abondants, sous forme de prestations gratuites ou subventionnées, à commencer par leurs études mêmes⁽⁹⁾. Mais à supposer qu'elle soit équitable, cette restriction provoquerait un effet dissuasif sur les études qui contrecarrerait les politiques éducatives. On admet comme un truisme que la formation est un investissement profitable à l'individu, mais que, puisque des privations l'accompagnent, il demande à être encouragé et même contraint ; c'est un domaine où les pouvoirs publics assument sans réserve le paternalisme de leurs interventions. L'effet indésirable serait précisément maximal sur la catégorie qui justifie le plus d'attention, celle des jeunes adultes qui n'ont plus de famille ou qui en sont devenus indépendants. C'est à l'intérieur de cette sous-population qu'on rencontre à la fois le plus grand nombre de pauvres et le moins grand nombre d'étudiants⁽¹⁰⁾. En prétendant l'avantager, on risquerait en fait de l'installer dans la médiocrité de sa situation.

Outre cette grave difficulté, l'exclusion des étudiants soulèverait la question pratique de savoir comment on les délimite. Ils sont assez nombreux à exercer une modeste activité rémunérée, qui est occasionnelle, saisonnière, ou régulière à temps partiel, ce qui les fait entrer dans la catégorie générale des petites quantités de travail⁽¹¹⁾. Or l'instauration du RSA vise particulièrement à relever l'aide à cette catégorie, dans laquelle se rencontre l'essentiel de la pauvreté comprise au sens statistique. Il serait inadéquat de la

(8) Sans doute s'agira-t-il simplement de l'échelle du RMI modifiée pour tenir compte des avantages supplémentaires de l'API.

(9) Aujourd'hui en France, les aides aux étudiants sont multiples et décousues. Le rapport de de Foucauld et Roth estimait à 31,5 milliards les transferts qui, en 2000, allaient aux jeunes de 18 à 25 ans, et le décompte révélait que plus de la moitié de cette somme allait spécifiquement aux étudiants (sous forme de dépenses éducatives et d'aides réservées).

(10) On lira notamment les études de Robert-Bobée (2002) et de Jauneau (2007).

(11) Les statistiques sur le travail des étudiants sont sujettes à caution parce qu'elles portent justement sur de petites quantités, mais d'après toutes les indications, il est de plus en plus répandu en France, le pays rejoignant peu à peu la situation moyenne en Europe. Voir les rapports annuels de la Direction de l'éducation de l'OCDE et l'étude de Coudin et Tavan (2008).

diviser suivant le critère de la participation à un programme d'études supérieures, ne serait-ce que parce que l'effort d'insertion demandé à de jeunes allocataires peut revêtir cette forme non moins que celle d'une formation professionnelle stricto sensu, les deux formes se rapprochant d'ailleurs souvent désormais. Pour tenir à l'écart des droits une partie du public potentiel, on risque de léser ou, du moins, de perturber dans ses choix la partie qui en est le destinataire naturel.

Si l'on passe d'un extrême à l'autre et qu'on rende tous les étudiants bénéficiaires du RSA, ce sont eux, maintenant, qu'on desservira tout en paraissant les favoriser. On émoussera l'aiguillon matériel pour réussir les examens, achever les études et entrer dans la vie professionnelle. L'attribution de bourses et de prêts sur critères de mérite n'aura plus lieu d'être, et la représentation collective des études comme investissement personnel, supposant risques et contraintes, cèdera le pas à une autre, dévalorisante, qui les absorbera dans la configuration de l'assistance sociale. Des syndicats ou autres mouvements d'étudiants, voire des partis politiques, ont fait leur une revendication d'*allocation d'autonomie*, qui se distingue d'une extension du RMI par le caractère individuel et sans doute aussi par les montants, mais qui aurait les mêmes effets démobilisateurs sur les intéressés comme sur l'opinion. En refusant jusqu'à présent cette demande, malgré les tentations qu'elle fait renaître à chaque élection, les pouvoirs publics ont considéré qu'ils préservaient à la fois la justice distributive et l'efficacité sociale⁽¹²⁾.

Mais n'y aurait-il pas un moyen terme satisfaisant qui consisterait à dispenser le RMI ou le RSA aux jeunes qui sont authentiquement nécessaires tant parmi les étudiants que parmi ceux qui n'en sont pas ? La difficulté de cette proposition vient de ce que, les enquêtes le montrent, *il n'existe pas de notion opérationnelle d'étudiant pauvre*. Un rapport de l'Observatoire de la vie étudiante en 2000 s'est efforcé de la cerner. L'auteur souligne de la façon la plus intéressante que les références budgétaires habituelles sont inapplicables : « L'assimilation spontanée de l'économie étudiante à l'économie domestique standard peut conduire indifféremment à donner une image misérabiliste de la condition étudiante (en confondant argent de poche et salaire, en oubliant que les étudiants sont souvent dispensés, au moins partiellement, de nombreuses dépenses), ou, à l'inverse, à en donner une image abusivement optimiste (en assimilant à des salaires les aides en nature ou indirectes octroyées et contrôlées par la famille ou les services publics) »⁽¹³⁾. Dans le même esprit, on soulignait plus haut que la participa-

(12) La revendication se rattache vaguement aux projets d'allocation universelle, dont il sera question plus bas. Cette influence est sensible dans une terminologie – « allocation d'autonomie », « allocation d'autonomie universelle » – qui tend à supplanter celle de « revenu social étudiant ». L'expression plus ancienne de « salaire étudiant » reposait sur une métaphore marxisante de l'étudiant comme travailleur qui n'a plus cours dans les modes idéologiques.

(13) Cf. Grignon (2000).

tion familiale rendait vain le calcul de budgets individuels pour les jeunes adultes en général. Cherchant ailleurs des repères, l'auteur du rapport identifie un groupe limité qui semble clairement en difficulté économique, celui des étudiants qui ont fait une demande exceptionnelle aux services sociaux, soit 4,1 % du total. Dans une autre tentative, il s'attache aux étudiants qui effectuent un travail rémunéré de nature à empiéter sur leurs études, et il retient finalement comme indicateur de contrainte l'exercice d'une activité à mi-temps, six mois par an, dans un secteur d'activité qui n'est pas en rapport avec les études : 6,8 % sont dans ce cas, soit 110 000 étudiants environ⁽¹⁴⁾. Les deux catégories ne coïncident manifestement pas ; la première se rapproche de la population qu'on veut cerner, mais certainement par défaut, alors que la seconde lui est en partie étrangère, car le travail mené en parallèle avec les études peut refléter le choix d'un mode de vie aussi bien que l'influence de la pauvreté. À ce qu'il apparaît aussi, d'après les statistiques sur le logement, l'équipement domestique et le genre de dépenses, les étudiants qui tombent dans l'une ou l'autre des catégories sélectionnées sont très loin d'être démunis. De ces différentes indications, on conclura, non pas certes qu'il n'existe pas d'étudiants pauvres, mais que la catégorie correspondante est singulièrement difficile à construire, et que pour les besoins de la réforme du RSA, il n'est pas judicieux de chercher à fondre dans un même groupe de jeunes adultes nécessairement les étudiants et les autres.

En détaillant un à un les obstacles, on vient de récuser une affirmation pour le moins hâtive du rapport ici commenté : « 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 moins de 25 ans ». Si de bons auteurs ont pu se laisser ainsi capter, c'est peut-être qu'ils s'en sont trop facilement remis au jeu rituel des comparaisons européennes. Assurément, celles-ci montrent que l'ouverture des droits se fait plus couramment à 18 ans, voire plus tôt ou sans condition d'âge. Dans un échantillon de quatorze pays qui ont un dispositif de revenu minimum, trois seulement – la France, l'Espagne et le Luxembourg – imposent la barre des 25 ans. Mais le tableau de la section 3.2.2 du rapport, où se lit cette constatation, permet d'aller plus loin qu'elle⁽¹⁵⁾. Les trois pays nommés respectent un type familial d'attribution. Parmi les autres, il n'y en a que six – la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Finlande et le Portugal – qui distribuent à de très jeunes adultes un minimum individualisé. Le reste de l'échantillon – l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Royaume-Uni et l'Irlande – a la particularité de combiner l'abaissement ou l'absence d'âge légal avec un minimum familialisé, ce qui représente, d'après tout ce qu'on a vu, une option problématique, sinon carrément incohérente. Aucun pays n'adopte la restriction d'âge en même temps que le type individuel d'attribution, ce qui serait la combinaison la plus étrange de toutes. Si, donc, on accepte les

(14) Le chiffre de 100 000 étudiants pauvres, qu'on voit circuler, ne peut avoir d'autre base sérieuse que l'étude ici commentée. Il ne peut donc s'agir de 100 000 *au-dessous du seuil de pauvreté*, l'étude ayant récusé la pertinence des comparaisons monétaires directes.

(15) Ce tableau provient de Horusitzky, Julienne et Lelièvre (2006).

arguments qui précèdent, la comparaison avec le dernier groupe ne vaut pas raison, et le tableau révèle en fait *le choix entre deux principes fondamentaux de la solidarité, et non pas seulement deux règles d'attribution par rapport à l'âge.*

À ce stade, la discussion prend une ampleur qui dépasse le propos des auteurs et le but de la présente note. Mais celle-ci peut du moins ouvrir quelques pistes. Des arguments favorables au principe individuel de la solidarité, il s'en rencontre dans la littérature théorique sur l'allocation universelle ; les auteurs pourraient en faire leur profit s'ils se déclaraient finalement pour ce principe. Une thèse remarquable, mais très spéculative, fonde l'attribution inconditionnelle d'un montant forfaitaire à chaque adulte sur le postulat d'un régime originel de propriété commune de la terre et des autres ressources naturelles. L'allocation universelle est la forme viagère cette restitution ; elle se définit comme le rendement de la propriété commune divisé en parts égales ; par nature, elle est individuelle et devient exigible dès que l'individu a la capacité de gérer sa fortune, c'est-à-dire à la majorité légale⁽¹⁶⁾. D'autres thèses, qui sembleront peut-être moins spéculatives, proviennent du courant de l'égalitarisme libéral, et notamment, avec des intermédiaires variables, de *La théorie de la justice* de John Rawls. Dans la version de l'allocation universelle qu'en défend le plus connu de ses représentants actuels, Philippe van Parijs, celle-ci anticipe, comme un premier pas modeste, une répartition idéale des ressources fondée sur le principe voulant que « tout ce qui nous est donné » – tout ce que nous n'avons pas obtenu par notre activité propre – doive être également partagé entre tous. Le raisonnement aboutit de nouveau à une allocation strictement individuelle qui est exigible dès qu'on est en âge de l'employer⁽¹⁷⁾. Quelle que soit la justification donnée à l'allocation universelle, et elle est souvent éclectique chez ses défenseurs, la dernière conséquence se retrouve toujours ; de ce point de vue, l'école se distingue de celle de l'impôt négatif, qui, sans avoir une perspective philosophique aussi élaborée, incline vers des allocations de type familial.

Il est remarquable qu'aucune conception de l'allocation universelle ne la justifie directement par l'exigence de supprimer la pauvreté, et que du coup, aucune ne parvienne à en relier l'estimation monétaire à ce qu'une pareille exigence impliquerait. Suivant l'idée la plus commune, un pauvre est un individu dont les ressources propres ne suffisent pas à la satisfaction de ses besoins élémentaires : se nourrir, s'habiller, se loger, se soigner, assurer les mêmes avantages à ceux qui dépendent de soi, et il est bien sûr loisible d'allonger cette liste rudimentaire⁽¹⁸⁾. L'énumération des besoins

(16) Depuis 1982, l'Alaska distribue à ses résidents un dividende provenant de l'exploitation du pétrole ; c'est une application partielle du schéma théorique en question.

(17) Vanderborgh et van Parijs (2005) résument ces thèses, qui sont développées dans van Parijs (1995).

(18) Ainsi, l'opinion contemporaine semble prête à inclure dans la liste un certain accès aux transports, aux télécommunications et aux divertissements.

définit, pour des circonstances socio-économiques données, un niveau idéal d'allocation que les conceptions précédemment survolées n'ont aucune raison d'égaliser, puisque leur principe de définition est ailleurs. L'allocation qui résulte de la propriété commune des ressources naturelles sera typiquement trop faible, et celles que préconise l'égalitarisme libéral dans ses différentes variantes sont à première vue de n'importe quel montant, inférieur, égal ou supérieur à celui qui conviendrait à la suppression de la pauvreté.

Il est cependant possible d'en dire plus des allocations universelles impliquées par l'égalitarisme libéral : à budget égal ou faiblement croissant par rapport à un dispositif familialisé, comme celui de la France aujourd'hui, leurs montants seront plus faibles que ceux qu'il faudrait pour réduire la pauvreté des isolés, *parce qu'il faudra donner moins aux isolés afin de donner plus aux familles, dont tous les membres adultes jouiront de l'allocation intégrale*. Les présentations rigoureuses de l'allocation universelle reconnaissent honnêtement cette conséquence désagréable, qui se manifestera chaque fois qu'on passe d'un régime familial à un régime individuel d'allocation⁽¹⁹⁾. Dans une circonstance où les pouvoirs publics sont soumis à une contrainte budgétaire rigoureuse, elle devient une objection dirimante.

L'individualisation de la solidarité conduit nécessairement à une forme de gaspillage social. En effet, la société consacrera une allocation intégrale à ceux qui, s'ils étaient rattachés à une famille titulaire, ne lui coûterait que la partie de cette allocation définie par l'échelle familiale, alors même que – sous l'hypothèse que cette échelle représente acceptablement les besoins – la situation réelle du bénéficiaire serait inchangée. Les contribuables seront invités à faire un effort supplémentaire qui ne relève pas simplement de la justice distributive. Ce qui peut le motiver est une double thèse, qu'ils accepteront ou refuseront : d'une part, la liberté de la personne s'exprime mieux dans le mode redistributif des prestations individualisées que dans celui des prestations familialisées ; d'autre part, l'accroissement de liberté ainsi obtenu a une valeur telle que la société doive en acquitter le surcoût élevé. Les experts du système de solidarité sont pour leur part divisés. Alors que plusieurs rapports des années 2000 ouvrent la porte à l'individualisation, d'autres la tiennent fermée⁽²⁰⁾. Les travaux préparatoires au RSA ont maintenu sans discussion le caractère familialisé du RMI pour le nouveau minimum social⁽²¹⁾. Cette dernière option allait de soi pour une réforme qui posait hiérarchiquement son objectif, la lutte contre la pauvreté, sans envisager de l'arbitrer avec celui de l'autonomie individuelle. On peut sans doute reprocher à Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg de n'avoir pas choisi leur camp théorique.

(19) Ainsi, la conséquence est clairement posée chez van Parijs et Vanderborght (2005).

(20) On comparera sous cet angle les deux rapports déjà cités du Commissariat général du plan et celui de la mission parlementaire confiée à Wauquiez (2006).

(21) Cf. *Le Livre Vert* (2008).

Les critiques que cette note a dirigées contre leur recommandation n'impliquent aucunement celle de maintenir en l'état l'aide publique aux jeunes adultes en difficulté. L'impératif de lutte contre la pauvreté qui dirige le RSA s'applique naturellement à eux, et ce que l'on proposera, de préférence à une extension des droits, est la refonte des nombreux mécanismes qui agissent déjà en leur faveur, mais insuffisamment, à la fois parce qu'ils ne sont pas articulés entre eux et qu'ils sont peu ou mal ciblés, voire même antiredistributifs : pour les jeunes travailleurs, les abaissements de charge sur les bas salaires, les contrats aidés et le suivi personnalisé en cas de chômage ; pour les étudiants, la défiscalisation du travail, les bourses sur critères sociaux, les aides des œuvres sociales ; pour tous, les aides au logement, les allocations familiales, les secours d'urgence ou à plus long terme du Fonds d'aide aux jeunes. Une estimation de ces transferts en 2000 portait sur la somme considérable de 16 milliards environ, qui aurait presque certainement dépassé le coût d'un RSA versé aux 18-25 ans si l'on avait mis en œuvre la mesure cette année-là⁽²²⁾. La société française ne lésine pas avec ses enfants mal lotis, mais il est urgent de lui enseigner à faire meilleur usage de sa générosité.

(22) L'estimation est due à Foucauld et Roth (2002), qui ouvrent des pistes de réforme intéressantes, outre la recommandation, que ce commentaire ne reprend pas, d'installer graduellement une allocation d'autonomie. Wauquiez (2006) fait d'autres propositions.

Références bibliographiques

- Belorgey J-M. et al. (2000) : *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du plan, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000898/0000.pdf>
- Boskin M. (1967) : « The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort », *National Tax Journal*, vol. 20, pp. 353-367.
- Coudin E. et C. Tavan (2008) : « Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi », *INSEE Première*, n° 1204, juillet.
- de Foucauld J-B. et N. Roth (2002) : *Pour une autonomie responsable et solidaire*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.
- Green C. (1967) : *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington, Brookings Institution.
- Green C. (1968) : « Negative Taxes and Monetary Incentives to Work: The Static Theory », *The Journal of Human Resources*, vol. 3, pp. 280-288.
- Grignon C. (2000) : *Les étudiants en difficulté, pauvreté et précarité*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000056/0000.pdf>
- Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté (2008) : *Livre Vert. Vers un revenu de solidarité active*, La Documentation française, mars. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000138/0000.pdf>
- Horusitzky P., K. Julienne et M. Lelièvre (2006) : « Un panorama des minima sociaux en Europe », *Études et Résultats*, DREE, n° 464, février.
- Jauneau Y. (2007) : « L'indépendance des jeunes adultes : chômeurs et inactifs cumulent les difficultés », *INSEE Première*, n° 1156, septembre.
- OCDE : *Regards sur l'éducation*, Rapports annuels de la Direction de l'éducation de l'OCDE.
- Robert-Bobée I. (2002) : « Parmi les jeunes ne vivant plus chez leurs parents, les étudiants sont les plus aidés par leur famille », *INSEE Première*, n° 826, février.
- Tobin J., J.A. Pechman et P.M. Mieszkowski (1967) : « Is a Negative Income Tax Practical? », *The Yale Law Journal*, vol. 77, pp. 1-27.
- van Parijs P. (1995) : *Real Freedom for All*, Oxford University Press.
- Vanderborght Y. et P. van Parijs (2005) : *L'allocation universelle*, La Découverte.
- Wauquiez L. (2006) : *Les aides aux étudiants*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000549/0000.pdf>

Note sur le projet d'instauration d'un revenu de solidarité active

Philippe Mongin

Directeur de recherche au CNRS, Professeur affilié à l'école HEC

En 2007, le Président de la République s'est prononcé en faveur d'un « revenu de solidarité active » (RSA) qui se substituerait à plusieurs allocations du système existant de solidarité, avec l'objectif de combattre la pauvreté mieux que celles-ci ne parviennent à le faire. Lié par ce geste politique de grande envergure, le gouvernement et, particulièrement, le Haut commissariat chargé de la réforme ont mis à l'étude ses variantes possibles en se donnant un délai rapproché – courant 2008 – pour la rédaction du projet de loi qui en déterminera finalement les termes. C'est dans ce contexte d'urgence relative que le Conseil d'analyse économique (CAE) s'est vu solliciter de rendre un avis sur la réforme. Achevée au printemps 2008, la présente note s'est efforcée de répondre à la commande le moins inadéquatement possible, sachant qu'elle devait privilégier la brièveté des considérants et la netteté des conclusions. Contrairement aux rapports ordinaires du CAE, elle n'a pu bénéficier ni de moyens de calcul, ni de consultations développées. Elle exprime donc avant tout les vues de l'auteur, telles que les études alors disponibles ont permis de les informer, plutôt qu'une synthèse de faits et d'opinions, comme il arrive plus souvent dans les travaux d'expertise. Au moment où le texte paraîtra finalement, le projet législatif sera mis sur les rails. Il se peut – il est même probable – que celui-ci ne reprenne qu'une faible part des recommandations qu'on va lire. L'expert qui fait le choix d'affirmer ses thèses ne doit pas craindre le risque de ne pas être suivi ; qu'il soit écouté, même s'il n'est pas entendu, et il aura joué son rôle, qui est de fixer les arguments plutôt que les conclusions.

On examinera tout d'abord les textes fondateurs de la réforme, qu'ils soient directifs, comme la lettre du Président de la République et la loi TEPA, ou préparatoires et techniques, comme le rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » en 2005 et le *Livre vert* produit par le Haut commissariat aux Solidarités actives en mars 2008. Après avoir dé-

gagé grâce à ces documents les problèmes de la réforme et les engagements politiques en sa faveur, on discutera les trois principes qu'elle vise au plan théorique :

- la redistribution en faveur des plus démunis, et non pas la réduction des inégalités en général ;
- l'incitation au travail, vu comme le moyen préférable de sortie de la pauvreté ;
- la rationalisation du système de solidarité actuel autour d'une prestation simple, monétarisée, uniforme, transparente démocratiquement.

Ces buts entrent dans une tension mutuelle, mais il apparaîtra qu'ils deviennent d'autant plus facilement compatibles qu'on veille à concentrer le dispositif sur les individus qui sont les plus gravement démunis, en fait sur le premier décile de la répartition du revenu disponible, en évitant de disséminer l'effet plus haut dans l'échelle, comme le fait aujourd'hui la prime pour l'emploi (PPE), avec des résultats contestables que les études antérieures ont mis en évidence et que la note soulignera encore. La dernière partie résume les diagnostics et fait des préconisations. Elle défend un RSA :

- centré sur les non-employés et les faibles quantités de travail, et comportant s'il le faut des avantages spéciaux pour la prise ou reprise d'activité ;
- distribué sur un intervalle court de revenu du travail, avec un taux prélèvement implicite modéré, ainsi qu'un barème fortement concave, de manière à provoquer le maximum d'effet incitatif ;
- unificateur du système de solidarité, se substituant donc non seulement au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API) comme il est prévu, mais à d'autres dispositifs existants, et facilitant l'extinction de la PPE ainsi que des droits connexes qui accompagnent les minima sociaux ;
- nationalement uniforme tout en préservant le rôle promis aux collectivités locales en matière de financement et d'insertion ;
- variable avec la composition familiale, suivant l'esprit actuel du RMI, et du même coup, impliquant de préférence les caisses d'allocation familiales (CAF) comme organismes payeurs.

1. Origine et développement du projet de RSA

1.1. Des travaux préparatoires à la lettre de mission de 2007

L'idée du RSA provient lointainement de deux conceptions théoriques, celle de *l'impôt négatif*, dont Milton Friedman et James Tobin se firent les apôtres aux États-Unis pendant les années 1950-1970, et celle, qui a prospéré en Europe surtout, et plus récemment, de *l'allocation universelle*. Pour des raisons qui ne peuvent être développées ici, le contexte français a été

généralement défavorable à cette double tradition, mais un projet concret s'y rattache du moins : celui d'*allocation compensatrice de revenu* (ACR), lancé vers la fin des années quatre-vingt-dix par Roger Godino et repris alors par quelques cercles administratifs⁽¹⁾. Ancien conseiller de Michel Rocard lorsque celui-ci était Premier ministre, R. Godino avait participé à la création du RMI en 1988, et il avait ensuite découvert l'explosion du nombre de titulaires et leur installation dans l'assistance, deux phénomènes qu'aucun des promoteurs de cette réforme n'aurait prédits. Son projet d'ACR visait précisément à remanier le RMI de manière à le rendre plus incitatif à l'activité, suivant une idée de barème dégressif qu'on détaillera plus loin, et qui est celle de l'impôt négatif, de l'allocation universelle et, aujourd'hui même, du RSA. L'ACR aurait pu aboutir sous le gouvernement de Lionel Jospin, mais en 2001, celui-ci préféra installer un nouveau transfert, la PPE, qui visait une autre cible redistributive que le RMI, et pour l'essentiel, l'allocation demeura inchangée malgré les défauts incitatifs qui venaient d'être mis en évidence⁽²⁾.

Rendue possible par l'élection présidentielle de 2007, la réforme en préparation marque un retour du balancier, mais comme la PPE s'est installée entre-temps dans le système socio-fiscal, elle représente un obstacle de principe et de fait dont il faudra tenir compte, alors que le terrain était dégagé en 2001 pour l'instauration de l'ACR. Le projet de RSA n'emprunte qu'indirectement aux travaux programmatiques de ce temps. Il repose avant tout sur ceux de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », qui s'était réunie en 2005 sous la présidence de Martin Hirsch, alors Président d'Emmaüs France. La mission portait spécialement sur la pauvreté des enfants, qu'un rapport du Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) venait de documenter de la manière la plus alarmante. Sans négliger aucunement son objectif assigné, la Commission étendit ses réflexions à la pauvreté en général, et c'est à elles qu'on peut faire remonter l'origine du projet actuel. Le rapport final, publié en avril 2005 sous le titre *Au possible, nous sommes tenus*, ne comporte pas moins de quinze résolutions, dont les deux premières importent particulièrement ici⁽³⁾. La première annonce un objectif chiffré de réduction de la pauvreté des enfants, fondé sur le critère statistique des 50 % du revenu médian⁽⁴⁾, et la seconde propose,

(1) Le projet d'ACR remonte à la note de Godino (1999). L'année suivante, il fit l'objet d'une recommandation favorable dans le rapport collectif remis au Commissariat général du Plan (Belorgey et al., 2000). Ce document représente un tournant de la pensée administrative française par l'intérêt qu'il manifeste pour la conception de l'impôt négatif. Il établit malheureusement un contraste fautif avec la conception de l'allocation universelle, alors qu'elles se rapprochent beaucoup dès lors qu'on tient compte du financement par l'impôt.

(2) On lira dans Gravel (2002) un entretien avec Roger Godino qui rappelle très bien l'origine de l'ACR et le combat livré et perdu dans le milieu gouvernemental de l'époque.

(3) Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (2005).

(4) Il s'agit sans doute du revenu disponible médian. La définition de l'INSEE implique en fait une autre notion, qui est le niveau de vie médian ; on reviendra plus loin sur les définitions.

en guise de moyen privilégié, l'instauration d'un nouveau transfert, le « revenu de solidarité active », conçu pour accompagner une prise ou reprise d'activité par ses bénéficiaires : « Nous avons pris le travail comme axe privilégié pour réduire la pauvreté des familles. Nous proposons de passer d'un système dans lequel on peut soit relever des prestations d'assistance, soit entrer dans le monde du travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale » (p. 8).

La coexistence de l'aide et de l'activité rémunérée se substituerait donc à l'assistance passive suivant un mécanisme qui se veut à la fois redistributif et incitatif. Le rapport envisage plus précisément que le revenu du travail (RT) se cumule avec une allocation (RSA) qui décroisse avec ce revenu sans que la diminution excède 50 % du gain apporté par le travail (p. 30). En d'autres termes, le revenu disponible (RD) se décomposerait ainsi :

$$RD = RT + RSA + T' \text{ avec } RSA = \text{Min} - t RT$$

T' représentant les autres transferts que le RSA, Min un minimum social à définir, qui, en l'absence de ces allocations, constitue tout le revenu disponible des inactifs, et t un taux de prélèvement implicite, qui, suivant la règle posée, vérifie $t < 0.5$. Cette équation à taux unique constitue la forme la plus simple – linéaire – d'un barème d'impôt négatif ou d'allocation universelle. L'ACR obéissait à la même algèbre⁽⁵⁾. Mais le rapport envisage aussi un barème à deux taux successifs – donc linéaire par morceaux, comme le barème de l'impôt sur le revenu – dont on détaillera plus loin les intéressantes propriétés.

Le taux t étant fixé, le revenu disponible dépendra du nouveau minimum social Min et des transferts T' qu'on choisit de laisser en dehors du RSA. Le rapport fixe la valeur de Min égale au RMI, en accroissant ou non ce montant des aides personnelles au logement, selon qu'il sera décidé ou non de les faire figurer dans le terme du RSA. Le terme résiduel T' inclut à coup sûr les allocations familiales, qu'il est convenu de ne pas modifier. Une variante prévoit d'élever Min au niveau de l'API lorsque la situation familiale le demande, de manière que cette allocation vienne se fondre dans le dispositif.

Deux dispositifs qui respectent déjà le principe d'un cumul partiel avec l'activité, la PPE et le cumul temporaire du RMI avec le revenu d'activité, dit intéressement du RMI, disparaîtraient au profit du RSA, en diminuant de leurs coûts respectifs la charge financière de la réforme. En se fixant sur un barème assez largement étalé, qui prévoit le versement du RSA jusqu'à 1,4 fois le niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) pour une personne seule et 2 fois ce niveau pour un couple, le

(5) Le barème de l'ACR partait du RMI pour s'éteindre au niveau du SMIC, ce qui déterminait le taux de prélèvement suivant la formule $t = RMI/SMIC$, soit environ 50 %.

rapport débouche sur *un coût net de 4 à 8 milliards suivant les scénarios*. Ces montants tiennent compte de la suppression de la PPE (pour 2,5 milliards) et de l'intéressement du RMI (pour 0,5 milliard).

Nommé au printemps 2007 Haut commissaire aux Solidarités actives auprès du Premier ministre, le responsable principal du rapport, M. Hirsch, reçut alors mission de préciser le concept nouveau du RSA et d'aménager en conséquence le système de solidarité existant. La lettre du Président de la République, en date du 9 juillet 2007, fixe ainsi la direction générale à tenir : « Votre proposition de revenu de solidarité active a pour objet de permettre à chacun de pouvoir tirer des ressources convenables de son travail, complétées par la solidarité quand cela est nécessaire... Le principe qui guide la création du revenu de solidarité active est que les aides sociales soient efficaces parce qu'elles complètent les revenus du travail, et non s'y substituent. Le cœur de votre mission sera donc de transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté. À cet effet, vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que toute activité apporte un revenu supplémentaire par rapport à une situation de seule assistance, pour que les nombreuses aides allouées aux personnes en difficulté soient versées en fonction de leurs revenus et pas de leur statut, et pour que le système d'aide sociale soit plus personnalisé, plus simple et plus équitable ».

On remarquera l'ampleur de la réforme proposée, qui compte explicitement la PPE parmi les dispositifs à rapprocher du RSA. Enchérisant sur le propos d'unification, la lettre étend par avance la réforme à tous « les aménagements utiles aux conditions d'attribution de l'ensemble des aides sociales et fiscales, des aides au logement et de la couverture maladie universelle ». Le texte présidentiel ne visait pas seulement à cerner les contours du RSA, mais à définir, pour le Haut commissariat et le Premier ministre, auprès duquel cet organe de niveau ministériel se trouve placé, la tâche plus vaste d'organiser la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, la vulnérabilité. C'est au niveau de la politique générale du gouvernement qu'il convient de rattacher la norme quinquennale de réduction de la pauvreté : « nous pensons que l'objectif de réduire d'au moins un tiers en cinq ans la pauvreté dans notre pays doit être l'objectif du gouvernement ». Ce serait distordre l'esprit de la mission de faire dépendre du seul RSA la réduction de la pauvreté sur laquelle s'engage le Président. Sa lettre fait d'ailleurs état d'un autre instrument privilégié, qui est la formation professionnelle, et elle ne hiérarchise pas les deux grandes valeurs simultanément proclamées durant la campagne de 2007 que sont le « travail » et l'« éducation ».

S'il ressort donc que le RSA ne doit pas exclure d'autres réformes majeures pour lutter contre la pauvreté, en sens inverse, la lettre ne lui assigne pas d'autres objectifs que celui-là. Elle ne se préoccupe pas de la distribution des revenus dans son ensemble, mais seulement d'un rééquilibrage

entre les plus démunis et le reste de la population. *Ce serait à nouveau mal comprendre la mission que d'assigner au RSA un objectif global de lutte contre les inégalités.* Comme on vient de voir qu'elle incluait la PPE dans le dispositif, on n'échappe pas à la conclusion que les ressources budgétaires dévolues à cette allocation doivent être réservées aux plus mal lotis de ses bénéficiaires actuels. Les arguments de fond que la note avance plus loin tirent aussi dans cette direction.

Tout en souhaitant une progression rapide de la réforme, le Président de la République a tenu qu'elle soit expérimentée dans les départements qui se porteraient volontaires. Suivant la lettre du 9 juillet, le Haut commissaire devra donc superviser les expériences et tenir compte de leurs résultats lorsqu'il élaborera le projet de loi portant création du RSA.

1.2. La loi TEPA

La loi d'août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA, revient en son article 18 sur la définition générale du RSA. Elle souligne la volonté unificatrice qui l'inspire en permettant que *les droits connexes*, institués en sus des minima sociaux, se fondent dans le dispositif.

« Le revenu de solidarité active peut tenir compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active. »

La loi stipule que les conseils généraux pourront expérimenter le nouveau dispositif auprès d'une catégorie précise de la population : celle qui bénéficie actuellement du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API). L'objet principal des articles traitant du RSA est de fixer les conditions de cette expérimentation. En mars 2008, elle était autorisée par décret dans trente-quatre départements et six autres devaient bientôt les rejoindre.

L'article 22 fait obligation au gouvernement de présenter un rapport d'évaluation sur les expériences départementales « avant toute généralisation du dispositif ». Dès l'été 2007, il s'est mis en place un Comité d'évaluation qui associe des présidents de conseils généraux, des représentants de l'État et des organismes de sécurité sociale, et des personnalités qualifiées. On peut s'étonner de la durée considérable que la loi autorise pour les expérimentations – trois ans – alors que la mise en place rapide du RSA constitue un objectif politique affiché.

1.3. Le Livre vert de mars 2008

Préparé par le Haut commissariat aux solidarités actives, le *Livre vert* rendu public le 2 mars 2008 constitue une nouvelle étape, intellectuelle aussi bien que politique, dans l'élaboration du RSA⁽⁶⁾. Il en expose l'idée

(6) Haut commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008).

d'une manière cohérente avec la lettre de mission, dont il met en exergue les passages saillants – ceux-là mêmes que la note a repris plus haut. On y lit que le RSA doit « concourir » à la diminution de la pauvreté, ce qui sous-entend qu'il n'est pas un instrument exclusif. Sa nature spécifique est ainsi résumée : « la sortie de la pauvreté passe principalement par le travail » (p. 12). Parmi les « politiques transversales » qui seront aussi nécessaires, le *Livre vert* mentionne celles qui facilitent l'accès au logement et l'accès aux soins. Il aurait pu ajouter qu'une politique éducative s'impose en complément des transferts.

Trois précisions d'importance ressortent de ce document. En premier lieu, il propose d'*arrêter le seuil de la pauvreté* – que ni la lettre de mission, ni la loi TEPA, n'avaient rigoureusement défini – à 60 % du revenu médian, ce qui est le pourcentage européen, alors que la France s'en tient à 50 %⁽⁷⁾. Dans son objectif chiffré, le rapport de 2005 s'en était tenu au seuil national, tout en soulignant la disparité que cette norme suscite dans les comparaisons internationales. Son remplacement par le seuil européen ne peut s'imposer sans un examen plus approfondi, car il emporte de sérieuses conséquences pour le champ d'application de la réforme et son financement. On rappelle plus bas qu'une différence de 10 % appliquée à la médiane de l'indicateur convenable revient à doubler le nombre d'individus classifiés comme pauvres. Il ne serait pas rigoureux d'élever les effectifs et les coûts par un simple engagement moral en faveur de la réforme ; d'ailleurs, un volontarisme exagéré peut susciter perversement sa réalisation affadée, au motif que l'objectif est de toute façon hors d'atteinte.

En second lieu, le *Livre vert délimite le périmètre pour le RSA par rapport aux dispositifs existants* : « il est destiné à remplacer le RMI, l'API, la PPE, les primes de retour à l'emploi, et peut-être l'allocation de solidarité spécifique » (p. 4). Le Haut commissariat répond ainsi à l'un des aspects de la mission, qui est d'unifier le plus qu'il est possible du système d'assistance actuel. Dans la version prudente, le RSA pourrait déjà compter, en montants 2007, sur un financement de 11 milliards d'euros, qui proviendraient du RMI (6 milliards), de l'API (1 milliard) et de la PPE (4 milliards). Si on choisissait de l'intégrer, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ajouterait environ 2 milliards⁽⁸⁾. Comme précédemment la fixation d'un seuil de pauvreté, le choix du périmètre est d'ordre technique, mais il est aussi lourd de conséquences budgétaires et politiques, et il ne doit pas s'imposer sans un examen plus poussé.

Outre le RMI, l'API et l'ASS, le régime actuel de minima sociaux comporte six autres allocations. Celles-ci dépendent des caractéristiques personnelles de l'individu pour leur attribution, alors que le RMI repose sur un

(7) De nouveau, il s'agit sans doute du revenu disponible médian, pris comme approximation du niveau de vie médian.

(8) Ces montants sont confirmés par le rapport de l'Inspection générale des Finances mentionné plus bas.

critère de ressources modulé seulement par la composition familiale. L'API et l'ASS sont entre les deux modèles, plus près du premier que du second, ce qui plaide en effet pour leur absorption.

La question du périmètre se pose en outre pour des allocations et des prestations qui, à la différence des précédentes, ne visent pas à établir un plancher de moyens disponibles, mais qui sont encore destinées aux plus démunis, certaines étant d'ailleurs automatiques pour les titulaires de minima : *les aides personnelles au logement (APL), la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et d'autres droits connexes*, dont la loi TEPA s'était justement préoccupée. Non sans audace intellectuelle, le *Livre vert* envisage que le financement de ce dernier groupe d'avantages puisse être réaffecté au financement du RSA (p. 57). Il signale avec plus de réserve une monétarisation possible de la CMUC. Regrettablement, il ne reprend pas le problème, non résolu en 2005, des APL, alors que celles-ci jouent un rôle redistributif vigoureux au bas de l'échelle des revenus⁽⁹⁾.

Si l'on intègre ces aides à hauteur de ce que l'État en finance, on ajoute près de 6 milliards à l'enveloppe de 13 milliards obtenus en sommant les coûts du RMI, de l'API, de la PPE et de l'ASS. En bref, que l'on considère les raisons de la réforme ou ses moyens budgétaires, les variations du périmètre font une telle différence qu'il doit être soigneusement justifié au vu de ces deux aspects. À cet égard aussi, la note fera des propositions.

En troisième lieu, le *Livre vert* pose en substance que *la recherche d'emploi doit accompagner, chaque fois que nécessaire, l'attribution du RSA* (p. 27). Cette précision manquait au rapport de 2005. Il s'agit, si l'on comprend bien, d'instaurer un jeu croisé de droits et de devoirs pour le service public de l'emploi et pour les allocataires. Quand ceux-ci ne sont pas employés, ils doivent pouvoir compter sur l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) – ou plutôt, l'entité qui la fusionnera prochainement avec les organismes d'assurance-chômage (ASSEDIC) ; et en sens inverse, l'administration attend d'eux qu'ils engagent activement une démarche d'insertion. En inscrivant dans le dispositif une contrepartie de la part de l'individu, le Haut commissariat le rapproche de celui du RMI, et il pousse même plus loin la logique d'insertion, car il envisage de faire obligation aux titulaires non employés du RSA de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi. Il est n'est pas difficile d'argumenter en faveur de cette disposition au nom de l'équilibre des droits et des devoirs, mais il faudrait trouver un moyen de l'étendre aux titulaires qui ne sont pas employés à temps plein, de manière que le dispositif n'introduise pas une discontinuité entre les deux catégories.

(9) D'après le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, les effets de ces aides se rapprocheraient de ceux qu'exercent directement les minima sociaux.

Le *Livre vert* ne prend position ni sur *le barème du RSA en fonction du revenu du travail et de la composition familiale*, ni sur le problème difficile entre tous du *caractère permanent ou temporaire de la nouvelle allocation* (du moins ce problème est-il enfin posé). La note risquera des réponses en s'inspirant d'un principe qu'il est bon de recueillir dès maintenant : « quel que soit le choix fait, la création du RSA entraînera des effets redistributifs » (p. 54). En termes plus nets, *une réforme pareille ne se fait pas sans qu'il y ait des perdants*.

Le *Livre vert* soulève sans les trancher non plus deux questions institutionnelles de grande importance : sachant que le RSA doit reprendre le RMI, qui est du ressort des départements, et l'API, qui relève de l'État, le financement de la nouvelle allocation sera-t-il centralisé, décentralisé ou partagé ? Quel est par ailleurs le réseau de versement le plus approprié, des caisses d'allocations familiales (CAF), de l'ANPE, des ASSEDIC ou du service fusionné s'il est mis en place à temps ? La réponse à la première question est politique et financière ; elle ne préjuge pas de celle, toute pragmatique, qui convient à la seconde, car le même organisme de versement peut agir au nom de l'État, du département, ou de l'un et l'autre à la fois. À cet égard, la réflexion actuelle privilégie les CAF, qui ont l'expérience des versements à grande échelle et qui disposent par ailleurs des données familiales sur les demandeurs – ces deux raisons expliquant que les départements les aient déjà chargés d'attribuer en leur nom le RMI.

La prudence du Haut commissariat sur certains aspects de la réforme s'explique par la volonté d'élargir le consensus en faveur de la réforme, mais elle reflète aussi le *rôle dorénavant imparti aux collectivités locales dans sa réalisation*. En autorisant les départements à engager des expériences à la fois nombreuses et diversifiées, le législateur a implicitement reconnu à leurs représentants le pouvoir d'orienter le dispositif. Il est probable que les élus voudront tirer eux-mêmes les leçons des prototypes, notamment lors de la discussion parlementaire, ce qui limitera d'autant le rôle du Comité d'évaluation et même du projet de loi final.

L'influence accrue des collectivités locales peut se lire dans l'évolution du vocabulaire politique : il est désormais moins souvent question d'« instaurer » le RSA que de le « généraliser », comme s'il suffisait d'étendre à tout le territoire les expériences menées ici ou là dans les départements. Ce glissement de langage est inapproprié, ne serait-ce que parce que ces expériences ne portent jamais que sur le RMI et l'API, en laissant subsister la PPE et la fonction des services fiscaux pour distribuer cette prime, alors que toutes deux auraient vocation à s'éteindre si l'on a bien compris les textes directifs. Quel que soit d'ailleurs le périmètre que ces textes donnent au RSA, il ne semble pas qu'ils aient voulu conférer aux expériences un rôle de préfiguration de la réforme définitive. Elles apparaissent comme de simples essais pour voir, qui font mieux saisir les conséquences de la réforme et permettent d'éprouver les stratégies des acteurs face, notamment, à des barèmes différenciés. Bien qu'elles portent sur des situations

régionales variées et que les départements qui participent aient su distinguer les zones soumises au prototype des zones témoins, ces expériences ne sont pas suffisamment uniformisées pour autoriser une exploitation statistique rigoureuse. Le gouvernement et le Parlement ne doivent pas se considérer comme liés par elles, même s'il importe évidemment qu'avec l'aide du Comité d'évaluation, le Haut commissariat en retire le maximum d'information.

1.4. Autres documents de référence

Parmi les documents préparatoires, il faut encore signaler le rapport d'information du sénateur Valérie Létard, rédigé en 2005 au nom de la commission des affaires sociales de son assemblée, qui fait un tableau synthétique des minima sociaux⁽¹⁰⁾. Tout en privilégiant l'état des lieux, il envisage des réformes, dont la plus ambitieuse est justement l'instauration du RSA, présenté comme un moyen de surmonter la dispersion du système actuel et les défauts particuliers de la PPE. L'Assemblée nationale s'est aussi préoccupée du retour à l'emploi des bénéficiaires de la solidarité nationale, comme en témoigne le rapport qu'elle a confié à Laurent Wauquiez⁽¹¹⁾.

Le ministère de l'Économie et des Finances a produit au moins deux documents techniques spécialement consacrés au RSA. Le premier est une note de synthèse de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) en date d'août 2005, qui étudie un barème étagé jusqu'à 1,4 SMIC pour une personne seule et 2 SMIC pour un couple, comme dans le rapport *Au possible, nous sommes tenus*, mais avec un taux de prélèvement implicite unique au lieu de deux taux successifs⁽¹²⁾. En incluant la PPE en sus du RMI et de l'API, mais en laissant de côté les allocations personnelles de logement, la DGTPE aboutit à *un coût net de 6 à 7 milliards*, ce qui se rapproche de l'estimation qu'on lit dans le rapport.

Le second document, daté de décembre 2007, émane de l'Inspection générale des Finances. Il porte avant tout sur la question de savoir qui financerait RSA et qui en assurerait la distribution⁽¹³⁾. Les auteurs expriment leur préférence pour un cofinancement par l'État et les départements, en examinant différentes clefs de répartition possibles, et pour le choix d'un opérateur unique de la distribution, là encore après avoir parcouru les différentes éventualités.

Plusieurs rapports de la Cour des comptes s'avèrent utiles à la préparation de la réforme, notamment celui de l'année 2006 en raison de l'enquête

(10) Létard (2005).

(11) Wauquiez (2005).

(12) DGTPE (2005).

(13) Quinet, Cazenave et Guidée (2007).

qu'il consacre à la PPE⁽¹⁴⁾. Preuves à l'appui, ce document conclut à l'échec de cette allocation par rapport à son but incitatif et même par rapport à son but redistributif. Il pointe en outre des dysfonctionnements qu'il serait loisible de corriger si la prime n'appelait pas une réforme plus drastique. Bien que la Cour des comptes ait donné, par la voix de son Président, toute la publicité désirable à ses conclusions, c'est un euphémisme que d'écrire que la classe politique tarde à les enregistrer.

Le gouvernement a demandé au Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) de rendre un avis sur la réforme en cours. Comme celui-ci a paru au moment où se préparait cette note, il n'aura pu en infléchir les recommandations, mais il est instructif de repérer les convergences et les divergences, les premières s'avérant plus nombreuses que les secondes. L'organisme paritaire assigne au RSA deux objectifs qu'on isole de même, la simplification du système des minima sociaux et la réduction de la pauvreté, notamment parmi ceux qui travaillent à temps partiel ; en revanche, il traite de la fonction incitative sans la séparer, et conformément à sa mission propre, il s'attache aux conséquences effectives sur l'emploi qu'on n'a pas abordé ici. *Le COE étend le parti pris de simplification aux droits connexes et aux aides catégorielles qui, intégrées au nouveau dispositif, dépendraient principalement d'une condition de ressources et suivraient la dégressivité générale du barème* (p. 11 et p. 17). Toujours en liaison avec cet objectif, il recommande un barème nationalement uniforme, ce qu'on fera, et un taux de prélèvement implicite unique, ce qu'on ne fera pas. Quant à la lutte contre la pauvreté, le rapport souligne avec bon sens que le RSA n'est qu'un instrument particulier, qu'il ne convient pas de s'en tenir à une définition rigide de la pauvreté monétaire et que le cumul avec le revenu d'activité impose des contrôles rigoureux sur les temps de travail effectivement accomplis. Les non-employés font l'objet d'une attention soutenue, avec une proposition d'aide spécifique en cas de reprise.

Les principales divergences viennent finalement *des réserves que le COE exprime à l'égard d'une extinction de la PPE et du sort particulier qu'il entend faire aux couples biactifs*, ces deux questions étant manifestement liées dans l'esprit des rédacteurs. La détermination familiale voulue pour le RSA contraste avec celle de la PPE, qui est individuelle, et il en résulte en particulier que, sur des intervalles de revenu proches du SMIC et pour le même nombre d'enfants, un couple monoactif chargé de famille gagne à la substitution, tandis qu'un couple biactif y perd (pp. 20-21). À ce qu'il apparaît, le COE n'est pas disposé à l'arbitrage du gain contre la perte, bien que le premier couple relève manifestement plus de la pauvreté que le second, et le motif de cette réserve est le privilège normatif qu'il confère au travail des femmes tout au long de ses analyses. Les rédacteurs se sont-ils rendu compte qu'ils surchargeaient d'un objectif supplémentaire une réforme dont ils signalent déjà qu'elle en comporte plusieurs qui ne sont pas tous réalisables au même degré ?

(14) Cour des Comptes (2006).

2. Principes généraux du RSA

2.1. La triade du RSA

À l'exception toute relative du document examiné en dernier lieu, les travaux préparatoires à la réforme s'accordent à en décrire ainsi les buts. Elle vise exclusivement les plus démunis, qu'il s'agisse d'inactifs, de travailleurs à temps partiel ou de travailleurs à temps plein, et se propose :

- d'accroître leur revenu disponible ;
- d'encourager parmi eux les inactifs à prendre ou à reprendre du travail et les actifs sous-employés à travailler plus longtemps ;
- d'unifier et de rendre plus efficaces les transferts existants qui ont déjà les mêmes visées.

Ainsi, le RSA doit être à la fois *redistributif vers les plus démunis, incitatif à l'activité dans ce groupe, rationalisateur à l'égard du système existant de solidarité*. Les deux derniers objectifs contribuent à la réalisation du premier, et le troisième à la réalisation du deuxième. L'originalité du concept, qui ne se ramène pas à celui d'un minimum social, tient dans ces liaisons logiques. Sans renoncer au devoir ordinaire d'assistance, la collectivité se propose d'aider les plus pauvres à s'aider eux-mêmes par le travail, le changement d'attitude supposant de leur part un arbitrage réfléchi qu'elle facilitera en remplaçant des allocations et prestations décousues par une allocation unique et simple dont les intéressés comprendront tous les effets. On réexaminera chaque élément de la triade en commençant par le dernier.

2.2. L'objectif de rationalisation

Qu'il faille remettre en ordre un système de solidarité devenu complexe, obscur et même incohérent peut sembler comme un impératif élémentaire. Les arguments favorables méritent cependant d'être détaillés. Ils forment un faisceau, certains ayant trait aux bénéficiaires et d'autres à la collectivité dispensatrice, certains relevant du bon sens pragmatique et d'autres de considérations directement normatives.

En premier lieu, la réforme doit permettre *des décisions individuelles plus réfléchies de la part des bénéficiaires*. Depuis un demi-siècle que le système a foisonné, les observations réunies, en France aussi bien qu'à l'étranger, par les instituts statistiques, les services d'études ministériels et les universitaires spécialisés ont fait ressortir des tendances ou des régularités qui au départ n'allaient pas de soi. On heurtera de solides préconceptions en écrivant que, si l'on excepte une frange très préoccupante, mais numériquement faible à l'échelle de la population entière, *les titulaires des revenus les plus faibles ne subissent pas leur sort passivement*. En particulier, ils sont réactifs au système de solidarité, de sorte qu'il serait erroné de la part des pouvoirs publics de ne pas envisager à l'avance les décisions qui, chez ces bénéficiaires éventuels, accompagnent chaque état du système.

Les simplifications de la théorie économique des incitations, pour laquelle un titulaire de minimum social est un agent stratégique comme un autre, sont à tout prendre moins mauvaises que celles du déterminisme social, d'après lequel cet individu est inerte face à son environnement socio-économique.

Si elle est bien réelle, l'absence de liberté des pauvres doit se comprendre dans un autre sens que l'insignifiance des motivations par rapport aux contraintes subies. Prenant à contre-pied la thèse déterministe, on aimerait presque dire qu'ils n'ont pas le choix de se comporter autrement qu'en stratégies face aux possibilités qui leur restent offertes, bien que ce soit à coup sûr en stratégies très imparfaits. Les inspecteurs des CAF, qui distribuent l'API et le RMI, savent que des couples se forment ou se dissolvent, officiellement parlant, selon qu'il est plus avantageux de prétendre à une allocation familiale ou à une somme d'allocations individuelles. Des études de sociologie quantitative menées aux USA ont mis en évidence la généralité encore plus frappante qu'au-delà de ces apparences administratives, la stabilité des couples pouvait dépendre de la nature des transferts proposés⁽¹⁵⁾.

La réactivité à l'environnement ne signifie pas encore que le comportement soit rationnel, et si la théorie économique des incitations pose en effet problème, c'est à cause de cette transition plutôt que de la précédente. L'objection à l'hypothèse de rationalité ne provient pas de la nature des motivations, qui sont monétaires et, on peut le supposer, d'autant plus puissantes que l'acteur stratégique est plus démuné, mais *de l'information disponible et de son traitement cognitif*. Il arrive souvent que les bénéficiaires potentiels d'une allocation ignorent son existence, qu'ils en comprennent trop mal le mécanisme pour en bénéficier effectivement ou qu'ils en bénéficient sans connaître ce mécanisme ni même identifier l'allocation.

Depuis la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, l'API et l'ASS bénéficient de mécanismes d'intéressement, c'est-à-dire de cumul avec le revenu du travail. Or une étude de la DARES en 2001⁽¹⁶⁾ révélait que le mécanisme de l'ASS était en partie méconnu. Un échantillon d'individus éligibles s'était vu demander : « Connaissez-vous la possibilité de cumuler l'allocation de l'ASSEDIC et un emploi ? » Quatre sur dix avaient répondu par la négative. Remarquablement, parmi ceux qui disaient connaître cette possibilité de cumul, certains en avaient bénéficié antérieurement, mais prétendaient le contraire, soit qu'ils aient touché l'intéressement sans le savoir, soit qu'ils l'aient touché en le sachant mais aient oublié la chose ensuite. Les auteurs de l'enquête ajoutent ces intéressantes précisions, qui relèvent de la psychologie sociale : « La médiocre connais-

(15) Ces études ont été publiées dans les années 1970-1980 par l'Institute of Poverty Research de l'Université de Wisconsin-Madison.

(16) Bernard et Canceill (2001).

sance qu'ont les Français du système d'indemnisation est régulièrement mise en évidence par d'autres enquêtes. Elle est renforcée ici en raison des caractéristiques du public concerné par ce minimum social : plus âgé, depuis plus longtemps au chômage, plus souvent revenu en emploi grâce aux emplois aidés, donc se laissant sans doute plus 'porter' par le service public de l'emploi ». À la décharge des individus soumis à l'enquête, le mécanisme d'intéressement de l'ASS n'a pas la simplicité de ceux du RMI et de l'API, qui ont en outre l'avantage d'être proches l'un de l'autre. Le législateur paraît s'être ici complu dans un luxe de dispositions juridiques abstruses⁽¹⁷⁾.

Ce qu'on sait aujourd'hui de la PPE tire vers des conclusions similaires. Les cas suivants se présentent : l'individu ignore l'existence de la prime alors qu'il est éligible et qu'il ne la touche pas, de sorte que l'administration fiscale se voit tenue de le relancer ; il est éligible, touche la prime, mais ne se rend compte de rien, sans doute parce que son montant est trop faible ; il est éligible, touche la prime et se méprend sur sa nature, en croyant par exemple que l'administration corrige une erreur ou qu'il bénéficie d'une baisse générale d'impôts ; il n'est pas éligible et la touche quand même, notamment parce qu'il n'a pas compris qu'elle s'attribue en fonction des seuls revenus d'activité, les pensions de retraite ou d'invalidité n'entrant donc pas en ligne de compte. Le dernier cas est révélateur d'une *difficulté cognitive* qui va au-delà de l'absence d'information : l'individu ne sait pas distinguer les revenus primaires des revenus de transfert. La taxinomie des aberrations diffère de celle qui a été mise en évidence pour l'ASS, parce qu'un groupe est plus étoffé, celui des bénéficiaires irréguliers, volontaires ou non, et qu'un autre l'est moins, celui des bénéficiaires légaux qui connaissent le dispositif, mais ne le comprennent pas assez pour toucher l'allocation. Le fait que l'allocation prenne la forme d'une ristourne fiscale automatique, et non pas d'un versement qu'on sollicite, explique ces différences⁽¹⁸⁾.

Au vu de ces exemples et d'autres encore, le RSA trouve une justification très solide dans l'unité, la cohérence et la simplicité qu'il serait susceptible d'instaurer dans le système actuel de solidarité. Cette considération, elle-même très simple, a toujours pesé en faveur des propositions théoriques d'impôt négatif et d'allocation universelle. Pour bien la situer, il importe de la distinguer de la considération incitative elle-même : un barème peut avoir tout les qualités formelles d'unité, de cohérence, de simplicité, mais manquer son effet sur l'offre de travail. On vient seulement d'isoler

(17) Le RMI et l'API se cumulent avec le revenu du travail pendant le mois de reprise et les deux mois suivants. Au-delà, le revenu est déduit à 100 % si l'activité atteint ou dépasse 78 heures et à 50 % sinon, ce dernier avantage durant neuf mois. L'ASS se cumule intégralement pendant trois mois, au-delà desquels le revenu se déduit avant et après 78 heures suivant deux règles inextricables et probablement incohérentes.

(18) On s'est notamment appuyé sur le rapport déjà cité de la Cour des comptes (2006). L'enquête a été menée en 2004-2005 et porte donc sur des données fiscales qui sont antérieures. Une étude de la DARES (2008) atténue le diagnostic sans le détruire.

un préalable logique au jeu efficace des incitations, qui reste à discuter pour lui-même.

En deuxième lieu, si un dispositif de solidarité doit remplir certaines qualités formelles, c'est aussi *pour des raisons directement normatives*. D'après une thèse répandue, la collectivité devrait organiser les transferts en faveur de ses membres d'après les ressources dont ils disposent, et non pas d'après leurs caractéristiques naturelles (hommes ou femmes, par exemple), leurs appartenances statutaires (fonctionnaires, salariés ou indépendants, par exemple), leurs situations du moment (chômeurs ou employés, par exemple). La thèse peut se préciser en ajoutant que *le montant total* des ressources monétaires ou monétarisées des individus constitue une information suffisante pour décider d'un transfert. Peu importe que les ressources proviennent du travail, de la richesse accumulée, de certains transferts préexistants, ou d'une combinaison des trois sources : deux individus qui déclareraient les mêmes masses devraient être traités identiquement. On rencontre cette affirmation précise parmi les défenseurs de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, qui se rejoignent encore une fois sur le même terrain⁽¹⁹⁾.

D'après la notion générale de la justice distributive, celle-ci consiste à faire que les ressources transférées aux individus s'ajustent sur un critère de proportionnalité, le choix substantiel du critère dépendant de la doctrine considérée⁽²⁰⁾. Ceux qui font dépendre la distribution du total des ressources individuelles adoptent implicitement le critère des besoins ou, pour le dire mieux, de l'écart entre la capacité spontanée de l'individu à les satisfaire et ce que réclamerait leur satisfaction pleine et entière. La nature précise des besoins à combler, leur transcription sous forme de ressources, et le détail des transferts qui résorberont l'écart, relèvent à nouveau des doctrines particulières, dans lesquelles il n'y a pas lieu d'entrer. Il suffit de mettre en relief la thèse précédente que la redistribution peut et doit se fonder sur une information minimale relative aux membres de la société.

La thèse dont il est question s'accompagne d'ailleurs souvent d'une autre : il est préférable d'attribuer *une allocation qui est elle-même globalisée, voire monétarisée*. Le bénéficiaire ferait moins bon usage pour lui-même de transferts en nature ou de transferts monétaires qui seraient conditionnels à certains usages. En recommandant finalement que les trois concepts de besoins, de ressources et d'allocation compensatrice s'expriment dans l'unité monétaire, les partisans de l'impôt négatif et de l'allocation universelle manifestent leur attachement au libéralisme politique : ils entendent limiter au maximum les intrusions du collectif dans la sphère privée des individus.

(19) L'argument se trouve notamment, pour ce qui est de l'impôt négatif, chez Friedman (1962) et Tobin (1967), et pour ce qui est de l'allocation universelle, chez van Parijs (2000) et Vanderborgh et van Parijs (2005). La tendance administrative française est de supposer entre les deux écoles plus de dissimilitudes qu'il ne s'en trouve effectivement.

(20) Voir, par exemple, Perelman (1972).

Toutes séduisantes qu'elles soient pour un esprit moderne, ces généralités sont trop schématiques, parce qu'il est inévitable, pratiquement et même conceptuellement, de maintenir une référence aux caractéristiques et à la situation propres des individus. Il n'y aurait guère de sens à fondre dans une allocation générale celles qu'on destine aux handicapés, aux invalides et aux personnes âgées. De l'avis ordinaire, *la composition familiale* des ménages impose de les différencier dans les transferts, même si la définition d'une échelle d'équivalence est inévitablement sujette à caution⁽²¹⁾. Par analogie, *le lieu de résidence* peut appeler le même traitement redistributif : comme il est un objet de décision individuelle dans une mesure limitée seulement, on peut le considérer comme faisant partie des différences constitutives entre les ayants droit. En outre, le principe d'une allocation globalisée contredirait une tradition fermement établie d'*intervention paternaliste des pouvoirs publics*. En offrant la gratuité des cantines plutôt qu'un versement en espèces ou des tickets-repas, ils se gardent le moyen d'influencer l'alimentation des bénéficiaires. En diminuant le coût des transports pour les titulaires du RMI, ils peuvent prétendre favoriser la recherche d'emploi et plus généralement l'insertion dans la société. Les mesures bien intentionnées de cet ordre sont devenues innombrables depuis que l'État-providence a pris son essor dans notre pays, et certaines paraissent en effet défendables au plan normatif. Elles ne le sont évidemment pas toutes au même degré ; ainsi le cas des cantines est plus solide que celui des tarifs spéciaux pour les transports, qui ne cible pas du tout l'usage désiré.

Ces difficultés affectent la théorie pure de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, et elles resurgissent très concrètement à l'occasion du RSA. À coup sûr, aucun document préparatoire n'a jamais envisagé de fondre dans le nouveau dispositif la totalité des minima sociaux. Mais les allocations familiales ont causé quelque hésitation en 2005, et il en subsiste aujourd'hui quant à la bonne manière de prendre en compte les familles dans le barème, ce qui est révélateur. Les APL et la modulation géographique du RSA constituent un lourd problème – reconnu mais insuffisamment traité – de la réforme en cours. Techniquement parlant, si l'on revient à l'équation $RD = RT + RSA + T'$, la question que posent les APL, par exemple, est de savoir si on les ignore tout à fait, si on les inscrit dans le terme T' au titre des ressources individuelles, ou si, plus audacieusement, on les compte dans le terme de RSA, avec la possibilité qu'elles soient soumises à la même dégressivité que l'élément variable de ce terme.

Un troisième argument, qui est à nouveau strictement normatif, plaide en faveur de l'esprit de rationalité qui motive le RSA. La transparence du système de transferts positifs ou négatifs décidés par la collectivité – au-delà du système de solidarité lui-même – se recommande au nom du

(21) L'échelle de l'INSEE est rappelée plus bas. D'autres sont en usage courant, comme celle d'Oxford, parfois utilisée aussi dans les études françaises (ainsi, l'article de Fleurbaey, Hagneré et Trannoy, 2002, qui revient sur les mécanismes d'intéressement).

principe de légitimité démocratique. Il importe non seulement que justice distributive soit rendue, mais que la collectivité sache à quoi elle s'engage en la matière. Ce ne sont donc pas seulement les bénéficiaires, mais aussi le contribuable et le citoyen qui trouveraient leur compte à un rassemblement des dispositifs autour d'une allocation simple et cohérente. Une fois qu'elle percevra mieux les coûts et les bénéfices, la collectivité peut évidemment décider de modifier ses engagements initiaux. Le risque est double, soit que le citoyen-contribuable rechigne devant l'énormité des transferts et l'emporte dans la décision collective, soit que le citoyen-bénéficiaire veuille augmenter des bénéfices que lui aussi percevra mieux (dans les deux sens de « percevoir ») et qu'il l'emporte sur son alter ego. La transparence recherchée pour le RSA l'exposera plus qu'une allocation catégorielle opaque aux fluctuations du politique. Mais ce risque est, justement, celui de la démocratie, et il est conséquent de l'assumer.

2.3. L'objectif d'incitation

Quand les économistes abordent la réforme du RSA, ils en privilégient d'ordinaire les aspects incitatifs, et il semble en effet qu'ils soient les plus à même de traiter ces aspects. Mais le RSA oppose une difficulté particulière à leur méthode ordinaire, qui consiste à représenter la décision rationnelle d'un agent comme *un ajustement à la marge sur des variables continues*. Dans le cas d'espèce, l'agent est un offreur de travail, et il devrait donc équilibrer le désavantage d'une unité supplémentaire de travail qu'il fournit avec l'avantage du gain financier que lui apporte cette unité supplémentaire. Ce schéma peut convenir à la décision que prend un travailleur déjà employé de se rendre disponible ou non pour un allongement de son temps de travail, mais il est moins bien adapté au *traitement du non-emploi*. Un chômeur se propose typiquement de travailler ou non, le travail signifiant pour lui qu'il occupe un emploi pendant une période de temps indivisible. De plus, le passage du non-emploi à l'emploi comporte des coûts fixes élevés, que l'on devine facilement et que les enquêtes confirment : acquisition d'un véhicule ou d'une carte de transport, habillement correct, garde d'enfants. Un tel problème de choix se représente mieux par une variable d'offre à deux valeurs, 0 et 1, et par un bilan de coûts et d'avantages calculé tour à tour pour ces deux valeurs, que par le modèle précédent des ajustements marginaux continus. Pourtant, l'économie du travail, la théorie économique des incitations et celle de la fiscalité optimale utilisent de façon routinière ce modèle pour analyser le choix du chômeur aussi bien que celui du travailleur déjà employé.

Par ailleurs, le modèle ordinaire est *statique*, ce qui s'explique par la difficulté mathématique déjà considérable du problème de choix ainsi représenté. Mais celui du chômeur a une dimension intertemporelle évidente. En décidant de prendre ou ne pas prendre un emploi qui lui serait proposé, l'individu refait un plan de vie. On devine qu'il mettra en balance les coûts instantanés, considérables, de la prise ou de la reprise d'emploi avec diffé-

rents avantages escomptés à long terme, comme l'acquisition d'un logement, les droits à la retraite, etc. Les sociologues du travail objectent souvent à leurs collègues économistes du travail que des chômeurs, en effectifs non négligeables, acceptent de prendre des emplois qui ne leur font presque rien gagner par rapport à leur situation antérieure d'allocataires. Ils tendent à y voir un échec des hypothèses explicatives de la théorie économique, fondées sur le calcul rationnel et le motif pécuniaire, alors que le diagnostic impartial est que ces hypothèses ne sont pas appliquées au degré de raffinement convenable.

Les objections qu'on vient de mettre en évidence peuvent s'illustrer sur l'exemple de la PPE. Puisque cette allocation remonte à l'année 2001, on commence à disposer d'un recul suffisant pour l'évaluer. Or toutes les études économétriques concluent que son influence sur l'emploi aura été insignifiante⁽²²⁾. Certes, ces études présentent des faiblesses, parce qu'elles doivent simplifier un système social très complexe et qu'elles ne parviennent pas à neutraliser intégralement le rôle des fluctuations conjoncturelles. On pourrait imaginer que la prime ait déplacé la courbe d'offre de travail vers le bas, alors qu'un déplacement de la demande dans la même direction aurait annulé son effet positif sur l'emploi. Mais une enquête directe de l'INSEE en juin 2003 confirme que seule une fraction insignifiante des offreurs potentiels la considère comme une raison de reprendre un emploi ou d'accroître le temps de travail (les deux groupes sont de 3 et 4 % respectivement). Il apparaît donc qu'en dépit de ses prétentions, le dispositif ne sert pas à « inciter au retour ou au maintien dans l'emploi » (loi du 31 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi). Compte tenu de son coût budgétaire exorbitant, on s'attendrait que la théorie de la fiscalité optimale le condamne sans appel. Or cette théorie débouche généralement sur des barèmes d'imposition en U, qui sont presque confiscatoires pour les revenus les plus bas, et c'est justement ainsi que l'on peut styliser le barème social et fiscal dans lequel s'inscrit la PPE. La comparaison est tellement paradoxale que certains auteurs l'ont invoquée *contre* la théorie de la fiscalité optimale, du moins dans la version coutumière qui vient d'être critiquée. Ils contestent à juste titre l'hypothèse voulant que le travail soit offert en quantités continues avec une désutilité qui est elle-même continue ; ils pourraient aussi contester le statisme des problèmes de maximisation, social et individuels, sur lesquels repose la théorie⁽²³⁾.

Non seulement on ne cherchera pas à mobiliser cet outil complexe et discutable, mais on renoncera à une analyse complète de l'offre de travail *en se limitant au raisonnement comptable sur les budgets individuels*, tels qu'ils résultent des barèmes actuels ou de ceux qu'on peut concevoir pour le RSA. La méthode d'analyse est évidemment insatisfaisante du point de vue microéconomique, puisqu'elle n'appréhende les individus qu'au travers de leurs contraintes, en négligeant leurs fonctions-objectifs et leurs

(22) Voir Choné (2002) et Stancanelli et Sterdyniak (2004).

(23) Cf. Hagneré, Picard, Trannoy et van der Straeten (2002). Le manuel de Salanié (2002, p. 110) illustre la courbe en U que la théorie laisse attendre.

calculs d'optimisation. *A fortiori*, elle ne peut pas tenir compte des effets indirects sur l'emploi et le revenu national qui résultent du bouclage macroéconomique des comportements optimisateurs. Mais c'est en fait de cette manière simplificatrice que la majorité des économistes, aujourd'hui, abordent les minima sociaux et en font l'évaluation. Si brutale qu'elle paraisse, la méthode comporte déjà son lot de complications techniques à cause des ramifications innombrables du système de solidarité : elle passe nécessairement par l'identification d'un petit nombre de cas-types pour lesquels on construit des budgets par simulation des données microéconomiques⁽²⁴⁾.

La question principale que vise à éclairer le raisonnement sur les budgets individuels est celle de la *trappe à inactivité* : le système de solidarité engendre-t-il des effets radicalement désincitatifs à la prise du travail, à sa reprise ou à son allongement ? Voici quelques données très parlantes à cet égard qu'on peut extraire du rapport *Au possible, nous sommes tenus* d'avril 2005. Elles portent sur des simulations de ressources que la Direction de la Sécurité sociale avait effectuées pour différents cas-types, en comparant chaque fois celles de l'inactif et de celui qui reprend un travail :

- si la reprise se fait à 25 % du SMIC, elle assure des gains nets mensuels inférieurs à 150 euros par mois pendant l'intéressement, qui maintient tout ou partie du minimum social, et presque nuls après cette période ;
- si la reprise se fait à 50 % du SMIC, les gains nets mensuels sont compris entre 100 et 200 euros pendant l'intéressement, puis entre 20 et 50 euros au-delà ;
- si la reprise se fait à 100 % du SMIC, les gains nets mensuels se dispersent de 50 à 500 euros suivant les cas-types, et ils sont généralement pérennes.

En bref, la prise ou reprise de travail comporte des gains instantanés très médiocres, alors que le bilan de long terme s'améliore avec la durée de travail accomplie, en partant de valeurs positives insignifiantes pour le temps très partiel. Ces deux indications plaident en faveur de *l'existence d'une trappe localisée autour du non-emploi*.

La conclusion se renforce dès qu'on prend en compte le *jeu des droits connexes*, qui est une des singularités remarquables de notre système de solidarité. Aujourd'hui, les titulaires du RMI touchent une prime de Noël et bénéficient de la couverture médicale universitaire complémentaire (CMUC) ; ils ne supportent ni la taxe d'habitation, ni la redevance audiovisuelle ; leurs factures de téléphone et d'électricité, ainsi que d'autres dépenses encore, sont allégées. Sans qu'on voie d'explication satisfaisante, les titulaires des autres minima sociaux ne jouissent pas d'avantages aussi étendus, et en particulier l'API est désavantagée par rapport au RMI, alors que le fonctionnement de ces deux allocations est très proche. Au moins la liste précédente, qui résulte de dispositions nationales et parfois légales, est-elle

(24) Voir notamment Hagneré et Trannoy (2001) et Anne et L'Horty (2002 et 2008). En revanche, Laroque et Salanié (2000) et Margolis et Starzec (2005) ont des modèles explicites de l'offre de travail.

uniforme sur le territoire métropolitain⁽²⁵⁾. Mais il faut lui ajouter des prestations facultatives que décident les communes, les départements, les régions et, à moindre degré, les CAF, lesquelles varient suivant les lieux et les temps : cantines subventionnées, gardes d'enfants, aides au logement, aux loisirs et aux vacances, transports gratuits ou à coûts allégés, sans parler de quelques versements en espèces. Souvent irréflechies, ces libéralités rajoutent une couche de complexité supplémentaire à celle, déjà pesante, du système national de solidarité. Elles instaurent des inégalités dont certaines sont particulièrement difficiles à justifier, d'une part, entre les titulaires d'un minimum social donné suivant leur domiciliation, d'autre part, entre les titulaires de minima sociaux différents qui résident au même lieu. Pour ne prendre que cet exemple fâcheux, la gratuité complète des transports que l'Île-de-France accorde aux titulaires du RMI privilégie non seulement les résidents de la région, mais encore ce minimum social particulier, sachant que les autres donnent seulement droit à une réduction tarifaire.

Il n'existe pas à ce jour de décompte des droits connexes et autres avantages liés, et encore moins de ceux qui ont un caractère facultatif. Les deux études disponibles sur le sujet fixent le total à 15-20 % du montant du RMI pour un titulaire de cette allocation⁽²⁶⁾. Si l'on rapproche cette estimation des données du *Livre vert*, il apparaît que, pour un tel individu, la reprise d'activité à 25 et 50 % du SMIC débouche sur une perte nette au-delà de la période d'intéressement, et que les gains s'effacent même dans certains cas de reprise à 100 %. Dans les limites du raisonnement budgétaire, ces précisions corroborent le diagnostic d'*une trappe à inactivité pour les quantités de travail nulles, faibles et moyennes*.

L'une des motivations les plus fortes du RSA est justement de mettre fin à la pénible aberration du travail qui ne rapporte rien. Le barème doit non seulement respecter le principe selon lequel toute heure travaillée doit se traduire par un gain net, ce qui revient à rendre le revenu disponible croissant avec le revenu du travail sur tout l'intervalle de versement, mais encore maximiser l'incitation à l'activité, ce qui revient à trouver une pente convenable à la courbe du revenu disponible.

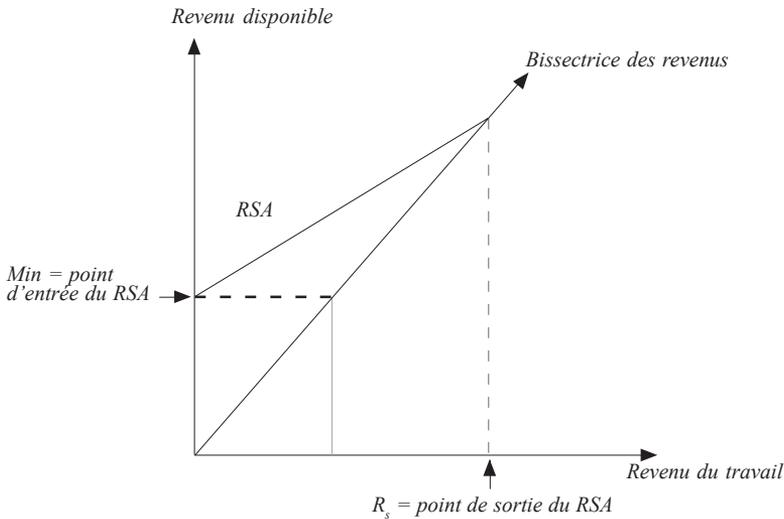
Outre la donnée du minimum social *Min*, un barème de RSA se définit par des taux de prélèvement implicites, ce qui est une représentation peu naturelle pour l'utilisateur, mais intéressante pour l'économiste parce qu'elle fait ressortir le gain marginal net du travail. Un *barème linéaire* est défini par *Min* et un taux unique *t*, ce qui donne à la courbe du revenu disponible une pente $1 - t$:

$$RD = RT + RSA + T' = Min + (1 - t) RT$$

(25) L'outre-mer bénéficie d'un système quelque peu différent de prestations liées.

(26) Il s'agit des études précédemment citées d'Anne et L'Horty. La seconde (2008) actualise la première (2002) en renouvelant l'échantillon des villes considérées (une dizaine).

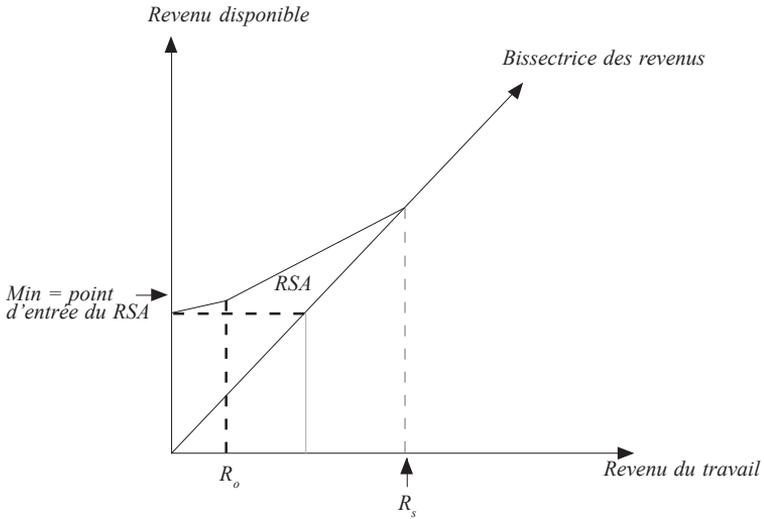
1. Barème linéaire



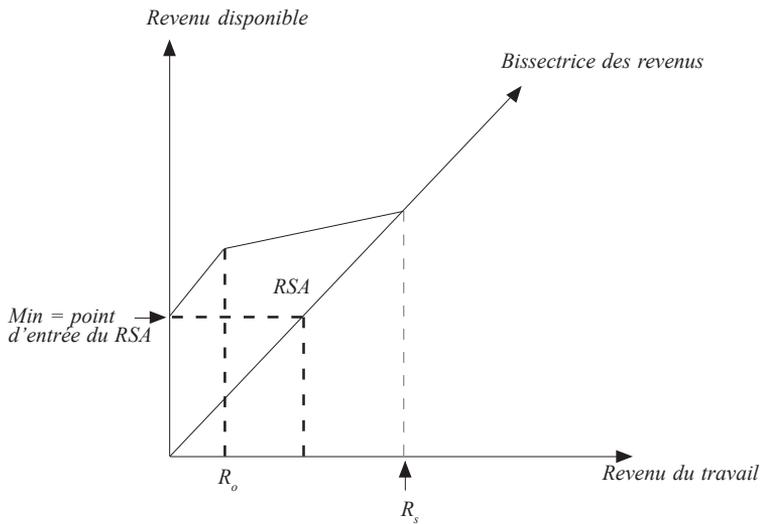
Un t faible serait évidemment incitatif à chaque niveau d'activité, mais comme la pente $1 - t$ serait élevée, le point de sortie R_s – c'est-à-dire le niveau de revenu du travail pour lequel le versement s'annule – le serait lui-même, et le dispositif obérerait les finances publiques. C'est précisément à partir d'un barème de ce genre que la DGTPE arrivait à l'estimation considérable de 6 à 7 milliards nets en 2005. Les auteurs du rapport supposent en effet des t compris entre 0,29 à 0,41, ce qui correspond à des points de sortie élevés de 1,4 SMIC pour un isolé et de 2 SMIC pour un couple, proches de ceux de la PPE aujourd'hui. À l'opposé, le choix de t supérieurs à 0,56, qui conduit à des points de sortie de 0,7 SMIC pour un isolé et 1 SMIC pour un couple, comme dans une autre simulation produite par la DGTPE, limite brutalement la dépense, qui tombe à 500 millions nets, mais aussi bien l'effet incitatif recherché. On peut craindre d'instaurer une trappe à inactivité au point de sortie et, à cause de la faible pente de la courbe RD, de ne pas remédier à celle qui affecterait les inactifs.

On pourrait chercher un compromis dans un taux de prélèvement intermédiaire, qui, d'après ce qui vient d'être vu des cas extrêmes, devrait être voisin de $t = 0,40$. En prenant $Min = \frac{1}{2}$ SMIC, on obtient $R_s = 1,20$ SMIC, soit la moyenne des deux points de sortie précédents pour $t = 0,416$. Mais il serait encore préférable d'abandonner la forme trop simple du barème linéaire au profit de celle du *barème linéaire par morceaux*, qui permet de

2. Barème convexe



3. Barème concave



doser l'effet incitatif en fonction du temps de travail. C'était justement la proposition du rapport *Au possible nous sommes tenus*, et il serait urgent de la remettre à l'étude. Avec deux taux successifs de prélèvement, t_1 et t_2 , le premier s'appliquant jusqu'à une valeur R_0 , et le second au-delà, l'équation devient :

$$RD = \text{Min} + (1 - t_1) RT + T' \text{ si } RT < R_0$$

et

$$RD = \text{Min} + (1 - t_1) R_0 + (1 - t_2) (RT - R_0) + T' \text{ si } RT > R_0$$

Un barème avec $t_1 > t_2$, donc de forme *convexe*, centre l'effet incitatif sur les plus actifs, tandis qu'un barème avec $t_1 < t_2$, donc de forme *concave*, le centre au contraire sur les moins actifs et les non-employés.

En droit, la comparaison de ces deux schémas principaux devrait faire intervenir la désutilité du travail et ses variations par rapport au temps de travail effectué. Suivant l'hypothèse microéconomique reçue, le loisir a une utilité marginale décroissante, et le travail a donc une désutilité marginale croissante, ce qui conduirait à privilégier un barème convexe (il faut élever les incitations d'autant plus que l'individu travaille plus). Suivant l'hypothèse plus solide que des coûts fixes élevés accompagnent l'entrée dans l'emploi, t_1 doit être assez faible par rapport à t_2 pour que RD absorbe ces coûts fixes, ce qui impose un *barème concave et même fortement concave*. Le diagnostic pourrait être précisé en raffinant le modèle optimisateur de l'agent, mais il ressort du raisonnement sur son budget avec une force intuitive suffisante. En outre, sur cette base comptable déjà, un argument distributif égalitariste – au sens rawlsien – avantage le barème concave par rapport au barème convexe, puisque le premier accroîtrait les ressources des plus démunis plus que ne le ferait le second.

Les expériences locales apporteront des informations sur les effets incitatifs, car elles impliquent les trois schémas simultanément. La plupart des départements ont opté pour des barèmes linéaires au nom de la simplicité, mais l'Eure et la Seine-Maritime ont retenu des barèmes concaves, en plaçant R_0 entre un quart et un demi-SMIC, alors que les Bouches-du-Rhône et la Marne choisissaient des barèmes convexes, avec R_0 fixé autour d'un demi-SMIC⁽²⁷⁾. Quand la comparaison porte sur les deux derniers schémas, les membres syndicaux des commissions préparatoires expriment leur préférence pour la convexité, au motif d'une *trappe à temps partiel* que la concavité serait susceptible de provoquer. Le *Livre vert* aussi bien que le rapport d'avril 2005 ont fait état de ce point de vue sans l'adopter pour autant. Sans prendre parti entre les barèmes non linéaires, l'avis du COE fait écho à la même inquiétude plus globalement formulée : le RSA comporterait un risque d'« enliser les personnes dans le temps partiel et les bas salaires »⁽²⁸⁾.

(27) Voir *Livre vert*, p. 18.

(28) COE (2008, p. 22).

À coup sûr, un barème concave qui deviendrait horizontal après R_0 créerait un effet de seuil au niveau du temps de travail correspondant à cette valeur, exactement comme le RMI provoque un effet de seuil au niveau du non-emploi. Mais l'objection tombe si RD continue de croître au-delà de R_0 avec une pente suffisante, c'est-à-dire si t_2 n'est pas trop élevé. Le problème devient alors celui du financement, et le compromis naturel consisterait à viser un point de sortie égal à 1 SMIC⁽²⁹⁾. Une manière plus subtile de défendre la convexité s'appuierait sur l'analyse précédente menée en termes de désutilité croissante du travail, mais on a dit que cette analyse était contestable.

Suivant une autre idée, la trappe à temps partiel résulterait non pas de l'offre, mais de la demande de travail : les entreprises, qui font déjà beaucoup de propositions d'emploi à temps partiel, seraient conduites à les multiplier dès lors que la collectivité fournirait un complément de ressources aux candidats. Le COE relaie cette préoccupation lorsqu'il évoque la crainte que le RSA se transforme en « subvention au temps partiel » ou aux « bas salaires ». Si tant est que l'analyse d'équilibre ordinaire s'applique au marché du travail, on conçoit mal que l'instauration du RSA déplace la courbe de demande plutôt que celle d'offre ou qu'elle déplace les deux courbes simultanément. L'allocation vient modifier la contrainte budgétaire de l'offreur, et non pas celle du demandeur, comme le ferait un abaissement de charges sur les bas salaires ou une subvention directe dans un contrat aidé. En réalité, les mises en garde contre la trappe à temps partiel n'expriment pas nécessairement une conviction raisonnée. Elles participent d'un discours attendu, puisque les représentants syndicaux qui la mettent en avant désignent ipso facto les bénéficiaires qu'ils souhaiteraient pour la réforme : les individus déjà employés plutôt que les chômeurs. De même, la crainte que ces représentants expriment à l'égard des entreprises relève d'un échange d'arguments convenu entre les partenaires sociaux.

2.4. L'objectif de redistribution

On a coutume de distinguer *la pauvreté absolue*, qui est l'incapacité à satisfaire les besoins les plus élémentaires de la vie humaine, et *la pauvreté relative*, qui s'apprécie notamment par rapport à la répartition des ressources dans le groupe social considéré. Cette distinction n'est en fait ni aussi claire, ni aussi fondamentale, qu'il ne semble de prime d'abord. Elle a été critiquée comme superficielle par Amartya Sen, qui affirme en substance qu'aucun des deux concepts ne remplit son rôle, et bien avant lui et avec d'autres arguments, qui sont de type sociologique, par Georg Simmel⁽³⁰⁾.

(29) Il peut y avoir des raisons extérieures à ce raisonnement de choisir un point de sortie égal au SMIC. Dans son concept idéal, un salaire minimum devrait avoir exactement la force incitative convenable pour les travailleurs, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu, du moins sous l'angle incitatif, de verser le RSA au niveau du SMIC et au-delà. Une considération semblable peut avoir guidé R. Godino dans son projet initial, qui faisait sortir l'ACR au niveau exact du SMIC.

(30) Après s'être d'abord intéressé à la pauvreté sous les deux aspects, Sen pense aujourd'hui que la notion de capacité (*capability*) représente mieux les différences entre les individus.

De toute manière, la distinction s'atténue dans le cours de l'analyse pour les deux raisons suivantes. En premier lieu, dès que le seuil de pauvreté absolue trouve une traduction monétaire, il se compare aux variables de la répartition du revenu, et l'on glisse tout naturellement vers un concept relatif. En second lieu, les données de la répartition pertinentes pour analyser la pauvreté ne sont pas, de l'avis général, les données immédiates sur les revenus individuels, mais celles, modifiées, qui tiennent compte de la composition familiale. Les statisticiens distinguent *le niveau de vie et le revenu disponible*, celui-là résultant de celui-ci par l'application d'une échelle d'équivalence, et c'est sur le premier qu'ils font porter les comparaisons de pauvreté. De cette façon, le concept relatif se met sous la dépendance du concept absolu, puisque c'est la référence aux besoins élémentaires de l'individu qui justifie de tenir compte des dépendances familiales.

Quelle que soit la notion technique retenue, le RSA vise à *diminuer la pauvreté et non pas les inégalités en général*. Cette distinction-là est fondamentale : l'intention de la réforme est exclusivement d'améliorer les ressources du bas de l'échelle des revenus disponibles et non pas, absolument parlant, de resserrer cette échelle. On peut escompter que le second effet accompagne le premier comme un sous-produit, mais les comparaisons mathématiques d'inégalité peuvent réserver ici des surprises. Il serait peu surprenant que le critère qualitatif usuel, celui de Pigou-Dalton, ne trouve pas à s'appliquer ici. En effet, ce critère qualifie d'égalisateurs les transferts qui vont des plus riches vers ceux qui le sont moins sous l'hypothèse que la position relative de chaque individu reste la même avant et après les transferts. Une telle condition est difficile à satisfaire dans le cas du RSA, sachant qu'il doit répartir autrement les ressources de la PPE ; il suffit qu'un seul des 8 ou 9 millions de bénéficiaires de la prime voie sa position relative diminuée pour bloquer l'emploi du critère. Il n'est pas non plus impossible que, suivant les indices quantitatifs, par exemple le coefficient de Gini, l'instauration du RSA laisse identique ou même détériore légèrement la mesure globale des inégalités.

S'il est vrai que le RSA est d'abord destiné aux pauvres et que leur situation, d'après tous les concepts disponibles de pauvreté, s'apprécie par rapport à la composition familiale, il découle immédiatement que *le RSA doit être familialisé*. On vient là de détailler un raisonnement que chacun a dû se faire, puisque que tous les travaux préparatoires à la réforme tiennent cette conclusion pour acquise. Encore faudra-t-il l'appliquer de manière conséquente lorsqu'on fondera le RMI et l'API, qui obéissent à des modulations familiales différentes, et surtout, lorsqu'on rapprochera ces deux allocations familialisées de deux autres qui ne le sont pas, l'ASS et la PPE. Si, pour une raison ou pour une autre, celles-ci devaient être maintenues, la cohérence avec le RSA demanderait qu'on les familialise en respectant les indications de son barème.

On lira là-dessus Sen (1992, ch. 7) ; une critique de la distinction des deux types de pauvreté apparaissait déjà chez Sen en 1983. L'ouvrage de Simmel sur la pauvreté vient d'être remis à l'honneur ; voir l'édition française de 1998 et l'introduction de Serge Paugam et Franz Schultheis.

Comment faire varier le paramètre *Min* en fonction de la composition familiale ? L'échelle qui décrit ces variations aura la même forme que les échelles d'équivalence des statisticiens : elle donnera 1 au premier adulte, x au second, y au premier enfant... Mais les échelles d'équivalence prétendent refléter uniquement la réalité des besoins, alors que l'échelle du RSA devra tenir compte également des incitations à l'activité, en ce qui concerne les personnes du ménage susceptibles de travailler. En substance, on proposera de compter chaque enfant exactement comme le demanderait une échelle d'équivalence bien faite, et chaque adulte – au-delà de 18 ans – un peu moins que ce que demanderait une échelle semblable.

Comme il apparaît que le paramètre *Min* du RSA sera fixé à des niveaux proches du RMI actuel, il importe de voir si le barème de cette allocation satisfait déjà cette analyse. Au 1^{er} janvier 2008, sans compter le forfait-logement, le RMI s'élevait à 448 euros pour un isolé, 672 euros pour une personne seule avec un enfant ou pour un couple sans enfant, 806 euros pour une personne seule avec deux enfants ou pour un couple avec un enfant, 940 euros pour un couple avec deux enfants ; après ces deux derniers montants, chaque nouvelle personne à charge apportait 180 euros. En normalisant à la valeur 1 pour le premier adulte, on obtient 0,5 pour le second adulte et le premier enfant d'un ménage monoparental ; 0,3 pour le deuxième enfant d'un ménage monoparental et le premier ou deuxième enfant d'un ménage biparental ; 0,4 pour les enfants supplémentaires. L'échelle a l'avantage d'une simplicité relative, mais il n'est pas sûr qu'elle applique la réduction incitative convenable sur les besoins du second adulte, et il est douteux qu'elle traite rigoureusement les besoins des enfants. Il faudrait tenir compte de leur âge, comme le font souvent les échelles d'équivalence, et peut-être limiter les variations d'après leur rang, surtout si elles ne sont pas monotones, comme c'est le cas ici. En revanche, que le premier enfant d'un parent isolé reçoive plus que celui d'un couple se défend au regard des besoins de garde pour les plus jeunes ; cette justification ramène d'ailleurs à la condition d'âge. Avec sa limite des trois ans et ses coefficients encore plus élevés, l'API semble mieux calibrée que le RMI pour le ménage monoparental⁽³¹⁾. On ne poursuivra pas l'examen, mais il a sans doute fait comprendre que *la modulation familiale du RMI n'est pas nécessairement celle qu'il convient d'appliquer*. La création du RSA devrait être l'occasion de réexaminer les échelles des dispositifs familialisés. Lorsqu'il fusionne deux allocations de ce genre, comme l'API et le RMI, il faut s'inspirer de la mieux conçue et, d'ailleurs, ne se sentir liée par aucune.

Des données statistiques sur le *revenu disponible* et sur le *niveau de vie* en France aideront maintenant à cerner mieux la cible redistributive du RSA. On rappelle que les individus composant un ménage se voient attri-

(31) L'API s'élève à 756 euros s'il y a un enfant à charge, ce qui correspond à un coefficient de 0,7 au lieu de 0,5 suivant le RMI. L'enfant supplémentaire apporte 187 euros, ce qui donne un coefficient de 0,4 à comparer à 0,3. Létard (2005) proposait déjà d'aligner la modulation familiale du RMI sur celle de l'API.

buer un niveau de vie en divisant le revenu disponible total du ménage par la somme des coefficients qui figurent dans l'échelle d'équivalence qu'on choisit. D'après celle de l'INSEE, le premier adulte compte pour 1, les autres membres âgés de plus de 14 ans pour 0,5, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3⁽³²⁾.

1. Revenu disponible selon le type de ménage

En euros par mois

	Personnes seules	Couples sans enfant	Familles avec deux enfants de moins de 14 ans
10 % ont moins de...	653	1 305	1 816
20 % ont moins de...	849	1 554	2 180
30 % ont moins de...	978	1 783	2 503
40 % ont moins de...	1 084	1 994	2 784
50 % ont moins de...	1 182	2 235	3 040
60 % ont moins de...	1 303	2 485	3 392
70 % ont moins de...	1 483	2 785	3 787
80 % ont moins de...	1 717	3 238	4 308
90 % ont moins de...	2 148	4 030	5 392
95 % ont moins de...	2 364	4 469	6 081

Lecture : Revenus des ménages après impôts, prestations sociales comprises. Les revenus du patrimoine sont pris en compte seulement à 20 % environ.

Source : INSEE, Enquête sur les revenus fiscaux (données de 2004).

2. Niveau de vie moyen pour un élément du ménage

En euros par mois

10 % ont moins de...	753
20 % ont moins de...	928
30 % ont moins de...	1 070
40 % ont moins de...	1 202
50 % ont moins de...	1 345
60 % ont moins de...	1 508
70 % ont moins de...	1 702
80 % ont moins de...	1 987
90 % ont moins de...	2 518
95 % ont moins de...	3 179

Lecture : Les revenus mensuels initiaux comprennent les revenus estimés du patrimoine.

Source : INSEE, CNIS, données de 2003.

(32) L'échelle d'Oxford donnerait 1 au premier adulte, 0,7 au second et 0,3 aux enfants.

Les tableaux 1 et 2 donnent l'occasion de rappeler que le SMIC est situé beaucoup plus haut dans les déciles – vers le troisième du revenu disponible ou du niveau de vie – qu'on ne l'attendrait d'un salaire minimum. Les comparaisons internationales révèlent qu'il s'agit là d'une singularité française. Elle s'est accentuée au fil des ans sous l'effet, non pas des relations de travail, mais de l'interventionnisme de l'État, tant par les hausses discrétionnaires qu'il ajoute à l'indexation légale que par une conséquence induite, qu'il a mal anticipée, des lois sur la réduction du temps de travail. Ces observations connues amènent à *relativiser la valeur de référence normative que l'on pourrait vouloir attribuer au salaire minimum dans les réformes actuelles*⁽³³⁾.

Un point de sortie du RSA calqué sur celui de la PPE, à 1,4 SMIC pour un isolé et 2 SMIC pour un couple, diffuserait la nouvelle allocation sur les quatre premiers déciles du revenu disponible, ce qui est strictement incompatible avec le parti pris de cibler la pauvreté dans la réforme. Cette variante est de toute façon condamnée par son coût budgétaire, ainsi que les calculs de la DGTPE l'ont montré. Un point de sortie à 0,7 et 1 SMIC respectivement, comme dans l'autre variante étudiée par la DGTPE, couvrirait seulement les deux premiers déciles, où l'on peut situer l'essentiel de la population visée, et l'on a vu l'intérêt qu'il présente pour les finances publiques. Si l'on étend le dispositif au-delà de 0,7 et 1 SMIC, ce ne peut plus être, logiquement, au nom d'un simple objectif de lutte contre la pauvreté, mais soit en raison d'une idée redistributive supplémentaire, soit à cause des considérations incitatives déjà exposées. Dans cet esprit d'élargissement de l'objectif, on proposera de nouveau la solution intermédiaire qui fait sortir le RSA à *1 SMIC pour un isolé*. En resserrant l'échelle d'équivalence pour le deuxième adulte, ainsi qu'on l'a proposé, on obtient *1,5 SMIC pour un couple*. Un tel dispositif couvre encore largement et il est soutenable sur le plan budgétaire.

Il est instructif de comparer la diffusion du RSA, dans ses différentes variantes, avec celle de la PPE, pour laquelle des études sont désormais disponibles. Le tableau 3 résume l'une d'entre elles, que la Cour des Comptes a réalisée sur un panel important de données fiscales de l'année 2001⁽³⁴⁾. Comme le soulignent les auteurs, l'effet redistributif de la PPE remonte haut dans l'échelle des revenus : 30 % des bénéficiaires appartiennent à la moitié la plus riche et il leur revient 20 % des montants versés. Le premier décile regroupe 3,3 % des bénéficiaires et touche 3,2 % des montants, sensiblement autant que le huitième décile. De nature fiscale, ces données ne se comparent pas directement aux tables de revenu disponible et de niveau de vie, mais elles sont déjà très parlantes. Il conviendrait de les réactualiser

(33) Dans ce même ouvrage, le rapport de Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg développe vigoureusement ces observations critiques.

(34) Cf. Cour des Comptes (2006) ; l'étude exploite 500 000 déclarations de revenu.

pour tenir compte des revalorisations appliquées en 2003, 2006 et 2007 à la suite de dispositions fiscales prises en 2002 et 2005. Ces revalorisations ont avantagé les travailleurs à temps partiel, dont la prime a pratiquement doublé par rapport à l'origine, mais comme le gouvernement conservait par ailleurs l'attribution individuelle, leur effet redistributif au profit des bas revenus a été jugé faible. Aujourd'hui même, la prime continue à se disperser entre les deuxième et sixième déciles⁽³⁵⁾.

3. Répartition des foyers fiscaux bénéficiaires et des montants de PPE perçus par décile de revenus

En %

Déciles	Foyers fiscaux bénéficiaires	Foyers fiscaux bénéficiaires (cumulé)	Fraction perçue	Fraction perçue (cumulé)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	3,3	3,3	3,2	3,2
2	15,6	18,9	16,6	19,8
3	17,7	36,6	19,5	39,3
4	17,1	53,7	20,0	59,3
5	17,5	71,2	20,0	79,3
6	16,8	88	11,5	90,8
7	6,0	94,0	5,3	96,1
8	4,4	98,4	3,1	99,2
9	1,2	99,6	0,7	99,9
10	0,3	100	0,1	100

Lecture : Revenus fiscalement déclarés divisés par le nombre d'UC. Les colonnes (3) et (4) sont des estimations.

Sources : MINEFI et calculs de la Cour des comptes.

Il paraît extraordinaire qu'une allocation à vocation redistributive laisse ainsi de côté les plus nécessiteux. On attendrait du RSA qu'il revienne sur cette aberration en concentrant les ressources de la PPE sur la population délaissée. De fait, avec les points de sortie qu'on a proposés, les bénéficiaires du cinquième décile et au-delà disparaissent, et si le barème est concave, l'accent est mis comme il convient sur les deux premiers déciles.

Plus que d'autres, R. Godino a des raisons de s'insurger contre la PPE, tant elle paraît antagonique de l'esprit du RSA et de son propre schéma d'ACR. Il fait sentir l'iniquité de son barème en prenant cet exemple percutant⁽³⁶⁾ : « Le caractère quasi scandaleux de la mesure de prime pour l'em-

(35) Legendre, Lorgnet, Mahieu et Thibault (2004) ont étudié la première des revalorisations, décidée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2002. Allègre et Périvier (2005) discutent de la seconde vague, qui résulte d'une décision prise en 2005 par le gouvernement de Dominique de Villepin.

(36) Cf. Gravel (2002, p. 12).

ploi tient à la chose suivante. Imaginons que dans un immeuble HLM de la banlieue de Marseille, vous ayez, sur le même palier deux ménages très différents. D'un côté, vous avez une famille constituée d'un couple d'adultes et d'un fils de 18 ans dont tous les membres travaillent à temps plein (disons le père à EDF, la mère à la sécurité sociale et le fils à la Préfecture) au SMIC. Cette famille a un niveau de revenu correct, n'a pas de risque de chômage important et touche la prime pour l'emploi. De fait, ils toucheront trois primes pour l'emploi, ce qui correspond à peu près à 6 mois de salaire pour l'ensemble du ménage. Imaginez que, sur le même palier habite une femme abandonnée par son mari, comme cela arrive assez souvent, et deux jeunes enfants. Imaginez également que cette femme ne reçoive aucune pension alimentaire et doive se débrouiller avec deux enfants en bas âge : il lui est impossible de travailler à plein-temps. Elle est donc classée dans la catégorie d'individus qui travaillent volontairement à mi-temps... Cette femme travaille donc à mi-temps. Elle n'a pas pu, pour cette raison, trouver un emploi dans une administration. Elle travaille dans une épicerie du coin avec des horaires aléatoires, touche 3 000 francs par mois et n'a droit à rien. Voilà la prime pour l'emploi ! ».

On terminera l'analyse du point de vue redistributif par une comparaison des deux critères statistiques de la pauvreté : 50 % du niveau de vie selon l'INSEE, 60 % selon les institutions européennes et d'autres organismes internationaux. Les valeurs pour 2003 sont respectivement de 673 et 740 euros, ce qui localise la pauvreté *dans le premier décile de la distribution du niveau de vie*. Elles sont un peu plus élevées que celles qu'on lit d'ordinaire parce que la table inclut une estimation des revenus du capital (d'importance évidemment limitée pour les premiers déciles)⁽³⁷⁾. Si l'on rapporte maintenant ces deux valeurs à la table du revenu disponibles des isolés, en faisant abstraction de la légère différence de calcul et d'année, on voit qu'elles excèdent le premier décile, la seconde mordant beaucoup plus largement que la première sur le deuxième décile.

En fait, la substitution de 60 à 50 % du niveau de vie *double pratiquement les effectifs* : on passe d'environ 6 % de la population à environ 12 %, suivant les données de 2003-2004-2005. Stable sur une plus longue période encore, la proportion de 1 à 2 accompagne la décrue du nombre absolu de pauvres suivant l'un et l'autre seuil⁽³⁸⁾.

(37) *Le Livre vert* (p. 3) fait correspondre 818 euros au seuil de « 60 % du revenu médian ». On peut supposer que l'expression vise en fait le niveau de vie et que le montant cité correspond au calcul de l'INSEE pour une année postérieure à 2003.

(38) En 2005, les effectifs absolus étaient de 3,7 et 7,1 millions d'individus suivant le seuil retenu, ce qui représentait 1,7 et 3 millions de ménages respectivement.

4. Taux de pauvreté

En %

	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
1970	12,0	17,9
1975	10,2	16,6
1979	8,3	14,2
1984	7,7	13,5
1990	6,6	13,8
1996	7,2	13,5
1997	6,9	13,4
1998	6,7	12,8
1999	6,4	12,3
2000	6,5	12,7
2001	6,1	12,4
2002	5,9	12,0
2003	6,3	12,0
2004	6,2	11,7
2005	6,3	12,1

Source : INSEE, enquête Revenus fiscaux.

Encore trop peu diffusés, ces chiffres sont préoccupants. Il serait dangereux que le succès ou l'échec de la lutte contre la pauvreté, pendant le quinquennat, soit jugé à l'aune d'un seuil statistique aussi exigeant que celui des 60 %. Comme le seuil de 50 % présente d'autres inconvénients, il vaudrait mieux abandonner complètement les objectifs fixés en pourcentages de la médiane, qui n'ont de toute façon guère de justification théorique. On conseille de *se fixer désormais sur les déciles du niveau de vie*. La notion est plus facile à saisir (celle de médiane est obscure pour le public) et on vient de voir qu'elle était plus consensuelle (puisqu'en l'occurrence, elle ne distingue pas les deux seuils).

3. Conclusions et préconisations

3.1. Un RSA qui n'engloberait pas le plus possible du système de solidarité non spécifique trahirait son objectif de rationalisation

Au sens étroit, le système de solidarité se compose des neuf minima sociaux, des avantages qui leur sont combinés, enfin des transferts qui ont une destination exclusive ou principale de secours ; au sens large, il inclut les transferts à vocation redistributive qui ne participent pas de l'assurance sociale, comme la PPE, et même la composante redistributive de l'assurance sociale, bien que cette composante n'ait pas d'existence matériellement séparée. C'est à l'intérieur du premier cercle que le RSA peut exercer le plus naturellement sa vocation rationalisatrice.

Si l'on met à part les minima sociaux que justifient l'âge, le handicap et l'invalidité, il reste l'allocation veuvage, en voie d'extinction, l'allocation

temporaire d'attente (ATA), qui a remplacé l'allocation d'insertion en 2006 pour les mêmes effectifs limités, et surtout le RMI, l'API et l'ASS. La fusion des deux premiers au sein du RSA étant acquise, il reste à trancher le sort du troisième, ce que les travaux préparatoires n'ont pas fait. *Intégrer l'ASS est souhaitable* parce qu'on réaliserait ainsi une séparation de l'assurance-chômage et de la solidarité nationale qui est claire dans le principe et qui s'inscrit en tendance dans l'histoire française des trente dernières années. Le partage des rôles semble approuvé par les partenaires sociaux eux-mêmes, quoique, dans le cas d'espèce, ils manifestent une hésitation (elle se lit par exemple dans l'avis du COE). Le fait qu'il existe un mécanisme d'intéressement pour l'ASS encourage d'autant plus fortement l'intégration au RSA que ce mécanisme est d'une opacité déplorable et, du coup, mal utilisé, comme on l'a vu plus haut. Les deux obstacles tiennent aux montants de l'ASS, qui peuvent excéder ceux du RSA, et surtout à leur distribution par l'assurance-chômage, qui perdure malgré le financement public de l'allocation. Maintenir les ASSEDIC – ou instituer le nouveau service unifié de l'emploi – dans le rôle distributif priverait le RSA du guichet unique dont on s'accorde à penser qu'il est préférable. Transférer ce rôle aux CAF reviendrait, selon un argument des partenaires sociaux dont il faudrait évaluer la force, à éloigner les titulaires de l'organisme qui est à même de les réinsérer professionnellement et de leur éviter des délais de carence. Au bas mot, il conviendrait de rapprocher les dispositifs *en remplaçant l'intéressement de l'ASS par la partie variable du RSA*, qui doit mettre finaux les intéressements du RMI et de l'API. Pour limiter les contestations financières, la réforme ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants.

Parmi toutes les aides liées aux minima sociaux, la plus importante et la plus défendable est certainement la CMUC. On préconisera de mettre à l'étude sa monétarisation en même temps qu'on prépare son association au RSA. La voie est en fait ouverte pour cette réforme, puisque la loi du 27 juillet 1999, qui porte création de la CMUC, prévoit la désignation d'un organisme gestionnaire sans imposer de restriction sur sa nature juridique. En sus de ce qui est normalement prévu pour le RSA, le bénéficiaire toucherait un forfait d'un montant suffisant pour qu'il achète un contrat d'assurance-maladie à large couverture auprès d'une mutuelle ou d'une compagnie privée. Le raisonnement économique encourage une telle mutation, ce qui n'empêchera pas qu'elle provoque des réticences. Elle ne peut intervenir de façon réaliste que si les organismes responsables du RSA consentent à piloter les titulaires dans leurs démarches. L'autre condition de bon sens – que le système d'assurance manifeste son intérêt pour le projet – semble déjà remplie.

Compte tenu de leur importance et de leur caractère discutable, *les autres aides liées aux minima* présentent un enjeu de réforme encore plus significatif que la CMUC. Le raisonnement économique, là encore, pousse à la monétarisation de certaines d'entre elles. On respectera volontiers l'inspiration paternaliste qui conduit les pouvoirs publics à subventionner des cantines, des installations sportives ou culturelles, et certains déplacements à buts définis. Il est en revanche douteux que les titulaires du RSA doivent

bénéficiaire gratuitement ou à coût réduit de la télévision, du téléphone et de l'électricité ou de déplacements quelconques dans leur région. Ces libéralités autoritaires poussent à la mauvaise utilisation des ressources et devraient céder la place à des forfaits. Une fois expliquée chiffres à l'appui, la réforme des aides nationales devrait être plus facile à mener que celle des aides locales. À défaut d'accepter toute de suite une évolution qui heurtera leurs habitudes, les élus devraient se plier, d'une part, à l'obligation de tenir et de publier la comptabilité des avantages qu'ils distribuent, d'autre part, à un effort de limitation volontaire. Il est facile d'inscrire l'obligation dans la loi qui portera création du RSA, il est concevable d'encourager l'effort par un aménagement des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales. *Une solution brutale, quoique très rationnelle, consisterait à faire interdire par la loi que les régions et les communes distribuent des aides liées au statut ou au revenu et présentant un caractère durable* ; cette possibilité serait réservée à l'État et aux conseils généraux, qui sont destinés à superviser le versement de la nouvelle allocation.

Prolongeant cette analyse, on souligne que le partage des responsabilités financières entre l'État et les collectivités doit viser non seulement à l'efficacité pratique et à l'acceptabilité politique, mais à l'uniformité des interventions. Parmi les propositions discutées, la plus intéressante à cet égard ferait porter la responsabilité financière sur les conseils généraux pour ce qui est des bénéficiaires non-employés (donc du versement du montant *Min*) et sur l'État pour ce qui est des bénéficiaires employés (donc du versement de la partie variable du RSA). *Avec une définition nationale du paramètre Min, le dispositif deviendrait uniforme, sauf aides locales résiduelles*. Il peut aussi passer pour efficace parce que les conseils généraux seraient incités à favoriser le travail de leurs ayants droit.

La note a développé l'objectif de rationalisation en reprenant des arguments qui ont servi à la défense de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, mais elle a pris ses distances par rapport à cette double tradition, non seulement parce qu'elle a posé des limites pratiques à l'unification du système, mais aussi pour deux raisons plus fondamentales. Au-delà de leurs motivations diverses, les partisans de l'allocation universelle s'accordent à la définir comme rigoureusement individuelle. Or la lutte contre la pauvreté, si elle est donnée en objectif premier du RSA, lui impose une détermination familiale, à la fois dans ses conditions de ressources et dans ses montants, comme l'était déjà le RMI, quoique peut-être – on l'a vu – l'autre échelle d'équivalence de cette allocation mérite d'être reprise. Les conceptions de l'impôt négatif sont aussi éclectiques, mais leur dispositif est par nature de type fiscal, et la note ne recommandera certainement pas de confier aux services fiscaux l'établissement et le versement du RSA. Outre les embarras que cet accroissement de responsabilité ne manquerait pas de faire naître, comme il est arrivé dans le cas de la PPE, outre les délais de carence qui seraient inéluctables tant que la retenue à la source n'est pas instaurée, comme la PPE l'illustre encore, *le choix de la familialisation oriente tout naturellement vers les CAF comme organismes responsables de la nouvelle allocation*. Elles possèdent les données nécessaires pour l'établissement

des montants, elles ont les moyens techniques de faire parvenir sans délais excessifs les allocations à leurs titulaires, elles disposent enfin du corps d'inspecteurs qui convient à la vérification de l'aspect familial des données. Ces considérations paraissent aussi avantager les CAF relativement au nouveau service public de l'emploi, malgré l'objection souvent faite qu'on éloignerait les titulaires de l'administration qui peut les aider le mieux à se réinsérer. Il faut admettre que le volet d'insertion du RSA demeure nébuleux par rapport à la garantie concrète d'une distribution rapide et contrôlée. L'expérience du RMI a fait comprendre ce qui – regrettablement – fonctionnait le mieux dans un dispositif mixte, de l'assistance elle-même ou de sa contrepartie escomptée.

3.2. La PPE devrait disparaître au profit du RSA qui en récupérerait ainsi l'enveloppe budgétaire

La PPE appartient au second cercle du système de solidarité. La recommandation qu'elle appelle ne peut donc être de la même nature exactement que les recommandations précédentes sur les minima sociaux et les droits connexes. Elle découle, en fait, des défauts propres à ce dispositif, dont le RSA donne l'occasion de se défaire tout en récupérant là un financement de grande ampleur. La PPE ne respecte ni la condition de simplicité rationnelle qui s'impose à tout dispositif de redistribution, ni le but incitatif qu'elle affiche officiellement, ni l'objectif de lutte contre la pauvreté qui a la priorité éthique sur toute autre forme de redistribution. Le constat d'échec a été instruit avec des arguments désormais bien connus des experts pour ces trois points successivement. L'explication parfois entendue, suivant laquelle la dualité des buts incitatif et redistributif aurait desservi la PPE, n'est pas encore la bonne, car l'intuition suggère, et le raisonnement confirme, qu'il est possible de les réconcilier à condition de choisir la bonne population-cible, ce que peut maintenant faire le RSA.

L'erreur a été de redistribuer à l'aveugle, sans procéder à la moindre étude préalable. On sait que la PPE fut installée à la hâte en 2001 après que le Conseil constitutionnel eut refusé une diminution des prélèvements que le gouvernement de l'époque avait prévue au nom du retour supposé du pays à bonne fortune. Il est cruel, mais instructif, de relire l'exposé des motifs malingre qui tint lieu d'argumentaire devant l'Assemblée nationale⁽³⁹⁾. Les réformes de 2002 et 2005, qui visaient à corriger les défauts de la prime une fois qu'ils étaient compris, n'ont pas été beaucoup mieux préparées, et elles n'ont atteint leur objectif – améliorer le sort des travailleurs à temps partiel – qu'en provoquant de nouvelles distorsions⁽⁴⁰⁾.

(39) Migaud (2001).

(40) Un travailleur indépendant à temps plein qui touche mensuellement 50 % du SMIC est désavantagé par rapport à un salarié qui, payé au SMIC horaire, aboutit au même total en réalisant un temps partiel de 50 %. En outre, le supplément accordé aux travailleurs à temps partiel est pratiquement constant de 0,5 à 1 SMIC, et il ne peut pas prétendre exercer d'effet incitatif sur cet intervalle du barème.

Si, malgré ce qu'on a cru lire dans les engagements de 2007, l'intégration de la PPE au RSA devait être abandonnée, il conviendrait d'organiser autrement son recentrage sur les premiers déciles. *Ce serait un objectif minimal que d'annuler dès que possible la prime dont bénéficient les 50 % plus aisés.* Avec cette simple mesure, facile à expliquer et à défendre publiquement, le budget récupérerait déjà presque 1 milliard pour le financement du RSA. Une manière élégante de procéder consisterait à jouer sur *la familialisation de la prime*, qui doit de toute façon intervenir pour préserver la cohérence avec le barème de la nouvelle allocation. Il conviendrait aussi de faire disparaître le caractère fiscal de la PPE, qui contribue à occulter son appartenance au système de solidarité, et donc le sens éthique d'une redistribution vers les plus démunis. L'appartenance fiscale de la PPE présente aussi des inconvénients pratiques bien repérés. L'auteur ne se dissimule pas les réticences que rencontreront des recommandations aussi nettes. Il les avance toutefois sans réserve excessive parce que l'état présent des finances publiques interdit de toute façon le maintien d'une PPE inchangée, et que l'opacité même de la prime, ainsi que la faiblesse de ses montants pour les bénéficiaires les plus aisés, limitent de quelque façon l'inconvénient politique de sa révision.

3.3. Le barème souhaitable serait concave avec un point de sortie de 1 SMIC pour un isolé et 1,5 SMIC pour un couple

La proposition d'un barème concave repose sur une double motivation incitative et redistributive, et elle est tenable budgétairement compte tenu des points de sortie proposés. On l'a illustrée par un barème linéaire par morceaux de la forme la plus simple, c'est-à-dire avec un seul point critique R_0 , mais on peut facilement la raffiner en rajoutant d'autres points critiques et se rapprocher ainsi d'une *pente concave continue*, ce qui limiterait les effets de seuil subsistant autour de ces points. La coexistence du RSA et de la PPE – celle-ci demeurant inchangée sur son intervalle de définition – aboutirait à un barème très éloigné de celui qu'on recommande, même s'il présente une partie concave : l'effet incitatif culminerait à l'approche du temps plein, alors qu'on veut le maximiser autour du non-emploi.

Quel que soit le barème retenu, *il ne convient pas qu'il soit défini légalement par rapport au SMIC.* En posant des normes monétaires directes, le gouvernement préservera le système de solidarité d'une liaison perverse, et il évitera de participer à la consécration normative du SMIC, dont la valeur actuelle exprime des rapports de force et le volontarisme de l'État bien plus qu'une rémunération a minima du travail non qualifié. Si, comme il est à craindre, le barème de la réforme résulte d'un compromis avec les dispositifs existants, *il ne convient pas que sa réactualisation figure dans la loi.* Le gouvernement préserverait ainsi des marges pour le recalibrer et, si besoin était, pour intégrer au mieux les droits connexes, l'ASS et le reliquat de la PPE.

Faute de temps et de moyens de calcul, l'auteur n'a pas pu approfondir un problème capital qui demeure – celui d'une éventuelle *limitation dans le temps des versements*. Les arguments immédiatement disponibles tirent dans des sens opposés. Un dispositif temporaire respecterait mieux la vocation incitative de la réforme et lui éviterait de se gaspiller dans des effets d'aubaine. Les objections dirigées contre la PPE sous cet angle peuvent ressurgir contre un RSA permanent, même s'il est orienté vers des bénéficiaires mieux sélectionnés. Mais un dispositif permanent répond mieux à la vocation redistributive possible du RSA, qui est notamment de compléter la rémunération du travail à temps partiel quand celui-ci n'est pas assez rémunérateur et qu'il n'est pas voulu par l'intéressé. Seule une analyse plus fine du marché du travail permettrait de déceler ce qui l'emporte, de l'effet d'aubaine des uns et du vrai besoin des autres.

Quoique le *Livre vert* de 2008 n'ait pas tranché la question, les travaux préparatoires inclinent par défaut vers un RSA permanent. Les estimations budgétaires disponibles poussent paradoxalement dans cette direction, parce que leurs montants élevés semblent refléter des maxima absolus. Or il s'agit là d'une erreur d'optique créée par la méthode comptable. Certes, les chiffres qui ont circulé n'intègrent pas les conséquences favorables de l'accroissement des revenus du travail, suivant l'effet incitatif que le RSA cherche justement à provoquer. Mais il reste que *ces estimations procèdent d'une simple coupe instantanée, obtenue en prenant un nombre fixe de bénéficiaires attendus, alors que ce nombre devrait croître dans le temps*. Les statistiques accumulées sur les vingt dernières années montrent qu'on ne sort pas couramment d'une allocation par le haut, c'est-à-dire en dépassant le plafond de ressources par la rémunération de son travail ; on en sort plus souvent par un changement de statut, dû notamment à l'âge et à la composition familiale, ou regrettablement par le bas, lorsqu'il existe un plancher comme celui de la PPE. Même si le barème du RSA est intelligemment profilé, il ne serait pas surprenant que le nombre des bénéficiaires ait tendance à croître : l'effet incitatif pourrait jouer surtout à l'intérieur de la plage de barème, de sorte que le nombre des titulaires sortants ne compenserait pas celui des nouveaux éligibles. On recommandera donc de vérifier les estimations budgétaires pour qu'elles approchent mieux l'état de régime permanent du système.

Si la solution d'une allocation temporaire l'emportait finalement (et la crise des finances publiques peut y contraindre), il serait essentiel d'aménager *la variation temporelle des montants* de manière à tenir compte des coûts fixes importants à l'entrée dans le travail et à réduire les effets de seuil que provoquent les dispositifs discontinus.

En ce qui concerne le premier objectif, il serait concevable de maintenir pratiquement le cumul actuel du RMI et de l'API sur les trois premiers mois d'activité, en acceptant un taux de prélèvement implicite très faible ; dans la réalité, le taux serait négatif si l'on maintient la prime exception-

nelle de retour à l'emploi⁽⁴¹⁾. C'est au-delà des trois mois que commencerait à s'appliquer le barème du RSA proprement dit. Pour tenir compte du second objectif, il conviendrait d'ajouter la dimension du temps aux deux dimensions existantes, celles du revenu du travail et du revenu disponible. Pour simplifier, les taux implicites de prélèvement (ou le taux unique, si l'on retient le barème simplement linéaire) pourraient être fixes par paliers de trois mois. L'extinction du RSA au bout de douze mois seulement, comme il en va pour le cumul du RMI, semble hors de question, compte tenu de l'intention redistributive, et non pas seulement incitative, de la nouvelle allocation. *Avec ses trois années de cumul possible, l'API offre un meilleur modèle.* En retenant cette durée déjà considérable, le gouvernement réaliserait un compromis honorable entre la permanence et le caractère temporaire ; et secondairement, il trouverait un argument pour faire accepter une baisse des montants de l'ASS, puisqu'il offrirait en contrepartie un allongement significatif du cumul autorisé.

3.4. Adopter la norme européenne pour le seuil de pauvreté risquerait d'être contre-productif pour la réforme

L'étendue statistique de la pauvreté, si l'on adopte la norme de 60 % du niveau de vie médian, devient telle que l'objectif de réduction d'un tiers à l'horizon du quinquennat risque d'être hors de portée sous la contrainte budgétaire actuelle. L'instauration du RSA est la composante principale, quoique non exclusive, de la lutte contre la pauvreté. Que cette réforme majeure soit comparée à un objectif irréaliste n'en facilitera ni la réalisation, ni l'appréciation sereine. La méthode consistant à retenir les montants de l'année de la réforme, en les indexant sur le taux d'inflation pour juger ultérieurement des résultats, est ingénieuse, mais passablement arbitraire, comme l'est déjà le choix d'un seuil fixé en pourcentage de la médiane. On propose d'adopter une norme statistique plus souple et plus facilement intelligible, qui est le montant de niveau de vie que la réforme transfère vers le premier décile de la distribution de cet indicateur.

(41) Aujourd'hui de 1 000 euros, la prime de retour à l'emploi est versée en une fois au 4^e mois d'activité ; il serait préférable de lui substituer un versement régulier sur les trois premiers mois.

Référence bibliographiques

- Allègre G. et H. Périvier (2005) : « Prime pour l'emploi et minima sociaux : la lisibilité au détriment de l'équité ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 267, octobre.
- Anne D. et Y. L'Horty (2002) : « Transferts sociaux et retour à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 337-358.
- Anne D. et Y. L'Horty (2008) : « Les effets du revenu de solidarité active (RSA) sur les gains de retour à l'emploi », *Document de Travail de l'Université d'Évry-Val de Marne*, avril.
- Belorgey J-M. et al. (2000) : *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du Plan, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000898/0000.pdf>
- Bernard S. et G. Canceill (2001) : « Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique. Quels emplois, quels revenus ? », *DARES Premières synthèses*, n° 20.1, mai.
- Choné P. (2002) : « Une analyse de la participation des couples à la force de travail », *Revue économique*, vol. 53, n° 6, pp. 1149-1179.
- Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005) : *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000264/0000.pdf>
- Conseil d'orientation de l'emploi (COE) (2008) : *Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi*, 23 mai. Disponible sur http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1211810076_COE_-_Avis_RSA.pdf
- Cour des Comptes (2006) : *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi*, Rapport public annuel, pp. 283-307.
- DARES (2008) : « La prime pour l'emploi, un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités », *Premières Synthèses DARES*, n° 24.2, juin.
- DGTPE (2005) : « Dossier : proposition de création d'un revenu de solidarité active », *Note de synthèse DGTPE*, 23 août.
- Fleurbaey M., C. Hagneré et A. Trannoy (2002) : « Mesures des effets redistributifs d'une réforme des minima sociaux à l'aide d'un nouveau critère de dominance », *Revue Économique*, vol. 53, n° 6, pp. 1205-1234.
- Friedman M. (1962) : *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Godino R. (1999) : « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n° 104.

- Gravel N. (2002) : « Entretien avec Roger Godino », *Économie Publique*, n° 11, février.
- Hagneré C., N. Picard, A. Trannoy et K. van der Straeten (2002) : « La prime pour l'emploi est-elle optimale ? », *Économie Publique*, n° 11, février.
- Hagneré C. et A. Trannoy (2001) : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, n° 346-347.
- Haut commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008) : *Livre Vert. Vers un revenu de solidarité active*, La Documentation française. Disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000138/0000.pdf>
- Laroque G. et B. Salanié (2000) : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331.
- Legendre F., J-P. Lorgnet, R. Mahieu et F. Thibault : (2004) : « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un élément de soutien aux bas revenus ? », *Revue de l'OFCE*, n° 88, janvier.
- Létard V. (2005) : « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », *Rapport d'information du Sénat*, n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales sur les minima sociaux, 11 mai. Disponible sur <http://www.senat.fr/noticerap/2004/r04-334-notice.html>
- Margolis D. et C. Starzec (2005) : « Les prestations sociales et l'offre de travail : y a-t-il une trappe à inactivité ? », *Économie Publique*, n° 17.
- Migaud D. (2001) : *Rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant création de la prime pour l'emploi*, Document n° 2916. Disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r2916.asp>
- Perelman C. (1972) : *Justice et Raison*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles.
- Quinet A., Th. Cazenave et R. Guidée (2007) : « Rapport sur la mise en place du revenu de solidarité active », *Inspection générale des Finances*, n° 2007-M-092-01.
- Salanié B. (2002) : *Théorie économique de la fiscalité*, Economica.
- Sen A. (1983) : « Poor, Relatively Speaking », *Oxford Economic Papers*, vol. 35, n° 2, pp. 153-169.
- Sen A. (1992) : *Inequality Reexamined*, Harvard University Press.
- Simmel (1998) : *Les pauvres*, Presses Universitaires de France.
- Stancanelli E. et H. Sterdyniak (2004) : « Un bilan des études sur la prime pour l'emploi », *Revue de l'OFCE*, n° 88, janvier.
- Tobin J. et al. (1967) : « Is a Negative Income Tax Practical? », *The Yale Law Journal*, vol. 77, n° 1, novembre, pp. 1-27.

van Parijs P. (2000) : « A Basic Income for All », *Boston Review*, vol. 25, n° 5, octobre-novembre.

Vanderborght Y. et P. van Parijs (2005) : *L'allocation universelle*, La Découverte.

Wauquiez L. (2005) : *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 2668 de l'Assemblée nationale*.

Complément A

Le SMIC^(*)

Jean-Paul Faur et Dominique Demailly

DARES

1. Dispositions légales

Le salaire minimum de croissance (SMIC), créé par la loi du 2 janvier 1970 portant réforme du salaire minimum garanti (SMIG), a pour objet d'assurer aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles une garantie de pouvoir d'achat et la participation au développement économique de la nation.

1.1. Le champ d'application du SMIC

Sont couverts les salariés des professions industrielles et commerciales, des professions agricoles, libérales, des offices publics et ministériels, des sociétés civiles, des syndicats professionnels, des sociétés mutualistes, des organismes de sécurité sociale qui n'ont pas le caractère d'établissement public, des associations ou organismes de droit privé, des ateliers protégés et centres de distribution du travail à domicile, de la marine marchande, des entreprises publiques, des établissements publics à caractère industriel et commercial et des établissements publics qui assurent tout à la fois une

(*) Ce complément reprend et actualise avec les données les plus récentes des éléments d'analyse de la DARES, qui figurent dans le « dossier technique » constitué en vue de la conférence « Emploi et pouvoir d'achat » du 23 octobre 2007. Il s'appuie, pour l'essentiel, sur trois numéros de la collection « Premières Informations, Premières Synthèses » de la DARES, publiés respectivement en juillet 2006 et mars 2008.

mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, ainsi que les employés de maison, les concierges et gardiens d'immeubles, les travailleurs à domicile et les assistantes maternelles.

Tous ces salariés bénéficient des dispositions relatives au SMIC dès lors qu'ils sont âgés d'au moins 18 ans, disposent d'une aptitude physique normale et ne sont pas titulaires d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation.

Les jeunes salariés de moins de 18 ans qui n'ont pas six mois de pratique professionnelle dans la branche d'activité dont ils relèvent, les apprentis et les jeunes salariés en contrat de professionnalisation, les salariés bénéficiaires d'une formation en alternance, les travailleurs handicapés perçoivent le SMIC diminué d'abattements.

1.2. L'assiette de vérification du SMIC

L'assiette de vérification du SMIC, soit le salaire horaire à prendre en considération pour l'application du SMIC, correspond à une heure de travail effectif et intègre les avantages en nature et majorations diverses ayant le caractère d'un complément de salaire, à l'exclusion des remboursements de frais et des majorations de salaire pour heures supplémentaires (article D. 141-3 du Code du Travail). Sont ainsi exclus de l'assiette les éléments qui ne correspondent pas directement à la contrepartie du travail fourni.

L'assiette du SMIC est définie par la périodicité mensuelle des paiements. Cette base permet d'assurer la vérification de l'assiette à partir d'éléments résultant d'une périodicité cohérente avec la fréquence du paiement et les mentions du bulletin de paie. La comparaison entre le salaire versé et le SMIC doit être effectuée dans le cadre de chaque période de paie, c'est-à-dire pour les salariés payés au mois, chaque mois (Cour de cassation, chambre sociale, 17 janvier 1961).

Les éléments inclus dans l'assiette sont :

- le salaire de base ;
- les avantages en nature ;
- la compensation pour réduction d'horaire ;
- les majorations diverses ayant le caractère de fait d'un complément de salaire (primes, indemnités, remboursements de frais ne correspondant pas à une dépense effective...) ;
- les pourboires, gueltes, etc. ;
- les primes de rendement individuelles ou collectives (rendement global d'une équipe), primes de production ou de productivité constituant un élément prévisible de rémunération ;
- les primes de fin d'année pour le mois où elles sont versées, le 13^e mois pour le mois où il est versé ;
- les primes de vacances pour le mois où elles sont versées ;
- les primes de polyvalence.

- En revanche, l'assiette de vérification du SMIC exclut :
- les remboursements de frais effectivement supportés ;
 - les primes forfaitaires destinées à compenser les frais exposés par les salariés du fait de leur prestation de travail (primes de panier, d'outillage, de salissure, indemnités de petit ou grand déplacement...) ;
 - les majorations pour heures supplémentaires ;
 - les majorations pour travail du dimanche, des jours fériés et de nuit ;
 - les primes d'ancienneté ;
 - les primes d'assiduité ;
 - les primes liées à la situation géographique (insularité, barrages, chantiers) ;
 - les primes liées à des conditions particulières de travail (danger, froid, insalubrité...) ;
 - les primes collectives liées à la production globale de l'entreprise, sa productivité ou ses résultats.

1.3. Les règles de revalorisation du SMIC

Le SMIC est un taux horaire : le SMIC ne constitue donc pas une garantie de rémunération mensuelle. Le niveau du SMIC est revalorisé en fonction des mécanismes suivants :

- il est indexé sur le coût de la vie, apprécié à travers l'évolution de l'indice national des prix à la consommation, hors tabac, pour les ménages urbains dont le chef est employé ou ouvrier : lorsque celui-ci atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du taux immédiatement antérieur, le SMIC est revalorisé dans la même proportion à compter du premier jour du mois qui suit la publication de l'indice donnant lieu au relèvement (article L.141-3 du Code du Travail) ;
- il 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). À cet effet, le SMIC est revalorisé chaque année, au 1^{er} juillet par décret en Conseil des ministres, pris après avis de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) ; « 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 des salaires horaires moyens enregistrés par l'enquête trimestrielle du ministère du Travail » (article 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 (article L.141-7 du Code du Travail), soit à l'occasion de la revalorisation au 1^{er} juillet (articles L.141-4 et 5 du même Code). Il s'agit des « coups de pouce ».

1.4. Articulation entre le SMIC et les salaires minima conventionnels

Les conventions collectives de branche prévoient des grilles de salaires. Le salaire minimum conventionnel peut être inférieur au SMIC. Si tel est le cas, le salarié a droit en tout état de cause à être rémunéré au SMIC. Le fait que le salaire minimum conventionnel d'une branche particulière soit inférieur au SMIC peut résulter soit de l'atonie structurelle de la négociation salariale dans la branche considérée, soit du fait que le bas de la grille a été rattrapé par les revalorisations du SMIC les plus récentes.

1.4.1. Comparaison entre le SMIC et les minima de branche

Dans le cadre de la réunion des partenaires sociaux au sein de la sous-Commission des salaires de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) en mars 2005, le ministre chargé du Travail a proposé d'établir un diagnostic suivi d'un plan d'action pour revaloriser les grilles salariales de branche en fixant en priorité un rattrapage de ces minima conventionnels au regard du SMIC. Ce processus de relance de la négociation salariale de branche a permis de réduire sensiblement le nombre de branches (et donc de salariés) dont la grille de rémunération ne débute pas au moins au niveau du SMIC.

Pour autant, la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet produit chaque année des décalages entre le niveau du salaire minimum devant être versé aux salariés par les employeurs et la grille conventionnelle : en effet, une majorité de branches disposent d'un bas de grille calé sur le SMIC de l'année précédente et n'anticipent pas nécessairement suffisamment la revalorisation ; il en résulte un décalage entre le niveau du SMIC et les bas de grilles conventionnelles doublé d'un effet de tassement.

Un comité de suivi des négociations salariales de branche, qui réunit les partenaires sociaux et la Direction générale du travail (DGT), fait le point régulièrement sur la situation et propose des actions visant à permettre un dialogue social de qualité dans les branches.

1.4.2. Le bilan annuel de conformité au SMIC des accords salariaux de branche

Pour faire le bilan de l'état des négociations (présenté chaque année à la CNNC), la DGT effectue un suivi régulier des salaires minima conventionnels pour un échantillon de 276 branches⁽¹⁾ : 160 dans le « secteur général » hors bâtiment et métallurgie, 68 de la métallurgie et 46 accords salariaux nationaux (ingénieurs et cadres) ou infra-nationaux dans le bâtiment et les travaux publics.

(1) Au 31 décembre 2007.

Chaque accord de branche est analysé au regard de sa conformité aux objectifs définis dans le relevé de conclusions de la CNNC du 26 juin 1990 : sont considérés comme « conformes » les accords prévoyant des salaires minima hiérarchiques ou garantis supérieurs au SMIC.

Au 31 décembre 2007, selon le bilan de la négociation salariale dans les branches professionnelles, près des trois quarts des branches de plus de 5 000 salariés disposent d'une grille conforme au SMIC.

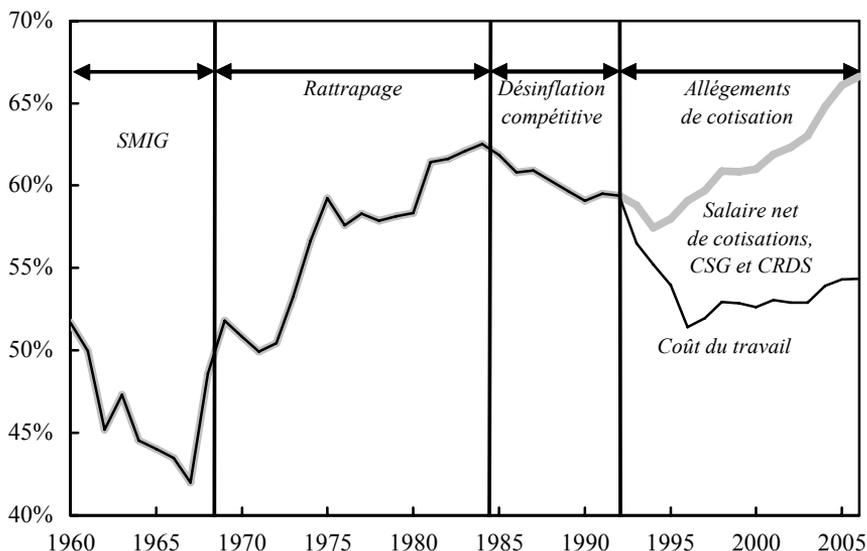
2. L'évolution du SMIC

2.1. Depuis sa création : une évolution en quatre temps principaux

Le salaire minimum a été instauré en France en 1950, par la création du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Depuis cette date, il est possible de distinguer quatre phases dans l'évolution du salaire minimum (graphique 1) :

- la phase du SMIG, de 1950 à 1967, au cours de laquelle le SMIG, « minimum social dû à tout salarié qui apporte son travail à une entreprise » progresse lentement, plus lentement que le salaire médian ;
- la phase de progression la plus spectaculaire du salaire minimum, qui commence avec la forte hausse de 1968, puis voit la naissance du salaire minimum de croissance (SMIC), et s'achève en 1983. Au cours de cette période le SMIC croît nettement plus rapidement que le salaire médian, la proportion de salariés au SMIC s'accroît et le coût du SMIC pour l'employeur augmente également fortement ;
- une phase de ralentissement prononcé du SMIC, liée à une politique de désinflation compétitive et de volonté de maîtrise des coûts salariaux, de 1983 à 1994. Durant cette période, le SMIC croît un peu moins rapidement que le salaire médian, sans pour autant que cela suffise à effacer les effets de la période antérieure ;
- enfin, de 1994 à nos jours, une période de hausse soutenue du SMIC qui s'explique entre autres par des coups de pouce importants au salaire minimum certaines années, ainsi que par l'augmentation exceptionnelle du SMIC dans les années 2000 lors du processus de convergence par le haut du SMIC horaire et des valeurs horaires des cinq garanties mensuelles de rémunération issues de la réduction du temps de travail.

1. Salaire minimum mensuel rapporté au salaire médian



Note : 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 : Carcillo et Delozier (2004).

2.2. Depuis 1999 : une forte hausse des rémunérations horaires

Les salariés rémunérés au SMIC ont vu une forte progression de leur salaire horaire depuis 1999. En effet, la mise en œuvre de la RTT a été accompagnée par la mise en place de garanties mensuelles de rémunération (GMR) assurant le maintien du salaire mensuel lors du passage à 35 heures (encadré 1). Le salaire minimal horaire des travailleurs concernés a mécaniquement été rehaussé de + 11,4 % en termes réels. À partir de 2003, la phase de convergence des GMR en trois ans, prévue par la loi « Fillon » du 17 janvier 2003, a restauré l'unicité du salaire minimum horaire : le SMIC horaire a été fortement relevé pour rattraper les minima horaires résultant de l'application des GMR dans les entreprises passées à 35 heures.

Le SMIC horaire a été fortement revalorisé entre 2003 et 2006 : + 3,05 % en termes nominaux en juillet 2006, après + 5,5 % en juillet 2005 (+ 4,6 % pour la moyenne pondérée du SMIC et des GMR), + 5,8 % en juillet 2004 (+ 4,8 % pour SMIC/GMR) et + 5,3 % en juillet 2003 (+ 3,8 % pour SMIC/GMR). Depuis la revalorisation du 1^{er} juillet 2007 (+ 2,1 %), le SMIC horaire brut est fixé à 8,44 euros. Au total, le glissement du SMIC horaire s'établit à + 35,9 % de la mi-1999 à la mi-2007. Corrigée de la hausse des prix à la consommation (hors tabac), la hausse du SMIC horaire en pouvoir

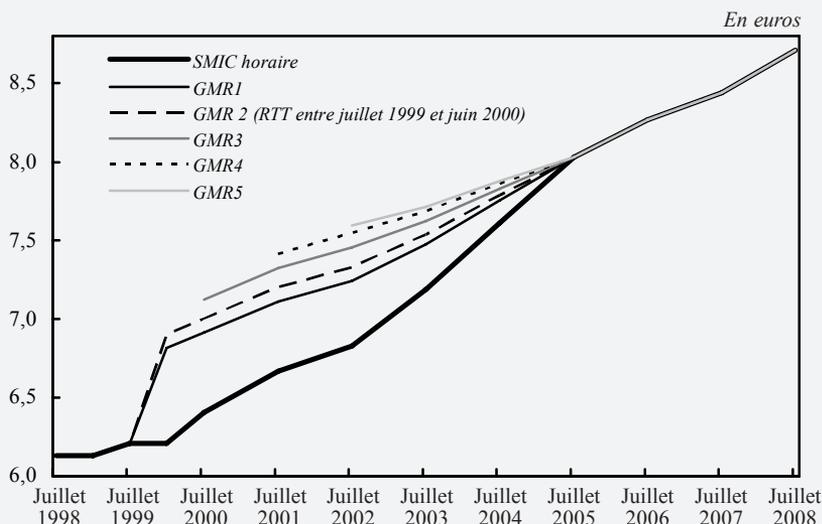
1. Les garanties mensuelles de rémunération (2000-2005)

Dans le cadre de la réduction du temps de travail (RTT), la loi du 19 janvier 2000 a posé le principe d'une garantie d'évolution du pouvoir d'achat des salariés à temps plein au SMIC lors du passage aux 35 heures : ces salariés bénéficiaient d'une garantie mensuelle de rémunération (GMR) dont le niveau était égal à leur salaire mensuel avant RTT, et donc implicitement d'un salaire horaire plus élevé que le SMIC. Les différentes revalorisations du SMIC, intervenues chaque 1^{er} juillet à partir de 2000, ont ainsi conduit à la naissance de différentes « générations » de GMR échelonnées selon la date de mise en œuvre de la RTT. Jusqu'en juillet 2002, le SMIC horaire et les différentes GMR étaient indexés sur la hausse des prix à la consommation (hors tabac) et sur la moitié de l'augmentation annuelle du pouvoir d'achat, du salaire horaire de base ouvrier (SHBO) pour le SMIC horaire, du salaire mensuel de base ouvrier (SMBO) pour les garanties.

La loi du 17 janvier 2003 a programmé la disparition progressive du système de garanties au 1^{er} juillet 2005, avec un mécanisme de convergence du SMIC et des quatre premières garanties sur le niveau de la cinquième et dernière garantie, plus élevée et dont bénéficiaient les salariés des entreprises passées à 35 heures le 1^{er} juillet 2002 ou après (graphique A). Cette convergence a été assurée par des hausses spécifiques à chaque minimum, permettant une convergence uniforme en trois ans. Le montant du SMIC et des GMR a également été revalorisé chaque année en fonction de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac).

La convergence ayant été réalisée en juillet 2005, ce sont les règles de droit commun pour le calcul de la revalorisation annuelle du SMIC qui ont été appliquées en 2006 et 2007.

Évolutions comparées du SMIC horaire et des valeurs horaires des GMR

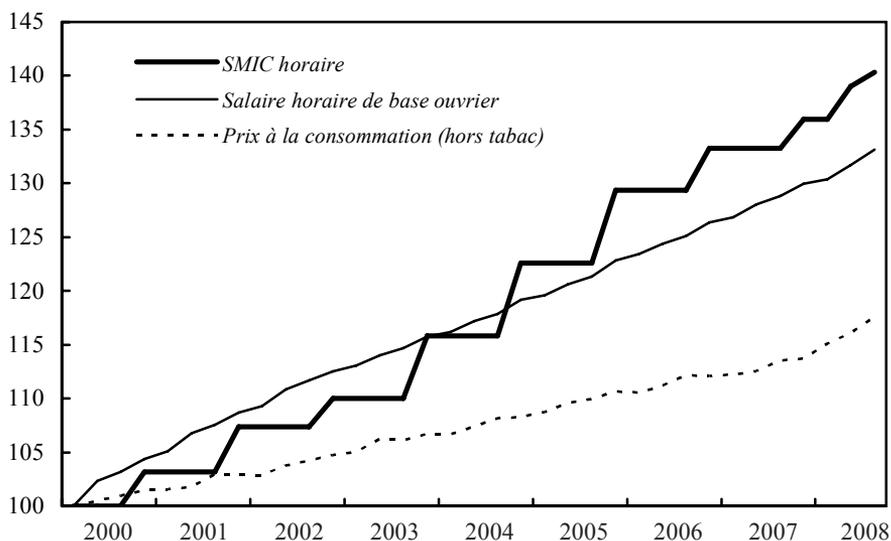


Lecture : Les valeurs horaires des GMR ont été obtenues en divisant le montant de chaque GMR par 152 (heures mensuelles d'un salarié travaillant à temps complet 35 heures par semaine).

Source : DARES.

d'achat est ainsi de + 20,6 % sur la période. Le glissement de la garantie mensuelle de rémunération d'un salarié dont l'entreprise a mis en œuvre la RTT entre le 1^{er} juillet 1999 et le 30 juin 2000 (GMR2) est pour sa part de + 22,0 % de la mi-1999 à la mi-2007. Corrigée de la hausse des prix à la consommation, la hausse de la GMR2 en pouvoir d'achat est de + 6,7 % sur la période (graphique 2).

2. Évolutions comparées du SMIC horaire et du salaire de base ouvrier

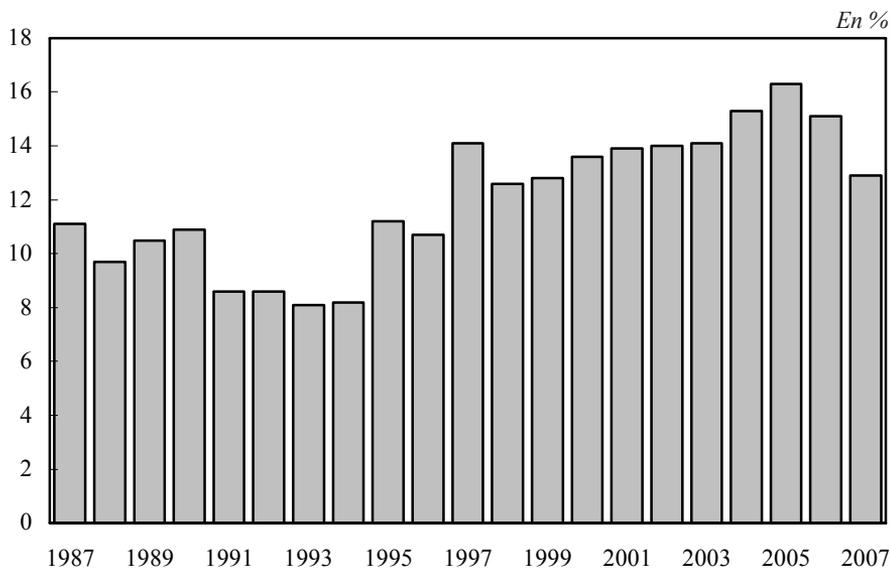


Lecture : Au 4^e trimestre 2005, le SMIC horaire se trouvait à l'indice 129 (par rapport à une base 100 au 4^e trimestre 1999).

Source : DARES, Enquête ACEMO trimestrielle.

La forte hausse des minima salariaux sur la période récente a conduit à une hausse mécanique de la part des salariés rémunérés sur la base du SMIC. Entre 2000 et 2005, la part des salariés rémunérés sur la base du SMIC est passée de 13,6 à 16,3 % dans les entreprises du secteur marchand non agricole. Cette part s'est repliée à 15,1 % en juillet 2006 et 12,9 % en juillet 2007 mais elle reste supérieure à celle qui prévalait au cours des années quatre-vingt-dix (graphique 3). La proportion des salariés rémunérés au SMIC baisse fortement en juillet 2007 pour partie en raison d'un relèvement du SMIC plus faible que l'année précédente mais aussi sous l'influence du dynamisme de la négociation salariale de branche, encouragée par les pouvoirs publics.

3. 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, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique.

Note : Les évolutions doivent être analysées avec précaution, du fait des modifications successives apportées au dispositif de mesure.

Source : DARES, Enquêtes ACEMO.

3. La situation des salariés rémunérés sur la base du SMIC

3.1. Les salariés payés au SMIC dans le secteur marchand

Au 1^{er} juillet 2007, 2 010 000 salariés du secteur marchand non agricole (hors intérim) ont bénéficié de la revalorisation du SMIC, soit 12,9 % des salariés de ces entreprises (tableau 1) (*cf.* Berry, 2008).

3.1.1. Les salariés au SMIC travaillent fréquemment à temps partiel...

Dans le secteur marchand non agricole, les salariés rémunérés sur la base du SMIC travaillent fréquemment à temps partiel et sont très présents dans les petites entreprises.

Sur dix salariés des entreprises du secteur marchand non agricole rémunérés sur la base du SMIC, quatre travaillent à temps partiel. 30,5 % des salariés à temps partiel sont ainsi bénéficiaires de la revalorisation. Cette proportion atteint 60,4 % dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, plus de 50 % dans l'industrie agroalimentaire et les services opérationnels (hors intérim) et quatre sur dix dans les services personnels (tableau 2).

3.1.2.... et sont très présents dans les petites entreprises

Les salariés rémunérés sur la base du SMIC sont particulièrement présents dans les entreprises de moins de dix salariés : dans ces dernières, 28,7 % des salariés ont bénéficié de la revalorisation du 1^{er} juillet 2007 (44,7 % parmi ceux à temps partiel). En revanche, ils sont 10,6 % dans les entreprises de dix salariés ou plus, et 5,5 % dans celles de 500 salariés ou plus. Cette situation s'explique en partie par des différences de structure des emplois entre grandes et petites entreprises. En effet, ces dernières emploient relativement plus d'employés et d'ouvriers que les plus grandes : 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 % des ouvriers (contre 22,4 %).

1. Salariés des entreprises ayant été concernés par la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2006 et au 1^{er} juillet 2007 selon la taille de l'entreprise

Nombre de salariés dans l'entreprise	2007				2006	
	Ensemble		dont à temps partiel		Ensemble	
	Effectifs	En % de l'effectif total de ces entreprises	Effectifs	En % de l'effectif à temps partiel de ces entreprises	Effectifs	En % de l'effectif total de ces entreprises
1 à 9	860 000	28,7	370 000	44,7	930 000	30,8
10 à 19	170 000	13,4	60 000	24,6	190 000	15,0
20 à 49	270 000	14,3	110 000	33,0	310 000	15,8
50 à 99	150 000	13,3	60 000	33,6	170 000	14,3
100 à 249	150 000	9,6	50 000	22,8	170 000	11,9
250 à 499	100 000	8,3	40 000	25,3	110 000	10,4
500 ou plus	310 000	5,5	180 000	20,2	390 000	7,7
Ensemble	2 010 000	12,9	870 000	30,5	2 270 000	15,1

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

Source : DARES.

3.1.3. Le commerce et les services aux particuliers regroupent une part importante des salariés rémunérés au SMIC

Dans le commerce, 534 000 salariés ont bénéficié de la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2007, soit 17,5 % de l'ensemble des salariés du secteur. Dans les services aux particuliers, hors secteur domestique, ils sont 433 000, soit une proportion de 30,5 %. En outre, les salariés concernés par les revalorisations du SMIC horaire sont fortement représentés à hauteur de 30,5 % dans le secteur des services opérationnels (hors intérim) et de 20,0 % dans les industries agroalimentaires.

2. Proportion de salariés ayant été concernés par la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2006 et au 1^{er} juillet 2007 selon le secteur d'activité de l'entreprise

		Proportion de bénéficiaires au 1 ^{er} juillet 2007	En % de l'effectif à temps partiel	Proportion de bénéficiaires au 1 ^{er} juillet 2006 (en %)
EB	Industries agroalimentaires	20,0	50,1	22,1
EC	Industrie des biens de consommation	10,2	17,1	11,1
ED	Industrie automobile	1,3	3,9	2,5
EE	Industries des biens d'équipement	3,7	11,5	5,4
EF	Industries des biens intermédiaires	8,6	19,0	10,3
EG	Énergie	0,4	0,3	0,5
EH	Construction	10,7	25,2	11,8
EJ	Commerce	17,5	33,3	20,9
J1	• commerce et réparation automobile	10,6	32,6	14,0
J2	• commerce de gros	8,9	22,0	11,0
J3	• commerce de détail, réparations	24,5	35,1	28,8
EK	Transports	5,7	14,2	9,5
EL	Activités financières	2,0	5,3	2,0
EM	Activités immobilières	13,8	25,2	15,8
EN	Services aux entreprises (hors intérim)	13,5	37,4	14,1
N1	• postes et télécommunications	0,9	2,2	2,0
N2	• conseil et assistance	7,2	24,3	8,5
N3	• services opérationnels (hors intérim)	30,5	52,1	32,8
N4	• recherche et développement	1,0	1,5	0,9
EP	Services aux partic. (hors secteur domestique)	30,5	46,9	36,2
P1	• hôtels et restaurants	40,8	60,4	44,7
P2	• activ. récréatives, culturelles et sportives	7,0	11,6	16,6
P3	• services personnels	28,3	40,0	34,8
EQ	Éducation, santé, action sociale	9,4	15,8	10,7
ER	Activités associatives	10,7	18,9	17,5
Ensemble		12,9	30,5	15,1

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

Lecture : Dans le secteur des industries agroalimentaires, 20,0 % des salariés ont bénéficié de la revalorisation du SMIC.

Source : DARES, Enquêtes ACEMO.

3.1.4. Plus d'un salarié sur deux rémunérés sur la base du SMIC dans les branches de la restauration rapide et des entreprises de propreté

Hors intérim, secteur domestique et agriculture, trois branches professionnelles concentrent 30,2 % des bénéficiaires de la revalorisation du SMIC horaire (tableau 3). La convention collective des hôtels, cafés, restaurants, celle des entreprises de propreté, et celle du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire couvrent 1,5 million de salariés et 39 % d'entre eux sont concernés par la revalorisation de juillet 2007. La part des

3. Les bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2007 dans les principales branches professionnelles

Conventions collectives	Effectifs de la convention collective de branche	Bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1 ^{er} juillet 2007	Proportion de bénéficiaires au 1 ^{er} juillet 2007	dont : à temps partiel, en % de l'effectif à temps partiel
Com. détail et gros à prédominance alimentaire	639 000	164 000	25,6	34,5
Transports routiers	612 000	62 000	10,1	22,8
Bureaux d'études techniques	574 000	22 000	3,9	10,6
Hôtels, cafés, restaurants	563 000	259 000	45,9	67,5
Services de l'automobile	449 000	50 000	11,1	31,3
Bâtiment (ouvriers plus de 10 salariés)	435 000	24 000	5,6	7,4
Métallurgie cadres	411 000	7 000	1,7	1,8
Bâtiment (ouvriers jusqu'à 10 salariés)	403 000	82 000	20,3	34,9
Entreprises de propreté	356 000	185 000	52,1	60,9
Commerces de gros	322 000	28 000	8,6	19,3
Métallurgie région parisienne	289 000	4 000	1,4	2,8
Banques	251 000	ε	ε	ε
Industries chimiques	247 000	6 000	2,5	6,3
Bâtiment (employés, techniciens, ag. de maîtrise)	196 000	4 000	2,1	4,8
Hospitalisation privée	182 000	15 000	8,2	12,4
Hospitalisation à but non lucratif	159 000	6 000	3,7	7,4
Immobilier	158 000	34 000	21,3	32,3
Travaux publics ouvriers	157 000	6 000	4,1	16,1
Plasturgie	148 000	20 000	13,4	23,6
Animation (ex. socio-culturelle)	145 000	19 000	13,0	15,1
Industrie pharmaceutique	135 000	ε	ε	ε
Cabinets d'experts comptables	125 000	6 000	5,0	11,9
Boulangeries pâtisseries artisanales	114 000	51 000	44,4	67,1
Coiffure	108 000	31 000	28,2	32,4
Industries textiles	108 000	19 000	17,1	27,4
Commerces de détail non alimentaire	108 000	46 000	43,0	58,0
Sociétés d'assurances	108 000	ε	ε	ε
Pharmacie d'officine	105 000	19 000	17,7	22,8
Prévention et sécurité	104 000	11 000	10,8	21,4
Restauration rapide	103 000	63 000	61,4	71,6
Succursales de vente au détail d'habillement	90 000	30 000	33,3	47,6
Publicité	86 000	7 000	7,8	21,2
Transports publics urbains de voyageurs	84 000	ε	ε	ε
Imprimeries de labeur	82 000	10 000	12,4	26,4
Organismes de formation	82 000	5 000	6,6	7,4
Commerce de détail habillement-textiles	81 000	16 000	19,6	32,1

Champ : Ensemble des salariés des conventions collectives de branche couvrant plus de 60 000 salariés, sauf apprentis, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique, soit 9 364 000 salariés.

Lecture : Au 1^{er} juillet 2007, 25,6 % des salariés couverts par la convention collective nationale du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire ont bénéficié de la revalorisation du SMIC. C'est le cas de 34,5 % des salariés à temps partiel couverts par cette même convention.

Conventions collectives (suite)	Effectifs de la convention collective de branche	Bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1 ^{er} juillet 2007	Proportion de bénéficiaires au 1 ^{er} juillet 2007	dont : à temps partiel, en % de l'effectif à temps partiel
Cabinets médicaux	78 000	13 000	16,1	23,4
Commerce (audiovisuel électron. équip. ménager)	76 000	11 000	14,3	28,9
Commerces de détail papeterie bureau librairie	75 000	13 000	17,7	41,4
Fabrication de l'ameublement	74 000	14 000	19,3	31,6
Ets d'enseignement privé	73 000	4 000	5,7	8,9
Télécommunications	73 000	1 000	1,8	16,2
TP (employés, techniciens, ag. de maîtrise)	71 000	ε	ε	1,8
Caoutchouc	70 000	3 000	4,5	8,8
Prestataires de services secteur tertiaire	69 000	29 000	42,4	65,8
Com. répar. tracteurs mat. agricole bâtiment TP	67 000	5 000	7,5	22,6
Bricolage (vente au détail en libre-service)	66 000	2 000	3,2	5,1
Négoce de l'ameublement	65 000	10 000	15,7	29,2
Bâtiment cadres	65 000	ε	ε	1,7
Restauration de collectivités	62 000	6 000	8,9	17,7
Commerce de détail fruits légumes épicerie	61 000	24 000	39,9	51,2

Note : Les nombres de salariés couverts par une convention collective ont été estimés à partir des DADS 2005 et de l'enquête complémentaire ACEMO sur la répartition des salariés et les conventions collectives en 2005, et calés sur les estimations d'emploi au 30 juin 2007 ; (*) L'existence de cadres de la métallurgie bénéficiant de la revalorisation du SMIC s'explique par une position d'accueil des jeunes embauchés de 21 ans ayant une durée du travail de 35 heures hebdomadaires ; en effet, les salaires minima des cadres de la métallurgie sont toujours supérieurs au SMIC dès le premier coefficient pour les cadres en forfait en jours ou heures et à partir du 2^e coefficient (22 ans) pour les cadres à 35 heures ; ε = inférieur à 0,5 %.

Source : DARES, enquêtes ACEMO.

salariés rémunérés au SMIC est particulièrement élevée dans la restauration rapide : ainsi, six salariés sur dix couverts par la convention collective nationale de la restauration rapide ont bénéficié de la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2007, et parmi ceux à temps partiel, plus de sept sur dix. Cette part est également élevée dans les entreprises de propreté, où plus d'un salarié sur deux est concerné, et même six sur dix parmi les salariés à temps partiel.

3.2. Caractéristiques de la population payée au SMIC

Être rémunéré au niveau du SMIC résulte pour un salarié d'un ensemble de déterminants, dont certains sont des caractéristiques individuelles qui lui sont propres (âge, diplôme, etc.), d'autres sont des caractéristiques propres à l'entreprise (secteur d'activité, taille, etc.). Certains d'entre eux sont examinés ci-après à partir de données de 2002⁽²⁾.

(2) Des données d'enquête portant sur l'année 2006 seront disponibles à la fin de 2008.

2. Trois millions de salariés au SMIC dans l'ensemble de l'économie

Les résultats des enquêtes ACEMO concernent l'ensemble des employeurs à l'exception de quatre catégories d'entre eux : les entreprises agricoles et de travail temporaire, les particuliers et les administrations publiques (État, collectivités locales, hôpitaux, administrations de sécurité sociale). Ces enquêtes constituent le seul dispositif permettant d'estimer la proportion et le nombre de salariés rémunérés sur la base du SMIC au moment du relèvement annuel de juillet.

Pour extrapoler cette estimation à l'ensemble de la population salariée, on a évalué les proportions de salariés concernés dans les autres secteurs d'après les distributions de salaires de l'enquête Emploi de l'INSEE. Les effectifs proviennent des estimations d'emploi au 30 juin 2007 réalisées par l'Insee avec la collaboration de la DARES. D'après ces estimations, le nombre total de salariés concernés s'élèverait à 3 090 000 salariés au 1^{er} juillet 2007.

Estimations du nombre de salariés au SMIC au 1^{er} juillet 2007^(*)

	Emploi salarié	x	Proportion de salariés au SMIC	=	Nombre de salariés au SMIC
Entreprises non agricoles, hors intérim	15 590 000	x	12,9 %	=	2 010 000
Secteur de l'intérim	720 000	x	16,5 %	=	120 000
Salariés agricoles	330 000	x	31,3 %	=	100 000
Secteur domestique	710 000	x	43,2 %	=	310 000
État, hôpital public, collectivités locales	5 850 000	x	9,4 %	=	550 000

Note : (*) Ces chiffres ne comprennent pas les apprentis (410 000 fin juin 2007). Ils sont en effet soumis à des règles spécifiques en termes de salaire minimum.

Sources : DARES, enquêtes ACEMO ; INSEE, Enquête Emploi ; estimations d'emploi INSEE-DARES.

3.2.1. Une proportion importante de jeunes et de femmes

Les salariés de moins de 25 ans sont deux fois plus souvent au SMIC que leurs aînés : 30 %, contre 13 % des salariés de 25 ans ou plus en 2002 (tableau 4). Les femmes sont également deux fois plus souvent au SMIC que les hommes : 21 % contre 10 % la même année. Elles sont en effet particulièrement présentes 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 (cf. Seguin, 2006).

3.2.2. Un salarié en CDD sur trois est au SMIC

Un salarié à temps partiel sur trois est au SMIC, contre un salarié à temps complet sur neuf. Quatre salariés au SMIC sur dix travaillent ainsi à temps partiel (tableau 1). Un salarié sur trois en contrat à durée déterminée (CDD) est au SMIC (tableau 4), contre un salarié sur sept en contrat à durée indéterminée (CDI).

4. Proportion de salariés des entreprises du secteur marchand non agricole rémunérés sur la base du SMIC ou de la GMR en 2002

En %

	Répartition des salariés au SMIC	Proportion de salariés au SMIC	Proportion de salariés à temps partiel au SMIC
Selon le sexe			
• femmes	54,7	21,5	34,1
• hommes	45,3	10,4	25,0
Selon l'âge			
• Moins de 25 ans	14,7	30,4	45,3
• 25 à 29 ans	14,5	16,7	36,2
• 30 à 39 ans	28,1	13,4	28,4
• 40 ans ou plus	42,6	12,4	29,0
Selon le type de contrat			
• contrat à durée indéterminée	89,3	13,6	29,7
• contrat à durée déterminée	10,7	31,2	45,6
Selon la catégorie socioprofessionnelle			
• profession intermédiaire	6,9	4,1	10,2
• employé	44,1	27,1	40,3
• ouvrier	49,0	19,1	36,6
Ensemble	100,0	14,5	31,2

Champ : Ensemble des salariés – sauf apprentis, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels et domestiques, éducation, santé et action sociale.

Lecture : Dans les entreprises de toutes tailles du secteur marchand non agricole, 14,7 % des salariés concernés par le SMIC ou une garantie mensuelle de rémunération en 2002 avaient moins de 25 ans. Ainsi, 30,4 % des salariés de moins de 25 ans étaient au SMIC. C'était le cas de 45,3 % salariés de moins de 25 ans exerçant leur activité à temps partiel.

Sources : INSEE, Enquête sur la structure des salaires en 2002 et DARES, Enquête ACEMO sur les petites entreprises en juin 2002.

3.2.3. Les salariés concernés par les minima comptent une proportion importante de non-diplômés

Un employé sur quatre et un ouvrier sur cinq étaient rémunérés au SMIC en 2002, contre 4 % des professions intermédiaires⁽³⁾. Au sein des ouvriers ou employés, les professions les moins qualifiées sont logiquement les plus fréquemment payées au SMIC. Dans les entreprises de dix salariés ou plus, quatre salariés au SMIC sur dix ne possèdent aucun diplôme ou, au mieux, le certificat d'études primaires (tableau 5).

3.2.4. Un quart des salariés payés au SMIC ont plus de dix ans d'ancienneté

La rémunération augmente en général avec l'ancienneté dans l'entreprise (tableau 5). Ainsi, dans les entreprises de dix salariés ou plus, seulement 6 % des salariés ayant au moins dix ans d'ancienneté dans l'entreprise étaient payés au SMIC en 2002, contre 10 % en moyenne et 20 % pour ceux qui ont moins d'un an d'ancienneté.

(3) Il s'agit, par exemple, de VRP dont le salaire de base fixe se situe au niveau du SMIC, mais qui disposent de compléments de salaires non prévisibles, généralement conséquents.

**5. Proportion de salariés rémunérés sur la base du SMIC
ou de la GMR en 2002 selon les caractéristiques individuelles
du salarié (entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand
non agricole), la taille d'entreprise et le secteur d'activité**

En %

	Répartition des salariés au SMIC	Proportion de salariés au SMIC	Proportion de salariés à temps partiel au SMIC
Selon l'ancienneté du salarié dans l'entreprise			
• Moins d'un an	9,0	20,2	33,4
• 1 à 2 ans	19,2	16,4	30,2
• 2 à 5 ans	28,1	12,7	28,5
• 5 à 10 ans	17,6	10,8	26
• 10 ans ou plus	26,1	5,6	13,5
Selon le diplôme le plus élevé du salarié			
• aucun diplôme, CEP	39,5	19,0	32,9
• BEPC	8,7	13,2	29,1
• CAP, BEP	32,9	10,2	23,3
• baccalauréat	13	7,7	19,7
• diplôme supérieur au Bac	5,9	2,4	8,2
Selon la nationalité du salarié			
• française	91	9,5	22,1
• étrangère	9	17,8	36,8
Ensemble	100	9,9	23,2

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

Lecture : en 2002, dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur marchand non agricole, 9 % des salariés concernés par le SMIC ou une garantie mensuelle de rémunération (GMR) avaient moins d'un an d'ancienneté. Ainsi 20,2 % des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté dans leur entreprise étaient concernés par le SMIC ou une GMR en 2002. C'était le cas de 33,4 % des salariés à temps partiel ayant moins d'un an d'ancienneté.

Source : INSEE, Enquête sur la structure des salaires en 2002.

Pour autant, nombre de salariés restent durablement rémunérés sur la base du SMIC : plus d'un quart des salariés au SMIC dans les entreprises de dix salariés ou plus ont plus de dix ans d'ancienneté. Toutefois, ces salariés bénéficient couramment de primes – d'ancienneté notamment – qui complètent leur rémunération.

En 2002, les salariés de nationalité étrangère étaient près de deux fois plus souvent au SMIC que les autres : 18 % contre 10 %, cet écart provenant pour l'essentiel des différences d'emploi occupé et de la qualification. Une fois isolées ces caractéristiques, la probabilité d'être au SMIC ne serait en effet que légèrement supérieure pour les étrangers.

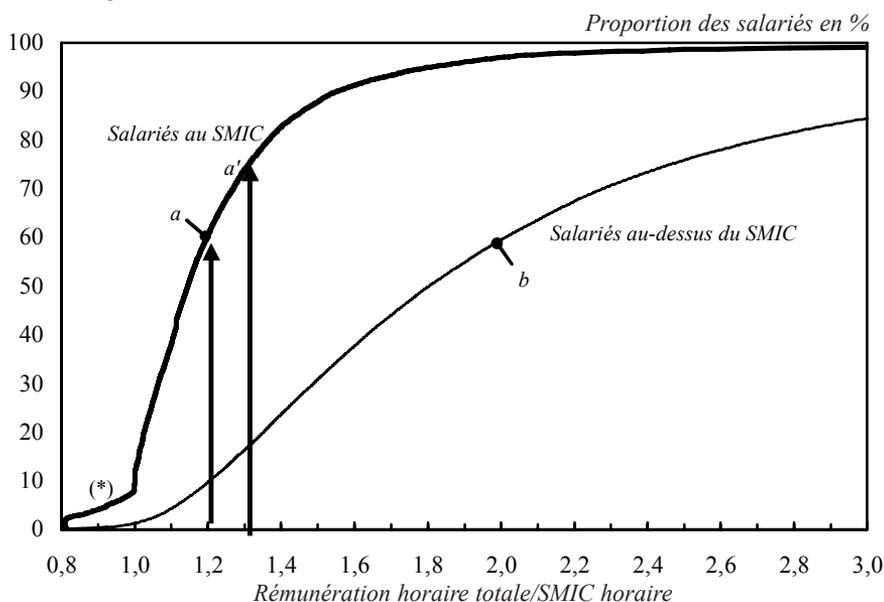
3.3. Les compléments de rémunération des salariés au SMIC

Certains éléments de la rémunération ne sont pas pris en compte dans l'assiette de vérification du SMIC. C'est notamment le cas des primes d'ancienneté, de contraintes de poste et des majorations pour heures supplémentaires. Par suite, un salarié au SMIC peut bénéficier d'une rémunération totale ramenée à l'heure de travail supérieure au SMIC.

3.3.1. Un quart des salariés concernés par les minima gagnaient plus de 1,3 SMIC horaire en 2002, une fois pris en compte tous les éléments de la rémunération

L'éventail des rémunérations des salariés payés au SMIC est ainsi relativement large : compte tenu des compléments de salaire, 26 % d'entre eux percevaient en 2002 une rémunération horaire totale moyenne sur l'année supérieure à 1,3 SMIC (graphique 4).

4. Répartition des salariés selon leur niveau de rémunération totale moyenne sur l'année et ramenée à l'heure de travail en 2002



Lecture : 26 % des salariés au SMIC perçoivent une rémunération horaire supérieure à 1,3 SMIC (point a') et 40 % perçoivent une rémunération horaire supérieure à 1,2 SMIC (point a). 40 % des salariés strictement au-dessus du SMIC gagnent plus de 2,0 SMIC horaire (point b).

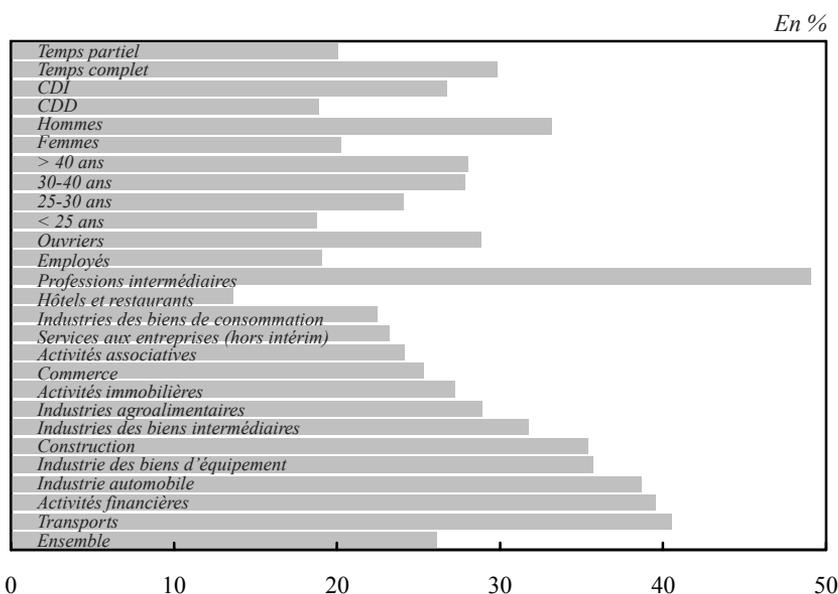
Note : (*) D'après les résultats bruts de l'enquête, environ 7 % de salariés percevaient une rémunération horaire inférieure au SMIC en 2002 : il peut s'agir d'apprentis mal repérés, de salariés dont la rémunération est sous-estimée ou dont la durée de travail rémunérée est surestimée. Il a été jugé préférable de les maintenir à ce niveau, plutôt que d'opérer des redressements inadéquats. L'allure de la courbe n'en est pas affectée dès que l'on dépasse 1,1 SMIC.

Sources : INSEE, Enquête sur la structure des salaires en 2002 et DARES, Enquête ACEMO sur les petites entreprises en juin 2002.

Les compléments de salaire sont plus importants dans certains secteurs d'activité, en raison de conditions de travail et d'organisation du temps de travail spécifiques. Ainsi, les rémunérations totales des salariés au SMIC sont plus élevées dans les secteurs industriels et les transports que dans le commerce et les services.

Dans l'industrie automobile et dans les transports, mais aussi dans les activités financières, près de quatre salariés au SMIC sur dix perçoivent une rémunération totale supérieure à 1,3 SMIC (graphique 5). À l'inverse, dans le commerce, les activités immobilières, les industries de biens de consommation et les services aux entreprises, seulement un salarié au SMIC sur quatre dépasse ce seuil, et dans les hôtels et restaurants, c'est seulement un salarié au SMIC sur sept qui est rémunéré au-dessus de 1,3 SMIC horaire.

5. Proportion de salariés percevant une rémunération totale moyenne sur l'année (ramenée à l'heure de travail) supérieure à 1,3 SMIC



Lecture : 20 % des salariés à temps partiel au SMIC perçoivent plus de 1,3 SMIC.

Sources : INSEE, Enquête sur la structure des salaires en 2002 ; DARES, Enquête ACEMO sur les petites entreprises en juin 2002.

3.3.2. Les jeunes et les femmes perçoivent des compléments de rémunération moindres

Les jeunes payés au SMIC perçoivent des compléments de salaire moins élevés que les salariés plus âgés. Moins d'un cinquième des jeunes de moins de 25 ans au SMIC touchent plus de 1,3 SMIC horaire. Les salariés plus âgés bénéficient en effet fréquemment de primes d'ancienneté.

De même, seule une femme au SMIC sur cinq perçoit un complément de salaire qui lui fait dépasser le niveau de 1,3 SMIC horaire, contre un homme sur trois. Il est vrai que les femmes sont plus présentes dans le secteur tertiaire, qui dispense peu de compléments de rémunération, mais même en tenant compte de ce fait, une femme au SMIC a bien moins de chances qu'un homme dans la même situation d'être rémunérée plus de 1,3 SMIC horaire.

Par ailleurs, moins d'un salarié en CDD rémunéré au SMIC sur cinq franchit le seuil de 1,3 SMIC, contre un salarié en CDI sur quatre. De même, seul un salarié à temps partiel sur cinq, contre un sur trois à temps complet, a une rémunération horaire dépassant 1,3 SMIC.

3.3.3. Davantage de majorations pour heures supplémentaires ou complémentaires pour les salariés au SMIC

Dans les entreprises de dix salariés ou plus, les majorations pour heures supplémentaires ont un poids plus important dans la rémunération totale des salariés à temps complet quand ils sont au SMIC : 2,1 % contre 1,3 % pour les salariés qui ne sont pas au SMIC en 2002 (tableau 6). Elles représentent même 8 % de la rémunération des salariés au SMIC dans le secteur des transports et 3 % dans la construction.

En revanche, les autres compléments de salaire comptent pour 13,1 % dans la rémunération totale des salariés à temps complet au SMIC, contre 15,6 % pour les autres salariés à temps complet. Cet écart provient principalement des primes versées à périodicité fixe, treizième mois principalement : elles représentent 3,5 % de la rémunération des salariés au SMIC à temps complet contre 5,3 % pour les autres salariés à temps complet.

Les primes de contraintes de poste pèsent également moins dans la rémunération des salariés au SMIC. Le fait d'être au SMIC n'a en revanche pas de répercussion sur la part des autres types de primes dans la rémunération totale. Les salariés au SMIC à temps complet bénéficient ainsi presque autant que les autres des primes de performance ou d'ancienneté. Ces dernières représentent plus de 3 % de la rémunération des salariés au SMIC dans l'industrie.

Les salariés à temps partiel rémunérés au SMIC perçoivent également relativement plus de majorations pour heures complémentaires que les autres salariés à temps partiel : 1,9 % de la rémunération totale contre 1,1 %, mais comme pour les salariés à temps plein, les autres compléments de salaire pèsent moins dans leur rémunération : 12,1 % contre 15,5 %. En particulier, ils bénéficient relativement de moins de primes de performance. La part des « autres primes » est en revanche plus élevée pour les salariés au SMIC à temps partiel que pour les autres salariés à temps partiel. Ces « autres primes » incluent notamment les indemnités de départ et de fin de contrat, qui touchent sans doute davantage les salariés au SMIC à temps partiel.

Pour autant, le travail à temps partiel est un facteur de « bas salaire mensuel »⁽⁴⁾. En 2002, le travail à temps partiel concernait neuf salariés à bas salaire mensuel sur dix et près du tiers des salariés à bas salaire mensuel ont bénéficié de la revalorisation du SMIC ou de la garantie mensuelle de rémunération au 1^{er} juillet 2002⁽⁵⁾, soit trois fois plus que la moyenne de l'ensemble des salariés des entreprises du champ étudié.

4. Les effets de diffusion des hausses récentes du SMIC dans l'échelle des salaires

Lors d'une augmentation du SMIC, tous les salaires au-dessous de sa nouvelle valeur augmentent également, conformément à la loi. Mais les salariés rémunérés au SMIC ou en dessous de sa nouvelle valeur ne sont pas les seuls concernés par ces augmentations (*cf.* Koubi et Lhommeau, 2006).

4.1. Un effet d'entraînement à court terme des hausses du SMIC sur les grilles salariales

Lorsqu'une entreprise modifie sa grille salariale, elle revoit le plus souvent simultanément l'ensemble des niveaux de la grille. Par effet de diffusion, les salariés rémunérés au-dessus du SMIC bénéficient donc également en partie des revalorisations du SMIC.

Les données disponibles sur la période 2000-2005 montrent que l'effet d'entraînement à court terme de la hausse du SMIC devient de plus en plus faible lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des salaires et s'atténue considérablement au-delà de 1,4 SMIC horaire. Ainsi, l'augmentation du SMIC se répercute intégralement sur les salaires les plus bas, partiellement sur les salaires intermédiaires et pas du tout sur les salaires les plus élevés. La distribution des salaires n'est pas simplement décalée vers le haut 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⁽⁶⁾.

(4) On considère ici qu'un salarié perçoit un « bas salaire mensuel » lorsque son salaire mensuel brut total (y compris les compléments de rémunération non inclus dans l'assiette du SMIC) est inférieur aux deux tiers du salaire mensuel brut médian.

(5) En juin 2002 le SMIC mensuel brut valait 1 012 euros sur la base de 35 heures et 1 127 euros sur la base de 39 heures hebdomadaires. Le seuil de « bas salaire mensuel » se situait ainsi à 1 021 euros.

(6) Il n'est pas exclu, mais les éléments empiriques manquent pour le confirmer, que la distribution des évolutions salariales au voisinage du SMIC soit aussi globalement impactée par le profil des allègements de cotisations sociales employeurs ciblés sur les bas salaires.

4.2. Les bas salaires principaux bénéficiaires des hausses récentes du SMIC

L'effet d'entraînement de la hausse du SMIC est donc en grande partie limité aux bas salaires. Les augmentations récentes de salaire ont été plus importantes pour les catégories socioprofessionnelles les moins bien rémunérées. Sur la période 2003-2005, le salaire mensuel de base des ouvriers a ainsi 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 (tableau 7)⁽⁷⁾.

7. Évolutions annuelles moyennes du glissement annuel des salaires mensuels par catégorie socioprofessionnelle

En %

	2000-2002	2003-2005
Salaire mensuel de base		
• 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
Pour mémoire : salaire horaire de base des ouvriers	4,2	3,0

Source : DARES, enquête trimestrielle ACEMO.

Sur la période 2000-2005, les salariés du bas de la distribution des salaires sont ainsi ceux dont les salaires ont progressé le plus, stimulés par les hausses du SMIC et l'effet de diffusion de ces dernières.

4.3. Des hausses récentes de salaire plus importantes dans les secteurs à bas salaires

Grâce à l'effet d'entraînement du SMIC sur les bas salaires, le salaire mensuel de base des ouvriers a crû plus rapidement que le salaire mensuel de base moyen sur la période 2003-2005, quels que soient le secteur d'activité ou la taille de l'entreprise considérés. Toujours sur cette période, c'est souvent dans les entreprises qui comptent le plus grand nombre de salariés bénéficiaires de la revalorisation du SMIC que la croissance des salaires a

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

été la plus forte. Ainsi, le salaire mensuel de base moyen a plus augmenté dans les petites entreprises que dans les grandes⁽⁸⁾. Il a crû de 3,1 % en moyenne par an dans les entreprises de 10 à 19 salariés, et de 2,5 % dans les entreprises de 500 salariés ou plus. La différence est encore plus marquée pour les salaires ouvriers : 3,4 % en moyenne par an dans les entreprises de 10 à 19 salariés contre 2,7 % dans celles qui comptent au moins 500 salariés.

Sur la période 2003-2005, les salaires ont également été particulièrement dynamiques dans les secteurs à bas salaires. Le salaire mensuel de base moyen a progressé en moyenne annuelle de 3,3 % dans les hôtels-cafés-restaurants, de 3,1 % dans le commerce de détail et de 3,0 % dans les services opérationnels. Ces secteurs comprennent plus de 30 % de salariés au SMIC.

(8) Les petites entreprises emploient proportionnellement plus de salariés rémunérés au SMIC que les entreprises les plus grandes. Comme la mise en œuvre de la RTT a, en pratique, beaucoup moins touché les entreprises de moins de 20 salariés, la phase de convergence des minima salariaux a eu un impact plus fort sur la rémunération mensuelle des salariés des petites entreprises.

Complément B

Les minima sociaux en France

**Michèle Lelièvre, Sandrine Mathern
et Emmanuelle Nauze-Fichet**

avec la collaboration de Benoît Mirouse

DREES

Instruments de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux sont des prestations sociales essentiellement non contributives (sans contrepartie de cotisations)⁽¹⁾, versées sous conditions de ressources et qui visent à assurer à une personne ou à sa famille un revenu minimum. Il existe en France dix minima sociaux : neuf applicables sur l'ensemble du territoire et un spécifique aux départements d'outre-mer (encadré 1). Au 31 décembre 2006, 3,5 millions de personnes étaient allocataires de minima sociaux (tableau 1). En incluant, outre les allocataires, les conjoints, enfants et autres personnes à charge, 6,4 millions de personnes étaient couvertes par ces dispositifs (Sautory, 2007), soit 10 % de la population française. En 2006, par ailleurs, les dépenses liées au versement de ces allocations ont représenté 17 milliards d'euros, soit 1 % du PIB.

(1) Deux allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage font exception à cette règle générale, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite de remplacement, qui toutes deux sont conditionnées par une durée de cotisation antérieure (encadré 1).

1. Le système français de minima sociaux

Le système français de minima sociaux comporte neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire :

1. Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)

L'ASV, créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de 65 ans ou plus (60 ans en cas d'invalidité au travail) et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. Une nouvelle prestation, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est entrée en vigueur le 13 janvier 2007. Cette allocation unique se substitue aux prestations de premier étage du minimum (qui ne font pas partie des minima sociaux) et à l'allocation supplémentaire vieillesse pour tous les nouveaux entrants.

2. Revenu minimum d'insertion (RMI)

Le RMI, créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître.

3. Allocation de parent isolé (API)

L'API, créée en 1976, s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Si le plus jeune enfant a plus de trois ans, l'allocation est versée pendant un an au maximum (API dite « courte »), sinon elle est versée jusqu'à ses trois ans (API dite « longue »).

4. Allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'AAH, instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail. Le titulaire doit justifier d'un taux d'incapacité d'au moins 80 %, ou d'au moins 50 % si la COTOREP (Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel) reconnaît qu'il lui est impossible de travailler en raison de son handicap.

5. Allocation de solidarité spécifique (ASS)

L'ASS, instituée en 1984, est une allocation-chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.

6. Allocation équivalent retraite (AER)

L'AER, créée en 2002, est une allocation-chômage qui constitue un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans.

7. Allocation d'insertion (AI)

L'AI, créée en 1984, est une allocation-chômage, d'une durée maximale d'un an, réservée depuis 1992 aux personnes ayant demandé l'asile en France, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage ou aux réfugiés, ainsi qu'aux anciens détenus libérés depuis moins de 12 mois, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.

Allocation temporaire d'attente (ATA)

L'ATA, créée en 2005, remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006. Outre des conditions renouvelées de versement aux demandeurs d'asile, l'ATA est ouverte à de nouvelles catégories de personnes : bénéficiaires de la protection subsidiaire, bénéficiaires de la protection temporaire ou victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme. Excepté les réfugiés, les anciens bénéficiaires de l'AI peuvent également bénéficier de l'ATA.

8. Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

L'ASI, créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de Sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Jusqu'en 2005, ce minimum social était réservé aux personnes âgées de moins de 60 ans. Cette condition d'âge a été supprimée au 1^{er} janvier 2006.

9. Allocation veuvage (AV)

L'AV, créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. C'est une allocation temporaire versée pendant deux ans au maximum. Le titulaire doit être âgé de moins de 55 ans. Ce dispositif tend à disparaître, progressivement absorbé par les pensions de réversion. Il sera définitivement supprimé au 1^{er} janvier 2011.

Revenu de solidarité (RSO)

Par ailleurs, uniquement dans les départements d'outre-mer, le RSO, créé en décembre 2001, s'adresse aux personnes bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, âgées d'au moins 50 ans, et qui s'engagent sur l'honneur à quitter définitivement le marché du travail.

Le système français de minima sociaux, s'il constitue sans conteste une aide essentielle aux plus démunis, fait l'objet de critiques récurrentes : celle, d'abord, de sa complexité, compte tenu de la multiplicité des dispositifs et de la diversité de leur fonctionnement (avec des risques d'inégalités non justifiées, compte tenu du manque de lisibilité globale) ; celle, ensuite, de son manque d'efficacité supposé, au regard du nombre important d'allocataires et de leur temps de présence dans les dispositifs, alimentant le soupçon que l'existence de ces filets de sécurité pourrait ne pas inciter certaines personnes d'âge actif, et sans incapacité, à travailler.

1. Nombre d'allocataires et dépenses d'allocations en 2006

	Nombre d'allocataires au 31 décembre 2006 (en milliers de personnes)	Dépenses d'allocations en 2006 (en millions d'euros)
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1 278,8	6 031
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	804,0	5 230
Allocation supplémentaire vieillesse (ASV)	598,5	1 619
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	393,2	2 814 ⁽³⁾
Allocation de parent isolé (API)	217,5	1 043
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	111,4	282
Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement	60,1	⁽³⁾
Allocation d'insertion (AI) ou all. temporaire d'attente (ATA) ⁽¹⁾	22,5	⁽³⁾
Allocation veuvage (AV)	6,1	3
Revenu de solidarité (RSO) ⁽²⁾	11,0	50
Ensemble des minima sociaux	3 503,0	17 072

Champ : France entière.

Lecture : ASV : estimation DREES pour 2006 ; AV : estimations DREES pour 2005 et 2006 ; ASS, AER, AI, ATA : données provisoires pour 2006.

Notes : (1) L'ATA remplace l'AI pour les entrées à compter du 16 novembre 2006 ; (2) Uniquement dans les départements d'outre-mer ; (3) Estimation globale des dépenses d'allocations du régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage (ASS, AER, AI, ATA).

Sources : CNAF, MSA, UNEDIC, CNAMTS, CNAV, caisses des départements d'outre-mer, DREES, DGCP.

En vue d'apporter des éléments de cadrage objectifs à ce débat, qui s'inscrit aujourd'hui dans la perspective d'une grande réforme envisagée pour 2009, cette contribution rassemble des éléments historiques, statistiques et législatifs, relatant la construction des dispositifs, décrivant les populations concernées (effectifs, profils, durées de recours), analysant les montants des prestations (évolutions des barèmes, rapports au niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance – SMIC) et proposant des éléments de base nécessaires à une estimation des niveaux de vie des personnes (autres transferts sociaux et droits connexes).

1. La construction du système français de minima sociaux⁽²⁾

La création des dix minima sociaux actuels s'est échelonnée sur près de cinquante ans, de 1956 à 2002. Leur mise en place visait à compléter progressivement les lacunes du système de protection sociale, au fur et à mesure que se révélait l'existence de situations manifestes de pauvreté pour des populations à l'écart du système (Pétour, 2001 et Létard, 2005). En particulier, le passage d'une période de plein-emploi, pendant les Trente glorieuses, à celle d'un ralentissement durable de la croissance économique et de profondes transformations du marché du travail, a mis en évidence de manière flagrante les limites d'un système redistributif fondé sur les solidarités professionnelles.

1.1. 1956-1975 : les personnes en incapacité de travailler

Créée en 1945, la Sécurité sociale a été fondée sur une logique contributive et dans le cadre professionnel : en travaillant, les personnes acquièrent, par des cotisations assises sur leurs revenus professionnels, des droits sociaux qui leur permettent d'être couverts contre le risque de ne plus pouvoir travailler, et de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Ainsi, les premiers minima sociaux, créés pendant la guerre puis au sortir de la guerre, ont visé à compléter les ressources des personnes qui n'étaient plus en capacité de travailler, mais qui n'avaient pas pu acquérir suffisamment de droits sociaux compte tenu de la faible maturité du régime d'assurance : les personnes retraitées (création du minimum vieillesse en 1956 complétant l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) mise en place à l'origine en 1941) et les personnes invalides (création du minimum invalidité en 1957).

Dans la logique de prise en compte de cas d'impossibilité de travailler, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée en 1975. Elle vise à garantir un revenu minimum à des personnes considérées comme durablement ou définitivement en incapacité de travailler en raison de leur handicap⁽³⁾. Le montant de l'AAH, comme celui du minimum invalidité, est ainsi aligné sur celui du minimum vieillesse.

(2) Cette partie s'appuie sur l'historique publié dans Nauze-Fichet (2008).

(3) Dans les faits, une minorité d'allocataires de l'AAH ont une activité professionnelle, le plus souvent dans le cadre d'un environnement protégé comme un centre d'aide par le travail (cas de 13 % des allocataires relevant du régime général à la fin 2006).

1.2. 1976-1980 : les personnes fragilisées par les ruptures familiales

Les créations de l'allocation de parent isolé (API) en 1976 et de l'allocation veuvage (AV) en 1980 ont visé à apporter des ressources à des personnes, essentiellement des femmes, ne pouvant pas ou plus s'appuyer sur les revenus d'un conjoint. Ces deux minima sociaux répondent à la multiplication des situations d'isolement de personnes ayant la charge d'un ou plusieurs enfants, en raison notamment de l'augmentation des cas de rupture familiale. À la différence des précédents minima sociaux, l'API et l'AV concernent des personnes qui rencontrent temporairement une situation particulièrement fragilisante. Les deux allocations sont ainsi à durée limitée. L'API, qui s'adresse aux personnes assumant seules la charge d'au moins un enfant né ou à naître, est versée pendant un an au maximum à compter de l'événement conduisant à l'isolement si le plus jeune enfant est âgé de plus de 3 ans (API dite « courte ») ou, sinon, jusqu'aux 3 ans du plus jeune enfant (API dite « longue »). L'AV, qui s'adresse aux personnes âgées de moins de 55 ans, conjoints survivants d'assurés sociaux décédés, est versée pendant deux ans au maximum à compter du mois du décès de l'assuré social. Jusqu'au 1^{er} janvier 2001, une condition supplémentaire était que le titulaire élève au moins un enfant ou qu'il ait élevé au moins un enfant pendant neuf ans avant le seizième anniversaire de ce dernier. L'assurance veuvage est en voie d'extinction avec la suppression progressive de la condition d'âge pour l'octroi des pensions de réversion dans le régime général et les régimes alignés.

1.3. 1979-1984 : les chômeurs en fin de droits

Après une longue période de croissance soutenue et de quasi plein emploi, la France, comme la majorité des pays industrialisés, a connu un ralentissement de sa croissance et une forte progression du chômage. À partir du milieu des années soixante-dix, au fur et à mesure que les durées de chômage s'allongeaient, les limites du système français de protection sociale se sont révélées. Elles ont conduit les pouvoirs publics à renforcer la composante « assistance » du système, et notamment celle du régime d'indemnisation du chômage. Une allocation de solidarité chômage, l'aide au secours exceptionnel (ASE), a été instituée en 1979 pour répondre à l'incapacité du régime d'assurance à couvrir les situations de chômage de longue durée, alors que se gonflait la catégorie des chômeurs en fin de droits. Deux dispositifs sont distingués : l'assurance chômage, gérée par les partenaires sociaux, et l'assistance, de la responsabilité de l'État. En 1984, l'ASE a été transformée en allocation de solidarité spécifique (ASS). La prestation vise à garantir des ressources minimales aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et qui justifient d'au moins cinq années d'activité⁽⁴⁾ au cours des dix années ayant précédé la rupture de leur contrat de travail.

(4) Basée initialement sur une acceptation large du terme « activité » (activité salariée, formation rémunérée, service national ou chômage indemnisé), cette condition a été révisée en 1997 dans le sens d'une acceptation plus stricte (activité salariée, formation rémunérée, service national).

En 1984 a également été mise en place une allocation temporaire d'une durée maximale d'un an, l'allocation d'insertion (AI). Elle est réservée aux détenus libérés, aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage, aux réfugiés et aux personnes ayant demandé l'asile en France. Initialement, sous certaines conditions, elle bénéficiait également à des jeunes et à des femmes soutiens de famille, mais cette possibilité a été supprimée en 1992. L'ASS et l'AI constituaient le régime de solidarité du système d'indemnisation du chômage⁽⁵⁾. Néanmoins, ces deux nouvelles allocations n'ont pas suffi à répondre à toutes les situations restantes d'exclusion totale ou partielle du marché du travail, notamment celles de demandeurs d'emploi n'ayant jamais ou insuffisamment travaillé pour accéder à l'assurance chômage ou de travailleurs en situation de sous-emploi.

1.4. 1988 : les autres cas d'exclusion du système

Durant les années quatre-vingt, les appels croissants de personnes en difficulté aux interventions des associations caritatives et des collectivités locales tendaient à manifester une recrudescence de la pauvreté (Vanlerenbergue, 1992). En dépit des extensions successives du système de protection sociale, un certain nombre de personnes demeuraient non couvertes, en particulier des hommes d'âge actif seuls (Pétour, 2001). Sous la pression de l'urgence sociale, la question de l'intégration d'un revenu minimum garanti a été alors posée. Les premières solutions envisagées l'ont été à titre expérimental. Ainsi, à partir de l'hiver 1985, le gouvernement a créé des « compléments locaux de ressources » (CLR). Financé par convention entre l'État et une collectivité locale, le CLR était une allocation différentielle accordée aux personnes âgées de plus de 25 ans privées d'emploi et exclues de la protection sociale légale. En contrepartie de cette allocation, le bénéficiaire devait s'investir dans un « projet d'autonomisation ». Ces expérimentations ont permis de souligner la gravité des problèmes de pauvreté et de valider l'idée d'un revenu minimum garanti.

À la suite des propositions du père Wresinski, présentées dans un rapport au Conseil économique et social publié en février 1987 (Wresinski, 1987), lesquelles ont été largement reprises en 1988 par le président François Mitterrand dans sa « Lettre à tous les Français », le revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé par la loi du 1^{er} décembre 1988. En rupture avec la logique catégorielle qui avait prévalu jusque-là, le RMI a été conçu comme un dernier filet de sécurité. Il vise, en effet, à garantir un revenu minimum à toute personne résidant légalement sur le territoire et âgé d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. En contrepartie, les personnes doivent s'engager à suivre des actions visant à

(5) Depuis, l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement a été créée en 2002 et l'AI est aujourd'hui en voie d'extinction, remplacée progressivement par l'allocation temporaire d'attente (ATA) (encadré 1).

favoriser leur insertion, et la collectivité s'engage à les accompagner dans cette entreprise. La montée rapide du nombre d'allocataires du RMI et la grande hétérogénéité de leurs caractéristiques (Anguis, 2007 et 2008) révélera l'ampleur et la diversité des phénomènes de pauvreté qui n'avaient pas été traités par les approches catégorielles antérieures.

2. Les populations d'âge actif ayant recours aux minima sociaux

Le système français de minima sociaux, fruit d'une construction historique progressive et d'une approche catégorielle de la pauvreté (jusqu'à la mise en place du RMI), compte aujourd'hui neuf dispositifs (dix en comptant le revenu de solidarité (RSO), créé en 2001, applicable uniquement dans les départements d'outre-mer)⁽⁶⁾. Les effectifs d'allocataires sont d'importance inégale, cinq minima sociaux regroupant 94 % de l'effectif total : le RMI, l'AAH, le minimum vieillesse, l'ASS et l'API (tableau 1). En lien avec les conditions d'attribution des prestations, les profils des allocataires diffèrent fortement selon les dispositifs, de même que les durées moyennes de recours à ces allocations.

Au regard de la thématique abordée dans le cadre de ce rapport, on se centrera ci-dessous sur *les quatre principaux minima sociaux bénéficiant à des personnes d'âge actif : le RMI, l'AAH, l'ASS et l'API.*

2.1. Les effectifs d'allocataires : ampleurs et évolutions

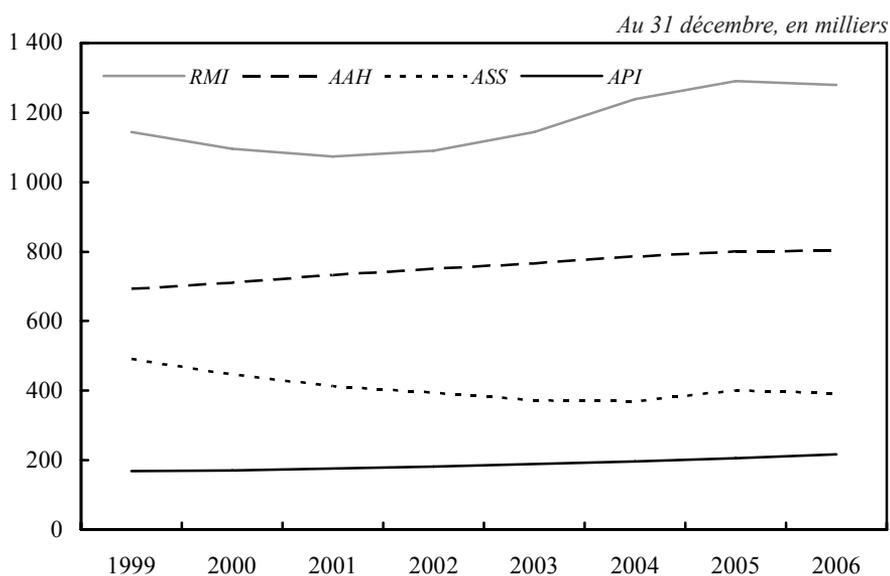
Créé en 1988, le RMI constitue depuis 1996 le premier minimum social en termes d'effectif. Il compte 1 280 000 allocataires à la fin 2006 (contre 410 000 à la fin 1989). Ce dernier filet de sécurité du système de protection sociale rassemble 37 % de l'ensemble des allocataires de minima sociaux et 44 % de l'ensemble de ceux destinés aux personnes d'âge actif (hors le minimum vieillesse). Le RMI a connu un accroissement constant de ses effectifs depuis sa création, sauf en 2000-2001 et dans une moindre mesure en 2006⁽⁷⁾ (graphique 1). Au-delà de ce que suggère cette hausse quasi ininterrompue, l'évolution du nombre d'allocataires du RMI est en fait étroitement liée aux variations du chômage et aux conditions de son indemnisation (Cazain, Donné, Hennion et Nauze-Fichet, 2008). En effet, les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux indemnités de chômage, ou n'ayant pas travaillé suffisamment longtemps pour y avoir accès, risquent de basculer au RMI s'ils ne possèdent aucune autre ressource au titre de leur foyer. Les analyses économétriques montrent ainsi que l'évolution du

(6) Voir l'encadré 1.

(7) La baisse entamée en 2006 s'est poursuivie et renforcée au cours de l'année 2007 (Cazain, Hennion et Nauze-Fichet, 2008).

chômage se répercute sur les effectifs du RMI avec un délai moyen estimé à trois mois. Toutefois, seule une diminution suffisamment importante du chômage fait baisser le nombre d'allocataires du RMI, compte tenu d'une augmentation tendancielle relativement importante des effectifs. Cette dernière peut s'expliquer par plusieurs phénomènes et notamment, au-delà du facteur chômage, par l'effet des transformations du marché du travail, avec l'augmentation sur le long terme des emplois à temps partiel ou à durée limitée. À cela s'ajoutent des facteurs plus démographiques ou sociologiques : les familles monoparentales, plus nombreuses, en lien notamment avec l'augmentation des ruptures familiales, sont aussi plus exposées au chômage et à la précarité de l'emploi ; les personnes ayant plus de cinquante ans, dont la part dans la population d'âge actif augmente avec le vieillissement démographique, rencontrent plus de difficultés sur le marché du travail.

1. Nombres d'allocataires du RMI, de l'AAH, de l'ASS et de l'API depuis 1999



Champ : France entière

Sources : CNAF, MSA, UNEDIC

Le nombre d'allocataires de l'AAH, qui s'établit à 800 000 personnes à la fin 2006, a crû continûment depuis l'année de sa création, en 1975. En particulier, il a crû à un taux proche de 3 % par an de 1987 à 2004. Depuis, sa croissance tend à se ralentir (+ 1,9 % en 2005, + 0,4 % en 2006). L'augmentation globale des effectifs d'allocataires de l'AAH est essentiellement liée à celle des allocataires âgés de 45 à 59 ans, du fait à la fois de l'arrivée

des générations nombreuses issues du baby-boom dans cette tranche d'âge (sachant que le risque de handicap augmente avec l'âge), mais aussi de la progression de la proportion d'allocataires dans cette tranche d'âge de la population. Inversement, le ralentissement important de la croissance des effectifs de l'AAH en 2006 pourrait s'expliquer en partie par l'arrivée des premières générations du baby-boom à l'âge de 60 ans, âge à partir duquel elles peuvent prétendre à des prestations vieillesse (Sautory, 2007). Au-delà des effets démographiques, l'importance du recours à l'AAH dépend tant de facteurs médicaux (handicap) que sociaux (faiblesse des ressources), ainsi que du comportement des COTOREP (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel), lesquelles interviennent en premier lieu dans la décision d'accord de l'allocation (Chanut et Michaudon, 2004).

Le nombre d'allocataires de l'ASS s'établit à 390 000 personnes à la fin 2006. Fin 1984, année de la création du dispositif, l'effectif était de 100 000. Il a crû pratiquement sans interruption jusqu'à la fin 1996, où il a culminé à 520 000 allocataires. Puis, l'effectif a eu tendance à décroître jusqu'en 2004. En 2005, le nombre d'allocataires a crû fortement (+ 8,6 %) avant de diminuer à nouveau en 2006 (- 2,1 %). Du fait de ses conditions d'attribution, l'ASS est une allocation à destination de chômeurs de longue, voire de très longue durée (neuf allocataires sur dix sont inscrits au chômage depuis au moins un an et sept sur dix le sont depuis au moins trois ans). De ce fait, l'évolution de ses effectifs est très liée à celle du nombre de demandeurs d'emploi inscrits au chômage depuis au moins trois ans (Sautory, 2007). Elle est sensible également aux changements de règles d'indemnisation au titre de l'assurance chômage (Gilles et Loisy, 2005). Ainsi, la forte hausse observée en 2005 avait résulté à la fois de la hausse du chômage de très longue durée (qui elle-même découlait de la dégradation importante de la situation sur le marché du travail en 2002-2003) et des conséquences de la réforme de l'assurance chômage décidée en décembre 2002 (qui a conduit à une réduction de la durée de la filière la plus longue d'indemnisation du chômage, passée de 30 à 23 mois) (Nivière, 2006). La création en 2002 d'un nouveau dispositif du régime de solidarité de l'indemnisation du chômage, l'allocation équivalent retraite (AER) de remplacement (encadré 1), a également un impact, à la baisse, sur l'évolution des effectifs de l'ASS. En effet, cette allocation destinée aux demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse avant 60 ans peut se substituer dans certains cas à l'ASS⁽⁸⁾.

Le nombre d'allocataires de l'API s'établit à 220 000 personnes à la fin 2006, dont environ huit sur dix au titre de l'API longue. En dehors d'une phase de stabilité au cours des années 1995 à 1998, l'effectif a augmenté

(8) Depuis la création de l'AER, en 2002, le nombre de ses allocataires a crû chaque année à un rythme très soutenu, qui traduit la montée en charge de ce nouveau dispositif au moment même de l'arrivée des premières générations du baby-boom dans la tranche d'âge 55-59 ans. Ainsi, en 2006, si l'effectif de l'ASS a diminué de 2,1 %, celui de l'AER a augmenté de 44,8 % : l'effectif global de l'ASS et de l'AER a ainsi augmenté de 2,3 %.

continûment depuis la création du dispositif en 1976⁽⁹⁾. Cette augmentation depuis trente ans, et ce malgré la durée limitée de l'allocation, s'explique par la hausse du nombre de familles monoparentales et par les difficultés particulières que rencontrent ces familles sur le marché du travail (Algava et Avenel, 2001 et Eydoux et Letablier, 2007). Ces facteurs contribuent également à la hausse du nombre de familles monoparentales allocataires du RMI, qui sont même plus nombreuses que les familles allocataires de l'API (320 000 familles monoparentales allocataires du RMI payées par les caisses d'allocation familiales, hors mutualité sociale agricole⁽¹⁰⁾, à la fin 2006).

2.2. Profils comparés des allocataires d'âge actif

C'est pour le RMI, dernier filet de sécurité du système de protection sociale, que la population bénéficiaire⁽¹¹⁾ est la plus diversifiée, que ce soit en termes d'âge, de sexe ou de situation familiale (tableau 2). Par rapport à l'ensemble de la population d'âge actif (personnes âgées de 20 à 64 ans), la population bénéficiaire du RMI est relativement jeune (Anguis, 2007 et Cazain, Donné, Hennion et Nauze-Fichet, 2008), même si le droit au RMI n'est ouvert qu'à partir de 25 ans, sauf en présence d'au moins un enfant né ou à naître. Ceci reflète le risque plus élevé pour les jeunes de recourir au RMI, compte tenu de leurs difficultés particulières d'insertion dans l'emploi, mais aussi des conditions de durée d'affiliation au régime d'assurance chômage ouvrant droit aux différentes filières d'indemnisation, ainsi que des conditions de durée d'activité passée permettant de bénéficier de l'ASS. La population bénéficiaire du RMI se caractérise également par la part importante des adultes isolés, avec ou sans enfant.

Compte tenu des conditions d'accès à l'API, ses allocataires sont tous des parents isolés, quasiment exclusivement des femmes. Un peu plus de la moitié ont un enfant né ou à naître et un peu moins de la moitié ont deux enfants ou plus (respectivement 52 et 48 %). La grande majorité des allocataires (83 %) le sont au titre de l'API longue (femmes enceintes ou ayant un enfant de moins de trois ans). Six allocataires sur dix ont moins de 30 ans.

L'ASS s'adresse à des chômeurs de longue durée justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail. Compte tenu de ces conditions limitant l'accès,

(9) Sur les trois premiers trimestres 2007, l'effectif d'allocataires de l'API est en baisse (- 4,0 % entre la fin décembre 2006 et la fin septembre 2007, données brutes, France entière, champ des allocataires payés par les caisses d'allocations familiales, hors ceux payés par la mutualité sociale agricole, cf. CNAF).

(10) Les allocataires payés par la mutualité sociale agricole ne représentent que 2 % des allocataires payés au titre du RMI.

(11) Le RMI est une prestation attribuée à un foyer : en cas de couple, avec ou sans enfant, les deux adultes (l'allocataire, représentant administratif du foyer pour l'organisme payeur, qui peut être indifféremment l'homme ou la femme, et son conjoint) sont au même titre « bénéficiaires » du dispositif.

au-delà des conditions de ressources, les allocataires sont relativement âgés, la majorité ayant au moins 50 ans. On observe par ailleurs un peu plus d'hommes à l'inverse de ce que l'on constate pour le RMI.

Enfin, l'AAH est réservée sous condition de ressources à des personnes présentant un taux de handicap d'au moins 50 % : trois allocataires sur dix ont un taux de handicap compris entre 50 et 79 % (l'attribution de l'AAH est alors soumise à la condition que la personne soit reconnue « dans l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu de son handicap »), et sept allocataires sur dix ont un taux de handicap d'au moins 80 %. C'est ainsi en premier lieu leur situation de santé qui les caractérise. Les déficiences psychiques ou intellectuelles sont notamment une cause importante d'attribution de l'AAH (Chanut et Michaudon, 2004). La majorité des allocataires est âgée de plus de 40 ans et sept allocataires sur dix sont isolés sans enfant.

2. Caractéristiques des allocataires du RMI, de l'AAH, de l'ASS et de l'API en 2006

	RMI		AAH	ASS	API
	allocataires	bénéficiaires	allocataires	allocataires	allocataires
Âge					
• moins de 30 ans	22	23	15	2	61
• 30-39 ans	30	30	22	16	30
• 40-49 ans	26	26	29	28	9
• 50 ans ou plus	22	21	34	54	1
Sexe					
• homme		48	51	52	1
• femme		52	49	48	99
Situation familiale					
• isolé sans enfant	57	49	70	44	0
• famille monoparentale	26	22	5	11	100
• couple sans enfant	4	6	14	19	0
• couple avec enfant	14	24	10	27	0
Niveau de diplôme					
• aucun, CEP		42	72	41	38
• BEPC		10	6	9	14
• CAP-BEPC		26	15	31	30
• Bac ou plus		22	7	20	18

Sources : Les données par âge, sexe et situation familiale relatives aux allocataires du RMI, de l'API et de l'AAH sont des données France entière au 31 décembre 2006 issues de la CNAF. Les données par âge, sexe et situation familiale relatives aux allocataires de l'ASS et les données par niveau de diplôme relatives aux allocataires du RMI, de l'API et de l'ASS sont des données France métropole estimées à partir de l'enquête « bénéficiaires de minima sociaux » menée à la mi-2006 par la DREES. Les données par niveau de diplôme relatives aux allocataires de l'AAH sont des données France métropole estimées à partir de l'enquête « bénéficiaires de minima sociaux » menée au printemps 2003 par la DREES. Pour le RMI, on distingue les données relatives aux *allocataires* (représentants administratifs des foyers), et celles relatives aux *bénéficiaires* (allocataires et conjoints).

2.3. Trajectoires comparées des allocataires d'âge actif

Les temps de présence dans les minima sociaux peuvent être très variables, d'un minimum social à l'autre ou, pour un minimum social donné, entre les personnes y ayant recours.

Les différences entre dispositifs peuvent être appréhendées en première approche en comparant les anciennetés médianes d'inscription dans chaque minimum social, c'est-à-dire les anciennetés telles que la moitié des allocataires sont inscrits depuis moins longtemps et l'autre moitié depuis plus longtemps. Parmi les allocataires inscrits à la fin 2006, l'ancienneté médiane dans le minimum social est d'un peu plus d'un an pour l'API, d'un peu moins de deux ans pour l'ASS et d'un peu moins de trois ans pour le RMI⁽¹²⁾. Pour l'AAH, l'ancienneté médiane depuis la « dernière inscription » est de près de quatre ans, mais cette « dernière inscription » correspond dans sept cas sur dix au renouvellement d'une inscription antérieure. L'ancienneté médiane dans le dispositif est donc vraisemblablement bien plus élevée. L'ancienneté médiane beaucoup plus faible pour l'API s'explique en premier lieu par la durée limitée du droit à l'allocation. L'ancienneté beaucoup plus élevée pour l'AAH s'explique quant à elle par les difficultés particulières d'insertion professionnelle des personnes concernées, liées à leur état de santé.

Une approche plus fine des temps de présence consiste à analyser les trajectoires individuelles. En effet, l'analyse à une date donnée de la répartition par ancienneté des allocataires donne une idée biaisée de la probabilité des temps de présence dans les dispositifs, les personnes restant plus longtemps dans les minima sociaux ayant en effet une probabilité plus forte de faire partie de la population allocataire à une date donnée. À partir d'un panel annuel constitué par la DREES par rapprochement de données administratives, Pla (2006) étudie ainsi les trajectoires des bénéficiaires des quatre minima sociaux considérés au cours de la période 2002-2005⁽¹³⁾. Elle montre d'abord que les mouvements d'entrées et de sorties contribuent à un renouvellement des populations de l'ordre de 40 % pour l'API longue (100 % pour l'API courte par définition), 30 % pour le RMI et l'ASS et 10 % pour l'AAH. Elle analyse par ailleurs le devenir de personnes entrées dans les minima sociaux en 2002 et âgées de moins de 60 ans, en analysant tant leur situation par rapport au minimum social initialement concerné que par rap-

(12) Cf. Statistiques administratives de la CNAF pour le RMI, l'API et l'AAH, estimation DREES à partir du panel ENIAMS pour l'ASS.

(13) Le panel est à pas annuel (observation de situations individuelles au 31 décembre de chaque année). Il permet de repérer l'évolution des situations un an après, deux ans après, etc., mais il ne permet pas par contre de repérer d'éventuelles entrées-sorties par rapport aux minima sociaux qui se seraient produites dans l'année, sous-estimant ainsi le poids de telles trajectoires avec un temps de présence très court dans les dispositifs.

port aux autres minima sociaux d'âge actif (compte tenu de basculements possibles vers un autre dispositif) :

- sur 100 entrants au RMI (allocataires ou conjoints) en 2002, 32 % sont sortis des minima sociaux à la fin 2003, 43 % à la fin 2004 et 49 % à la fin 2005 (43 % sont toujours au RMI et 8 % sont dans un autre minimum social) ;

- sur 100 entrants à l'ASS en 2002, 34 % sont sortis des minima sociaux à la fin 2003, 47 % à la fin 2004 et 56 % à la fin 2005 (38 % sont toujours à l'ASS ou ont basculé à l'AER et 6 % sont dans un autre minimum social) ;

- sur 100 entrants à l'API courte en 2002, 47 % sont sortis des minima sociaux à la fin 2003, 49 % à la fin 2004 et 52 % à la fin 2005 (48 % sont toujours dans un minimum social, dont 37 % au RMI) ;

- sur 100 entrants à l'API longue en 2002, 27 % sont sortis des minima sociaux à la fin 2003, 37 % à la fin 2004 et 43 % à la fin 2005 (57 % sont toujours dans un minimum social, dont 25 % à l'API et 30 % au RMI) ;

- sur 100 entrants à l'AAH en 2002, les trois quarts y sont encore inscrits à la fin 2005 (77 % des personnes ayant un taux d'incapacité de 80 % ou plus, 73 % des personnes ayant un taux d'incapacité de 50 à 79 %).

Pour l'API, allocation à durée limitée, on note les fréquents basculements vers le RMI : à la sortie de l'API courte, près de la moitié des allocataires s'inscrivent au RMI ; à la sortie de l'API longue (qu'elle soit ou non anticipée par rapport à la durée maximale, et sachant que cette dernière peut être variable selon l'âge du plus jeune enfant à l'entrée dans le minimum social), plus de quatre allocataires sur dix s'inscrivent au RMI.

Une enquête menée par la DREES à la mi-2006 apporte des éléments supplémentaires sur les trajectoires des bénéficiaires du RMI, de l'ASS et de l'API (Pla, 2007). L'enquête portait sur les situations et parcours de 5 600 personnes qui étaient allocataires (ou conjoints d'allocataire pour le RMI) de l'un de ces minima sociaux à la fin 2004. Les personnes ont été interrogées à la mi-2006, soit un an et demi après, qu'elles soient ou non encore dans les minima sociaux. À cette date, 30 % des personnes interrogées au titre du RMI ou de l'ASS ne sont plus bénéficiaires de ces minima sociaux : le premier motif de sortie est la reprise d'emploi « dans le foyer », dans plus d'un cas sur deux, le second motif le plus fréquent est le basculement vers une autre prestation, dont les prestations vieillesse. Les sorties de l'API (la quasi-totalité des allocataires de l'API courte et près de la moitié des allocataires de l'API longue) s'expliquent en premier lieu par la fin de la durée légale du dispositif, et en second lieu par des changements de situation familiale.

Quels que soient les dispositifs, la situation professionnelle du groupe des personnes interrogées s'est améliorée entre la fin 2004 et la mi-2006 : le pourcentage des personnes en emploi est passé 14 à 28 % pour les bénéficiaires du RMI, de 14 à 24 % pour l'ASS, de 21 à 33 % pour l'API courte et de 10 à 20 % pour l'API longue.

Parmi les personnes toujours inscrites dans les minima sociaux, la moitié environ recherche activement un emploi. Le manque de formation est le premier motif mis en avant pour expliquer la persistance du chômage (tableau 3). Les autres motifs fréquemment cités sont l'absence de permis ou de véhicule, l'absence d'emploi à proximité, les difficultés rencontrées sur le marché du travail par les plus âgés, les problèmes de santé (ces deux derniers items étant fréquemment cités par les allocataires de l'ASS), l'indisponibilité temporaire (item cité fréquemment par les allocataires de l'API). Certaines personnes toujours inscrites dans les minima sociaux travaillent : elles sont soit en période d'intéressement (cumulant transitoirement leur salaire avec un complément d'allocation), soit ont passé cette période mais ont un salaire trop faible pour sortir des minima sociaux. Trois allocataires sur dix, toujours au RMI ou à l'ASS, et un allocataire de l'API sur deux déclarent ne pas rechercher d'emploi, principalement pour des raisons de santé (RMI et ASS) ou pour des contraintes familiales (RMI et API).

3. Les motifs de persistance du chômage mis en avant par les allocataires

	<i>En %</i>		
	RMI	ASS	API
Absence de formation adéquate	22	18	24
Absence d'emploi à proximité dans votre domaine	14	13	11
Problème de santé	14	18	3
Absence de véhicule ou du permis	15	8	18
Trop âgé pour les employeurs	11	24	3
Les emplois proposés ne conviennent pas (salaires, horaires...)	6	5	5
Indisponible pour l'instant	2	2	19
Autre raison	13	8	13
Ne sait pas	3	4	4

Champ : Personnes qui étaient allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'API à la fin 2004, qui sont toujours dans les minima sociaux à la mi-2006 et qui déclarent rechercher activement un emploi sans en occuper déjà un.

Source : DREES, enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux 2006 (extrait du tableau 5 publié dans Pla, 2007).

3. Les montants des minima sociaux

Les minima sociaux sont des prestations sociales attribuées sous la condition de ne pas dépasser un certain « plafond de ressources ». Les montants des allocations varient selon les ressources initiales de la personne ou de son foyer, dans la limite d'un « montant maximal », qui peut lui-même varier selon la composition du foyer.

3.1. Montants maximaux des allocations et plafonds de ressources

Certaines allocations sont calculées sur un mode purement « différentiel ». Le montant maximal de l'allocation est égal au plafond de ressources. L'allocation versée est calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales : elle vise à compléter strictement ces dernières pour atteindre le plafond. Les allocations RMI, API et AAH sont calculées sur ce mode (tableau 4).

Les autres allocations sont calculées sur un mode mixte « forfaitaire/différentiel ». Le montant maximal de l'allocation est inférieur au plafond de ressources. L'allocation maximale s'ajoute aux ressources initiales jusqu'à un certain seuil⁽¹⁴⁾ (mode « forfaitaire »). Au-delà de ce seuil, l'allocation est diminuée de manière à ne pas dépasser le plafond (mode « différentiel »).

3.2. Les barèmes mensuels des minima sociaux pour une personne seule

Au 1^{er} janvier 2008, les montants maximaux des allocations pour une personne seule (sans conjoint ni enfant) varient de 315,72 euros par mois pour l'ATA à 967,85 euros par mois pour l'AER de remplacement (tableau 4). La hiérarchie générale des montants met en avant l'existence de deux groupes de minima sociaux (Bélorgey, 2000 et Létard, 2005) :

Le *premier groupe* rassemble les minima sociaux servis à des personnes dont on n'attend pas qu'elles retournent rapidement au travail. Les montants maximaux des allocations sont les plus élevés et dépassent tous la moitié du SMIC net⁽¹⁵⁾. C'est le cas pour les allocations versées aux personnes âgées, invalides, handicapées (minimum vieillesse, minimum invalidité, AAH) : le montant maximal représente 63 % du SMIC. C'est le cas également pour l'AER, qui s'adresse à des demandeurs d'emploi totalisant 160 trimestres de cotisation avant l'âge de 60 ans, et qui constitue en quelque sorte une allocation de préretraite. Son montant est le plus élevé et atteint pratiquement le niveau du SMIC (96 %). Par ailleurs, pour les bénéficiaires de l'AAH s'ajoute sous certaines conditions un complément d'allocation, notamment pour aider les personnes qui ont choisi de vivre dans un logement indépendant à faire face aux dépenses supplémentaires liées aux aménagements nécessaires.

(14) Ce seuil correspond à la différence entre le plafond de ressources et le montant maximal d'allocation. C'est-à-dire que l'allocation est maximale tant que, en l'ajoutant aux ressources initiales, le plafond de ressources n'est pas dépassé.

(15) Notons d'ores et déjà que cette comparaison au niveau du SMIC, usuelle, permet d'apprécier en première approche la logique de fixation des barèmes des minima sociaux, mais ne se substitue pas à une approche comparative en termes de niveaux de vie, qui nécessite de prendre en compte toutes les ressources des ménages et leur configuration familiale. L'analyse des niveaux de vie, plus rigoureuse mais plus complexe, sera abordée dans la partie suivante.

4. Barèmes mensuels des minima sociaux pour une personne seule au 1^{er} janvier 2008 (dispositifs nationaux : hors le revenu de solidarité, applicable uniquement dans les DOM)

	Montants maximaux des allocations		Plafonds de ressources	
	En euros	En % du SMIC net ⁽⁴⁾	En euros	En % du SMIC net ⁽⁴⁾
Allocation temporaire d'attente (ATA) ⁽¹⁾	315,72	31,4	447,91	44,6
Revenu minimum d'insertion (RMI) ⁽²⁾	447,91	44,6	447,91	44,6
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	448,34	44,6	1031,80	102,6
Allocation veuvage (AV)	555,10	55,2	693,87	69,0
Allocation de parent isolé (API) ⁽²⁾⁽³⁾	566,79	56,4	566,79	56,4
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	628,10	62,5	628,10	62,5
Minimum vieillesse / invalidité ⁽⁵⁾	628,10	62,5	643,29	64,0
All. équivalent retraite (AER) de remplacement	967,85	96,3	1 527,36	151,9

Notes : (1) Remplace l'allocation d'insertion (AI) pour les entrées à compter du 16 novembre 2006 ; (2) Avant abattement du forfait logement (53,75 euros pour le RMI, 52,90 euros pour l'API au 1^{er} janvier 2008) : ce forfait est déduit de l'allocation si la personne est logée gratuitement, si elle est propriétaire sans rembourser un emprunt ou si elle reçoit une aide au logement ; (3) Barème pour une femme enceinte ; (4) SMIC mensuel net au 1^{er} janvier 2007 : 1005,37 euros ; (5) Les allocations supplémentaires vieillesse et invalidité (ASV et ASI), qui constituent à proprement parler les minima sociaux, sont le dernier étage de prestations visant à permettre à leurs bénéficiaires d'atteindre le niveau du minimum vieillesse. C'est le montant de ce dernier qui est précisé dans le tableau.

Sources : Réglementation. Calculs DREES.

À l'origine, l'API et l'AV étaient rattachées à ce premier groupe (Bélorgey, 2000). Ces allocations à durée limitée visent en effet à compenser les difficultés temporaires engendrées par une rupture de la situation familiale. Les montants maximaux des allocations dépassent là encore la moitié du SMIC net, avec respectivement 55 et 56 % du SMIC. S'agissant de l'API, on la rattache plutôt aujourd'hui au groupe des minima sociaux dits d'insertion (RMI, ASS, API), pour lequel la priorité politique est de favoriser le retour à l'emploi.

Le deuxième groupe rassemble les minima sociaux servis aux personnes en âge et en capacité supposée de travailler. Les montants maximaux des allocations sont les plus faibles. Ils sont tous inférieurs à la moitié du SMIC net : de 31 % pour l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui remplace désormais l'AI, à 45 % pour le RMI et l'ASS. La faiblesse des montants maximaux atteste que ces allocations sont conçues comme des revenus de solidarité devant compléter de manière temporaire les ressources initiales, mais ne devant pas remplacer durablement un revenu d'activité. Le montant limité des allocations doit ainsi inciter les bénéficiaires à reprendre

5. Montants maximaux des allocations selon la situation familiale (dispositifs nationaux : hors le revenu de solidarité, applicable uniquement dans les DOM)

En euros par mois, au 1^{er} janvier 2008

	Sans conjoint		Avec conjoint	
	Sans enfant	Avec enfant(s)	Sans enfant	Avec enfant(s)
	Allocation temporaire d'attente (ATA) Revenu minimum d'insertion (RMI)	315,72 447,91	Idem 671,87 (1 enf.) 806,24 (2 enf.)	Idem 671,87
Allocation de solidarité spécifique (ASS) Allocation veuvage (AV) Allocation de parent isolé (API)	448,34 555,10 566,79(*)	Idem Idem 755,72 (1 enf.) 944,65 (2 enf.)	Idem Idem —	Idem Idem 179,16 (par enf. suppl.)
Allocation aux adultes handicapés (AAH) Minimum vieillesse / invalidité Allocation équivalent retraite (AER) de remplacement	628,10 628,10 967,85	Idem Idem 188,93 (par enf. suppl.)	Idem 1 126,77 Idem	Idem Idem Idem

Note : (*) Barème pour une femme enceinte.

Source : Réglementation.

rapidement une activité professionnelle. Notons toutefois que le plafond de ressources relativement élevé pour l'ASS (102,6 % du SMIC net) permet le bénéfice de l'allocation à taux plein en plus d'autres ressources, dans la limite, donc, du plafond. Cette situation plus favorable tient au fait que le droit à l'ASS s'assoit en partie sur une contrepartie d'activité passée, et relève en ce sens à la fois d'une logique assurancielle et d'une logique de solidarité. Toutefois, pour une personne seule, ces « autres ressources » ne peuvent pas être un revenu que tirerait la personne d'une activité professionnelle, puisque le retour à l'emploi met normalement fin au droit à l'ASS (tout au moins au-delà de la période d'intéressement). Pour un couple, par contre, l'écart entre le montant maximal de l'allocation et le plafond de ressources permet que la personne bénéficie de son allocation à taux plein dans des cas où son conjoint travaille.

3.3. Les montants maximaux des allocations selon la situation familiale

Les barèmes des minima sociaux peuvent différer en fonction de la situation conjugale et du nombre d'enfants. Notamment, le fait d'être en couple joue sur les barèmes de tous les minima sociaux, sauf ceux concernant explicitement des personnes sans conjoint (API et AV) : soit le montant maximal de l'allocation est augmenté (RMI, allocation supplémentaire vieillesse, allocation supplémentaire d'invalidité) (tableau 5), soit c'est le plafond de ressources qui est augmenté (ATA, ASS, AAH, AER). Dans ce dernier cas, la présence de ressources du conjoint ne réduit pas, jusqu'à une certaine limite, le montant de l'allocation versée à la personne bénéficiaire du minimum social. Quant au nombre d'enfants, il modifie uniquement les barèmes du RMI et de l'API, qui sont les seules prestations réellement « familialisées », c'est-à-dire visant à assurer un minimum de ressources pour un « foyer » (en tenant compte de l'augmentation des besoins engendrée par l'augmentation de la taille de la famille), et non pour une personne en particulier.

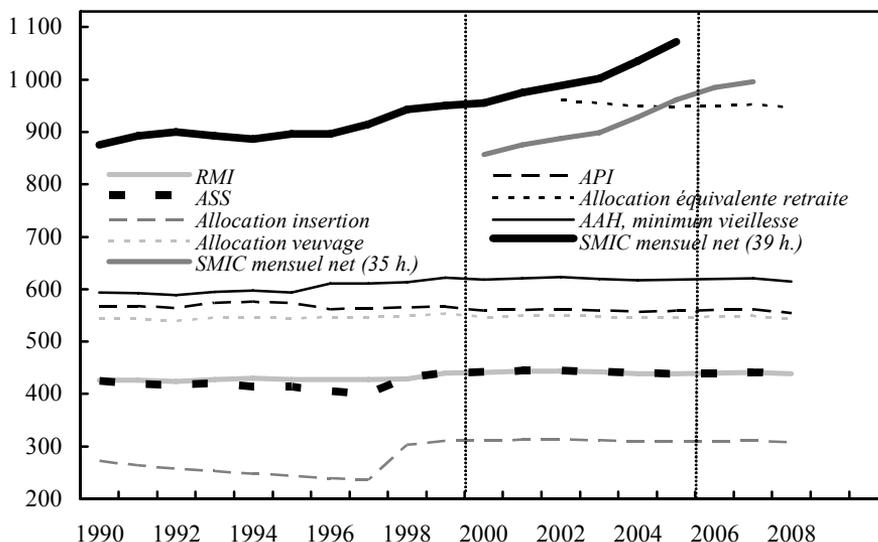
3.4. L'évolution des barèmes des minima sociaux

L'évolution annuelle des barèmes des minima sociaux *en euros constants* (c'est-à-dire l'évolution annuelle du *pouvoir d'achat* des minima sociaux, en défalquant de l'évolution du barème l'augmentation annuelle des prix), témoigne des différents modes de revalorisation de ces prestations (graphique 2). Ainsi, le RMI est indexé sur l'évolution des prix à la consommation et l'API est indexée sur l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF)⁽¹⁶⁾. Les autres minima sociaux sont revalorisés chaque année par décret. Du fait de l'absence de règle préétablie d'indexation, certaines de ces prestations, en particulier l'ASS et l'AI, ont connu

(16) Depuis le 1^{er} janvier 1995, la BMAF est indexée sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac, et un ajustement l'année suivante rétablit une évolution conforme à celle effectivement constatée sur les prix.

avant 1997 une érosion marquée de leur pouvoir d'achat. Sous la pression des événements (mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998), ces deux minima sociaux ont été fortement revalorisés en 1998. Le montant de l'ASS a été alors réaligné sur celui du RMI. Depuis 1998, année de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ils sont revalorisés en fonction des prix. Certains minima sociaux peuvent par ailleurs bénéficier de « coups de pouce » ponctuels décidés par le gouvernement, qui s'ajoutent alors à la revalorisation annuelle.

2. Évolution des minima sociaux depuis 1990 en euros constants de 2007



Lecture : Les montants des minima sociaux présentés ici correspondent aux montants maximaux de base versés aux personnes seules (aux femmes enceintes pour l'API). L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) permettent d'atteindre le minimum vieillesse, seuil garanti.

Dans le cadre de la réduction du temps de travail (RTT) des lois Aubry du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, la durée légale mensuelle du travail est passée à 35 heures au 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et au 1^{er} janvier 2002 pour les autres entreprises. Durant une période transitoire (1998-2002), cinq générations de garanties mensuelles de rémunération (GMR), dont le niveau est égal au salaire minimum avant RTT, ont vu le jour. Un dispositif de convergence des différents SMIC a été ensuite mis en place sur trois ans pour revenir à un SMIC unique en juillet 2005. Il coexiste donc, essentiellement entre 2000 et 2005, un SMIC théorique à 35 heures et un autre à 39 heures.

Note : (*) SMIC mensuel net de prélèvements (cotisations sociales, CSG, CRDS) en moyenne annuelle.

Sources : SMIC, INSEE. Minima sociaux, DREES.

Depuis les années quatre-vingt, ou, pour l'ASS et l'AI, depuis 1998, le pouvoir d'achat des minima sociaux est relativement stable. Parallèlement, le pouvoir d'achat du SMIC a augmenté, en particulier depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ainsi, on assiste depuis plus de dix ans à un éloignement progressif des montants des minima sociaux par rapport au montant du SMIC.

La hiérarchie des barèmes des minima sociaux n'est par contre pas modifiée. Après l'AER, le minimum vieillesse et l'AAH sont les minima les plus élevés. Ces deux dernières allocations ont légèrement augmenté par rapport à leur niveau de 1990, ce qui s'est traduit par un gain de 28 euros (en euros constants 2007), soit + 4,8 %. Cette hausse s'est essentiellement concentrée sur la période 1995-1999. L'AI, dont le niveau a été revalorisé en 1998 de 66 euros (en euros constants 2007) soit de 28,1 %, est le minimum social dont le montant est le plus bas. L'ASS, également revalorisée en 1998 d'environ 30 euros (en euros constants 2007), soit + 7,4 %, évolue depuis comme les prix et est de montant comparable au RMI.

6. Évolution du pouvoir d'achat des principaux minima sociaux d'âge actif

Base 100 en 1998

	RMI	API	ASS	AAH	SMIC mensuel net(*)
1990	99,3	100,5	98,9	96,6	92,8
1998	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1999	102,5	100,2	102,5	101,5	101,3
2000	102,8	99,0	102,8	100,8	103,4
2001	103,3	99,2	103,3	101,3	104,9
2002	103,4	99,3	103,4	101,6	—
2003	102,9	99,0	102,9	101,1	—
2004	102,2	98,5	102,2	100,6	—
2005	102,1	98,9	102,1	100,7	—
2006	102,4	99,1	102,3	101,0	104,5
2007	102,7	99,3	102,6	101,3	105,6

Note : (*) SMIC mensuel net 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel net 35 heures à partir de 2006, en moyenne annuelle.

Sources : SMIC mensuel net, INSEE. Minima sociaux, DREES.

7. Évolution des principaux minima sociaux d'âge actif relativement au SMIC(*)

En %

	RMI	API	ASS	AAH
1990	48,7	64,9	48,6	67,8
1998	45,6	60,0	45,6	65,1
1999	46,3	59,6	46,4	65,5
2000	46,2	58,6	46,3	64,7
2001	45,5	57,5	45,6	63,8
2006	44,6	56,9	44,7	62,9
2007	44,3	56,4	44,3	62,4

Note : (*) SMIC mensuel net 39 heures jusqu'en 2001 et SMIC mensuel net 35 heures à partir de 2006, en moyenne annuelle.

Sources : SMIC, INSEE. Minima sociaux, DREES.

Au total, sur la période 1998-2007, soit sur neuf ans, les évolutions en euros constants des minima varient entre - 0,7 point pour l'API et + 2,7 points pour le RMI (tableau 6). Parallèlement, sur cette période qui inclue la con-

vergence des SMIC (2003 à 2005) dans le cadre du processus de réduction du temps de travail, l'évolution du SMIC mensuel net est de + 5,6 points. Ainsi, le rapport des minima sociaux pour les personnes d'âge actif au salaire minimum a diminué (tableau 7). En 1990, le montant de l'API représentait 64,9 % du montant du SMIC ; il valait 60,0 % en 1998 ; il vaut 56,4 % en 2007. Le rapport du RMI au SMIC connaît une érosion similaire : il passe de 48,7 % du salaire minimum en 1990 à 45,6 % en 1998 et 44,3 % en 2007.

Il reste que les montants des minima sociaux versés aux bénéficiaires ne peuvent, à eux seuls, refléter le niveau de vie des allocataires. En effet, les ménages d'allocataires perçoivent à côté de cette prestation minimale d'autres revenus et transferts sociaux.

4. Niveau de vie et droits connexes

4.1. Des niveaux de vie variables selon le minimum social

Des estimations du niveau de vie des bénéficiaires de trois minima sociaux (RMI, API et AAH) ont été réalisées par la DREES à partir du modèle de microsimulation INES, prenant en compte les différentes ressources des ménages, en tenant compte des transferts sociaux et fiscaux (Mirouse et Pouget, 2008 et encadré 2). En 2006, le niveau de vie annuel moyen estimé est compris entre 8 550 euros pour le RMI et 14 020 euros pour l'AAH (tableau 8). Ainsi, en moyenne, le niveau de vie des bénéficiaires du RMI est nettement en dessous du seuil de pauvreté, tel qu'il est défini par convention au niveau européen, c'est-à-dire d'un montant égal à 60 % du niveau de vie médian⁽¹⁷⁾ : il représente 84 % de ce seuil. Le niveau de vie des bénéficiaires de l'API est quant à lui proche du seuil de pauvreté à 60 % (98 % du seuil) et celui des bénéficiaires de l'AAH est significativement au-dessus (138 % du seuil).

2. L'estimation des niveaux de vie des bénéficiaires de minima sociaux^(*)

Par définition, le niveau de vie d'une personne est le même que celui de chacun des membres du ménage auquel il appartient. Il correspond à l'ensemble des revenus disponibles du ménage (une fois rajoutées les prestations et déduits les impôts et taxes), rapporté au nombre d'unités de consommation.

Les statistiques de niveaux de vie présentées dans l'article sont des estimations réalisées par la DREES à partir du modèle de microsimulation INES. Elles sont limitées au champ d'individus vivant dans un ménage dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

(*) Cet encadré s'appuie sur les encadrés 1 à 3 de Mirouse et Pouget (2008).

(17) Le niveau de vie médian est tel que la moitié de la population a un niveau de vie inférieur et l'autre moitié a un niveau de vie supérieur.

1. Le modèle de microsimulation INES

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation sociofiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation INES, développé par la DREES et l'INSEE, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux de l'INSEE et de la DGI. Celle-ci combine les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi de l'INSEE au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus fiscaux de 2004, recalées afin de refléter la situation en 2006. Ce calage s'appuie sur l'observation disponible relative à la déformation de la structure sociodémographique et économique de la population et à la croissance globale des revenus catégoriels.

La microsimulation applique à chaque ménage les règles de calcul des principaux transferts sociaux et fiscaux, en tenant compte de sa composition, de l'activité de ses membres et de son revenu imposable. Sont ainsi pris en compte les prestations familiales, les minima sociaux, l'allocation logement locative, la contribution sociale généralisée, la contribution au remboursement de la dette sociale, l'impôt sur le revenu et la prime pour l'emploi. La taxe d'habitation est tirée directement des fichiers fiscaux (taxe d'habitation versée en 2004), puis actualisée en 2006 en fonction de son évolution.

Sur l'ensemble des prestations imputées, le modèle couvre 90 % des masses financières versées aux ménages. Les principales omissions, faute de l'observation de paramètres en permettant le calcul, concernent les allocations logement pour les accédants à la propriété et l'allocation personnalisée d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes. Ne sont pas non plus prises en compte les taxes et aides locales (en dehors de la taxe d'habitation), la multiplicité des barèmes rendant leur calcul délicat.

2. Le calcul particulier de l'éligibilité aux minima sociaux

L'éligibilité aux minima sociaux ne figure pas parmi les informations directement renseignées dans les enquêtes Revenu fiscaux. Elle est donc simulée à partir notamment des conditions de ressources et des configurations familiales. Usuellement, cette éligibilité est imputée sur une base annuelle : en effet, ces enquêtes fournissent les revenus annuels déclarés fiscalement. Or, dans les faits, l'éligibilité au RMI ou à l'API est calculée chaque trimestre par les caisses d'allocations familiales ou de la Mutualité sociale agricole. Elle l'est par contre annuellement pour l'AAH.

Dans le cadre de cet article, comme dans la plupart des analyses usuelles issues de INES, les personnes considérées comme éligibles au RMI ou à l'API sont celles qui, au regard des ressources annuelles, et donc de la moyenne des ressources par trimestre, sont éligibles pour l'ensemble de l'année. C'est le niveau de vie moyen de ces personnes qui est calculé.

En complément de ces résultats, Mirouse et Pouget (2008) utilisent un module amélioré d'éligibilité au RMI amélioré, qui effectue une simulation trimestre par trimestre. Le calcul mobilise toutes les informations disponibles permettant d'appréhender l'évolution de la situation au fil de l'année (calendrier rétrospectif d'activité de l'enquête Emploi, etc.). Ce calcul montre notamment que, sur 100 personnes bénéficiaires du RMI au moins un trimestre dans l'année, 25 % le sont un seul trimestre, 16 % le sont deux trimestres, 10 % le sont trois trimestres et 49 % le sont quatre trimestres (champ étudié dans l'article).

8. Niveaux de vie annuels des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'AAH en 2006

	Niveau de vie moyen		En % du seuil de pauvreté	
	En euros	En % du niveau de vie médian de la population	Avec le seuil à 60 %	Avec le seuil à 50 % ^(*)
RMI	8 550	50	84	101
API	9 930	59	98	117
AAH	14 020	83	138	166

Notes : Ces résultats correspondent à une moyenne qui prend en compte le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux qui le sont pour l'ensemble de l'année (voir méthodologie en encadré 2) ; (*) Autre seuil utilisé par l'INSEE, privilégié autrefois dans les analyses françaises, avant que le seuil à 60 % ne devienne le seuil de référence au niveau européen.

Source : INSEE-DGI, Enquête Revenus fiscaux 2004 (actualisée 2006), modèle de microsimulation INES, calculs DREES.

La hiérarchie des niveaux de vie selon le minimum social perçu recoupe ainsi celle observée à partir des barèmes. Notamment, l'allocation aux adultes handicapés est restée, avec le minimum vieillesse, l'allocation la plus élevée depuis le début des années quatre-vingt. Ce constat est également vérifié dans d'autres pays européens, excepté au Portugal et en Allemagne (Chaput, Julienne et Lelièvre, 2007). « Le choix « implicite » est d'accorder une allocation plus favorable aux personnes dotées de caractéristiques qui ne leur permettent pas d'espérer une amélioration de leurs revenus, alors que les difficultés d'accès à un emploi rémunérateur sont considérées comme temporaires pour les autres » (ONPES, 2004). L'objectif de l'API, qui est l'aboutissement de la reconnaissance de la monoparentalité dans les années soixante-dix, est d'apporter un soutien financier aux mères de jeunes enfants en attendant qu'elles deviennent autonomes. En ce sens, elle s'apparente davantage à une prestation familiale sous conditions de ressources. Quant au niveau du RMI, « il ne pouvait pas être trop élevé si l'on voulait que les allocataires aspirent à 'sortir' le plus vite possible du RMI », et il a été conçu dès l'origine « pour 'loger' des mesures d'intéressement » (Fragonard, 2008).

Le niveau de vie des bénéficiaires du RMI présente cependant une certaine dispersion en fonction de la situation familiale (tableau 9). Les personnes seules et les familles monoparentales au RMI ont des niveaux de vie légèrement supérieurs, en moyenne, à ceux des couples, contrairement à ce qui s'observe en population générale. Ce sont toutefois les ménages dits « complexes » qui ont en moyenne le niveau de vie le plus élevé.

9. Niveau de vie annuel des bénéficiaires du RMI en 2006 selon la situation familiale

En euros

	Ensemble	Couples		Personnes seules	Familles mono-parentales	Ménages complexes
		avec enfant(s)	sans enfant			
Bénéficiaires du RMI	8 550	6 240	5 650	6 850	7 730	12 460
Ensemble de la population	19 240	19 100	21 690	17 130	13 760	19 210

Note : Ces résultats correspondent à une moyenne qui prend en compte le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux qui le sont pour l'ensemble de l'année (voir méthodologie en encadré 2).

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 2004 (actualisée 2006), modèle de micro-simulation INES, calculs DREES (extrait d'un tableau publié dans Mirouse et Pouget, 2008).

4.2. La contribution essentielle des aides au logement

Les aides personnelles au logement ont pour vocation de soutenir les familles modestes dans leur effort financier consacré au logement principal. Trois aides coexistent : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS). Non cumulables, elles sont attribuées selon des critères de ressources, de situation familiale et de situation de logement, dans l'ordre de priorité suivant : APL, ALF, ALS. Leur montant varie en fonction de différents critères tels que les ressources des personnes, leur zone de résidence et leur situation familiale. En 2006, le montant mensuel moyen de l'APL était de 202 euros, celui de l'ALF de 233 euros et celui de l'ALS de 161 euros (cf. CNAF).

Les bénéficiaires de minima sociaux sont nombreux à bénéficier d'au moins une de ces aides, pour autant qu'ils sont locataires ou accédants à la propriété et que leurs logements respectent certaines normes (salubrité, sécurité, superficie minimale). En particulier, ils respectent le plus souvent la condition de ressources. Les allocataires du RMI et de l'API sont même éligibles de droit lorsque les conditions de logement sont respectées : selon leur situation familiale, ils sont éligibles de droit à l'ALF (pour les personnes ayant un enfant ou une personne à charge) ou sinon à l'ALS. L'APL est réservée aux personnes ayant un logement conventionné. Ces aides au logement ne sont pas prises en compte comme ressources dans le calcul des allocations RMI et API, mais les personnes concernées se voient déduire un forfait logement du montant de leur allocation de minimum social (de 53,75 euros par mois pour le RMI et de 52,90 euros par mois pour l'API, au 1^{er} janvier 2008, ce forfait étant également déduit pour les allocataires du RMI ou de l'API logés gratuitement ou propriétaires sans charge de remboursement d'emprunt).

Au 31 décembre 2006, parmi les allocataires de minima sociaux payés par les caisses d'allocations familiales de métropole, 57 % des allocataires du RMI, 66 % des allocataires de l'API et 52 % des allocataires de l'AAH ont bénéficié d'une aide au logement (cf. CNAF). Pour les personnes inscrites au RMI tout au long de l'année 2006, les simulations issues du modèle INES conduisent à estimer que les allocations logement ont constitué en moyenne 20,6 % de leurs ressources totales. Après l'allocation RMI, l'allocation logement constitue ainsi la deuxième composante des ressources de ces personnes (Mirouse et Pouget, 2008). Si l'on analyse par ailleurs la composition des ressources des seuls bénéficiaires du RMI ayant touché une allocation logement, la part de cette allocation s'élève même à 31 % de leurs ressources (tableau 10).

10. Répartition des ressources des bénéficiaires du RMI en 2006

En %

	Parmi les bénéficiaires n'ayant pas touché d'aide au logement	Parmi les bénéficiaires ayant touché une aide au logement	Ensemble des bénéficiaires du RMI
RMI	55,3	37,6	43,5
Allocations logement	0,0	31,0	20,6
Prestations familiales	14,7	17,1	16,3
Revenus d'activité	17,6	6,5	10,2
Allocations chômage	2,4	3,1	2,9
Autres(*)	9,9	4,7	6,4
Total	100,0	100,0	100,0

Notes : Ces résultats correspondent à une moyenne qui prend en compte le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux qui le sont pour l'ensemble de l'année (voir méthodologie en encadré 2) ; (*) Y compris autres minima sociaux, pensions de retraite, pensions alimentaires.

Source : INSEE-DGI, Enquête Revenus fiscaux 2004 (actualisée 2006), modèle de micro-simulation INES, calculs DREES.

La simulation des niveaux de vie réalisée à partir du modèle INES ne rend toutefois pas compte de l'ensemble des droits connexes (seules les aides au logement ayant donc pu, à ce titre, être prises en compte dans le modèle), de même que peut être difficilement appréhendé l'impact des aides locales.

4.3. Droits connexes et aides locales

Au-delà de l'allocation, l'inscription à un minimum social procure en effet des droits indirects, liés donc au statut, appelés « droits connexes », principalement dans le domaine de la santé, du logement, de l'accès au téléphone et aux transports. Diverses aides complémentaires peuvent par

ailleurs être versées par les départements, les communes, les organismes de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole. Ces aides locales peuvent prendre des formes variables et être plus ou moins systématiques, leur recensement exhaustif étant de ce fait difficile à réaliser (ONPES, 2004 et Létard, 2005).

4.3.1. Les droits rattachés au bénéfice du RMI

Ainsi, Létard (2005) a établi une liste de droits connexes ouverts aux bénéficiaires du RMI du fait de leur statut :

- selon l'article 81-9 du Code général des Impôts, les bénéficiaires du RMI sont exonérés d'office d'impôts, et de certaines taxes comme la taxe d'habitation⁽¹⁸⁾ afférente à leur habitation principale ou, à leur demande, la redevance audiovisuelle ;
- le RMI ouvre droit également à la neutralisation des revenus d'activité, des indemnités de chômage ou de maladie pour le calcul de leurs prestations familiales et en particulier les aides au logement ;
- en matière d'accès à la santé gratuite, les allocataires du RMI et leurs ayants droit sont éligibles de plein droit à la couverture maladie universelle de base (CMU) et complémentaire (CMUC), ainsi qu'à toutes les prestations en nature perçues au titre de l'assurance-maladie maternité. Qu'ils soient ou non au RMI pendant toute la période, ils sont éligibles automatiquement pour une durée de 1 an à la CMUC ;
- si l'allocataire ne peut prétendre à une autre aide au logement (APL ou ALF), il a accès à l'allocation logement social (ALS) à taux plein, à condition que l'habitation respecte certaines normes de peuplement, de superficie et de salubrité. Les bénéficiaires peuvent obtenir des dérogations à ces normes, à titre exceptionnel. Il convient d'ajouter à cela que le RMI n'entre pas dans les ressources prises en compte lors de l'attribution de l'allocation logement ;
- les demandeurs ont, enfin, accès au dispositif d'insertion associé au minimum social.

À côté de ces droits connexes, certaines prestations locales facultatives ou extra-légales, relevant à la fois de l'action sociale départementale et communale, viennent compléter les revenus des bénéficiaires du RMI. Il peut s'agir, par exemple, de réductions régionales ou communales dans les transports en commun, de tarifs particuliers pour la cantine ou bien d'attribution de prêts ou d'avance remboursables. Elles sont généralement dispensées sur critère de revenus, mais parfois aussi selon le statut, dans des conditions d'attribution variables selon les localités. Ces aides sont mal connues et difficiles à recenser, l'estimation de leur impact sur le niveau de vie des bénéficiaires étant ainsi peu aisée à réaliser.

(18) À condition que les revenus des personnes qui vivent sous le même toit ne dépassent pas les plafonds prévus par la législation fiscale.

4.3.2. Un inégal rattachement de droits connexes selon le minimum social perçu

Au bénéfice de différents minima sociaux ne sont pas toujours associés de façon systématique les mêmes droits connexes. Cette partie analyse plus particulièrement les différences de droits attachés au bénéfice du RMI, de l'API et de l'ASS.

Ainsi, le RMI, l'API et l'ASS ne sont pas soumis à un traitement fiscal identique. S'ils sont tous exonérés de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le RMI et l'API, comme toutes les prestations familiales, ne sont pas imposés sur le revenu. Ces deux minima, par nature non contributifs, sont également exonérés de la cotisation sociale généralisée (CSG) et du paiement de la cotisation à la CMU. Seule l'ASS est imposable et soumise à la CSG. En contrepartie, cependant, tous les trimestres d'indemnisation en ASS sont validés au titre de l'acquisition de droits à la retraite, alors que le temps de passage par d'autres minima sociaux n'ouvre pas ces droits.

Par ailleurs, les titulaires du RMI bénéficient d'office de régimes d'exonérations diverses prévus en fonction du statut de la personne et non pas en fonction du revenu. C'est vrai ainsi pour la taxe d'habitation, qui est maintenue l'année qui suit la sortie du dispositif, selon l'article 1414 du Code général des Impôts, alors que ce n'est pas le cas pour les titulaires de l'ASS et de l'API. Depuis la meilleure prise en compte des ressources dans le calcul de cet impôt, depuis la loi de finances 2000, ces derniers en sont, toutefois, exemptés dans les faits.

C'est également le cas pour la redevance audiovisuelle dont les allocataires du RMI sont exonérés, alors que les allocataires de l'ASS et de l'API doivent s'y soumettre, selon l'article 1605 bis du Code général des Impôts. Enfin, selon les termes de l'article R.20-34 du Code des Postes et télécommunications électroniques, les allocataires du RMI et de l'ASS qui ont souscrit un abonnement au service téléphonique fixe auprès de l'opérateur qui les dessert bénéficient, sur leur demande, d'une réduction de leur facture téléphonique (condition d'accès à la tarification sociale téléphonique fondée sur le statut et non pas sur les ressources).

Des améliorations ont été apportées, en revanche, en matière d'harmonisation de la condition de ressources applicable pour percevoir les aides au logement ALS et ALF, depuis qu'elles ont été réformées en 2001 et 2002. Ces aménagements ont conduit, entre autres, à élargir leur bénéfice à taux plein à d'autres allocataires de minima sociaux (comme l'ASS, par exemple) à côté des titulaires du RMI ou de l'API, qui y avaient déjà accès automatiquement du seul fait de leur statut.

Des différences d'accès à la santé gratuite restent par ailleurs observables. Les allocataires du RMI sont éligibles de droit à la CMUC. Pour en bénéficier, ils doivent seulement remplir un formulaire indiquant leur choix

concernant la gestion de leurs prestations, par leur caisse d'assurance maladie ou un organisme complémentaire volontaire pour participer au dispositif. Les allocataires de l'API, qui ont également un montant de ressources compatible avec celui de la CMUC – s'ils ne sont pas en intéressement – doivent remplir l'intégralité des formalités, avec examen des ressources et choix de l'organisme gestionnaire de leurs prestations. Il ne s'agit pas pour eux d'un droit connexe au bénéfice de l'API.

Les titulaires de minima sociaux peuvent enfin accéder à certains dispositifs d'action sociale. Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS perçoivent la prime de Noël, dont la reconduction automatique d'une année sur l'autre n'est en principe pas prévue mais observée dans les faits depuis plusieurs années. Depuis le décret du 8 avril 2004, les familles à revenus modestes peuvent bénéficier également d'une tarification spéciale pour leur consommation d'électricité. En principe les allocataires de minima sociaux peuvent obtenir cette tarification spéciale qui consiste en une réduction de 30 à 50 % du montant de la facture sur les 100 premiers kWh mensuels de consommation.

Au-delà des différences portant sur les aides nationales, il faut ajouter l'hétérogénéité des situations territoriales quant à l'attribution des aides extra-légales, laissées à la discrétion du département ou de la commune, qui peuvent être conditionnées par le niveau des ressources mais aussi parfois par le statut.

Références bibliographiques

- Algava E. et M. Avenel (2001) : « Les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé », *Études et Résultats*, DREES, n° 112, avril.
- Anguis M. (2007) : « La population des allocataires du RMI : tendances d'évolution et disparités départementales », *Études et Résultats*, DREES, n° 568, avril.
- Anguis M. (2008) : « Les bénéficiaires du RMI : des profils et des parcours passés très divers » in *RMI, l'état des lieux*, La Découverte, Coll. 'Recherches', janvier.
- Augris N. (2006) : « L'allocation supplémentaire du minimum vieillesse, bénéficiaires au 31 décembre 2005 », *Document de Travail DREES*, n° 105, Série statistiques, décembre.
- Augris N. (2008) : « Les allocataires du minimum vieillesse », *Études et Résultats DREES*, n° 631, avril.
- Bélorgey J-M. (2000) : *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du Commissariat général du Plan, juin.
- Bourgeois A., L. Caussat, M. Duée, N. Lebourg et P. Levrey (2007) : « Les comptes de la protection sociale en 2006 », *Document de Travail DREES*, n° 120, Série statistiques, décembre.

- Cazain S., S. Donné, M. Hennion et E. Nauze-Fichet (2008) : « Les effectifs du RMI : tendances d'évolution et répartitions territoriales » in *RMI, l'état des lieux*, La Découverte, Coll. 'Recherches', janvier.
- Cazain S., M. Hennion et E. Nauze-Fichet (2008) : « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2007 », *Études et Résultats DREES*, n° 627, mars, *l'E-ssentiel*, CNAF, n° 71, décembre.
- Chanut J-M. et H. Michaudon (2004) : « L'AAH, un minimum social destiné aux adultes handicapés », *Études et Résultats*, n° 344, octobre.
- Chaput H., K. Julienne et M. Lelièvre (2007) : « L'aide à la vieillesse pauvre : la construction du minimum vieillesse », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 1, janvier-mars, La Documentation française.
- Eydoux A. et M-T. Letablier (2007) : « Les familles monoparentales en France », *Rapport de recherche CEE*, n° 36, juin.
- Fragonard B. (2008) : « Préface » in *RMI, l'état des lieux*, La Découverte, Coll. 'Recherches', janvier.
- Gilles C. et C. Loisy (2007) : « L'allocation spécifique de solidarité : caractéristiques et évolution des allocataires », *Études et Résultats DREES*, n° 394, avril.
- Létard V. (2005) : « Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires sociales sur les minima sociaux », *Rapport d'information du Sénat*, n° 334, mai.
- Mirouse B. et J. Pouget (2008) : « Le niveau de vie des bénéficiaires du RMI » in *RMI, l'état des lieux*, La Découverte, Coll. 'Recherches', janvier.
- Nauze-Fichet E. (2008) : « Le système français de minima sociaux », *Recherches et Prévisions*, n° 91, mars.
- Nivière D. (2006) : « Le nombre d'allocataires de minima sociaux en 2005 », *Études et Résultats DREES*, n° 539, novembre.
- ONPES (2004) : *Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française.
- Pétour P. (2001) : « Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents », *Regards sur l'Actualité*, n° 268, La Documentation française, février.
- Pla A. (2006) : « Des passages plus ou moins durables dans les dispositifs de minima sociaux », *Études et Résultats DREES*, n° 536, novembre.
- Pla A. (2007) : « Sortie de minima sociaux et accès à l'emploi : premiers résultats de l'enquête de 2006 », *Études et Résultats DREES*, n° 567, avril.
- Sautory O. (2007) : « Les allocataires de minima sociaux en 2006 », *Études et Résultats DREES*, n° 617, décembre.
- Vanlerenbergue P. (1992) : « RMI : le pari de l'insertion », *Rapport de la Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion*, La Documentation française.
- Wresinski J. (1987) : *Grande pauvreté et précarité économique*, Rapport au Conseil économique et social, Journal officiel, 28 février.

Complément C

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2007

Jean Boissinot et Julien Deroyon

DGTPE

Benoît Heitz et Véronique Rémy

DARES

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, instaurés en 1993 et progressivement étendus depuis, constituent aujourd'hui le socle de la politique en faveur de l'emploi en France. Depuis le 1^{er} juillet 2007, les exonérations prévues par la loi Fillon sont maximales au niveau du SMIC (26 points pour les entreprises de plus de vingt salariés, 28,1 points dans les entreprises de moins de vingt salariés) et leur montant est linéairement décroissant jusqu'à 1,6 SMIC ; leur coût brut (sans tenir compte des recettes liées à leurs effets sur l'emploi) pour les finances publiques est de l'ordre de 21,5 milliards d'euros pour l'année 2007.

1. Rapide historique

Le tournant vers les mesures générales de réduction du coût du travail est pris au début des années quatre-vingt-dix à la suite des travaux du Commissariat général du Plan (rapports Charpin, 1992 et Brunhes, 1993). À l'époque, le chômage ne cesse d'augmenter depuis 1991, touchant à la fin de 1993 plus de 10 % de la population active.

La population active augmente alors certes de manière dynamique, mais au regard de ses partenaires, la France crée moins d'emplois pour un niveau de croissance donné. On estime alors que pour stabiliser le chômage, une croissance de l'ordre de 2,5 % par an serait nécessaire. Il faut soit pousser les feux de la croissance, soit « enrichir la croissance en emplois », c'est-à-dire créer plus d'emplois pour un niveau d'activité donné.

Ces rapports suggèrent qu'au sein des pays industrialisés, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffre pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen. En revanche, alors que jusqu'en 1968 le salaire minimum prenait du retard par rapport au salaire moyen, l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et celui au niveau du salaire moyen s'est fortement réduit de 1970 à 1985. *Ces années ont, par ailleurs, été marquées par la détérioration de la situation de l'emploi, qui a affecté plus particulièrement les personnes peu qualifiées. Ainsi, les pouvoirs publics ont décidé de réduire de manière ciblée le coût du travail au niveau du SMIC.*

En effet, le salaire minimum en France, de par sa proximité avec le salaire médian, empêchait que le salaire des moins qualifiés ne s'ajuste à leur productivité, induisant une très forte concentration du sous-emploi chez ces salariés. *Dans ce contexte, l'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires, en réduisant le coût du travail sans abaisser le niveau de rémunération du salarié, permet un meilleur ajustement de l'offre à la demande de travail et réduit donc le chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat.* Des mesures d'allègement des cotisations sociales patronales pesant sur le travail non qualifié ont donc été préconisées.

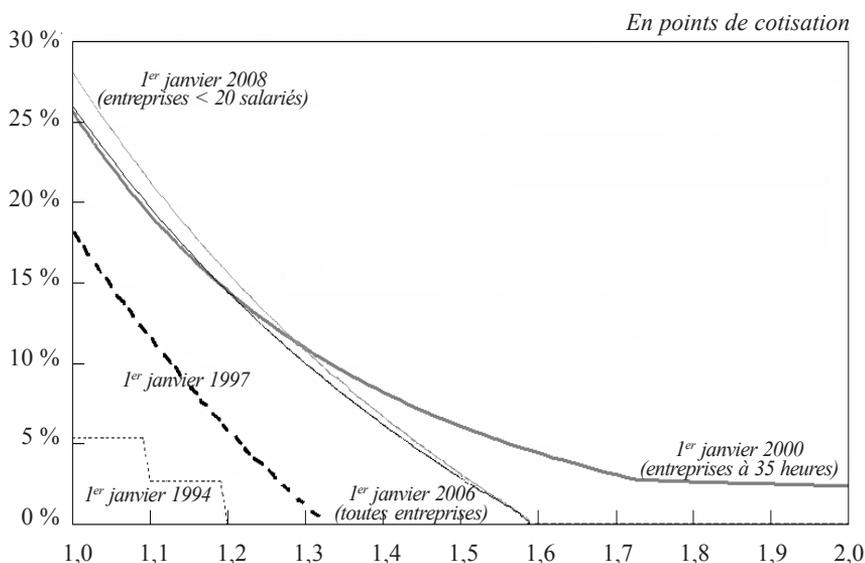
Ces allègements vont connaître une évolution en trois temps (ils seront modifiés presque chaque année) :

- jusqu'en 1998, il s'agit d'une démarche de réduction du coût du travail au voisinage du SMIC (avec un seuil de sortie variant entre 1,1 et 1,33 SMIC) pour toutes les entreprises (allègements « Balladur » puis « Juppé ») ;
- dans un deuxième temps, de 1998 à 2002, le champ des allègements est étendu pour les entreprises qui réduisent leur temps du travail (allègements « Aubry »), afin de compenser l'impact de cette mesure sur le coût du travail : l'allègement au niveau du salaire minimum passe de 18,2 à 26 points de cotisation, il décroît ensuite pour atteindre un plancher de 4 000 francs annuels un peu au-dessus de 1,7 SMIC ;
- enfin, les allègements « Fillon », instaurés progressivement de 2003 à 2005, sont accordés à toutes les entreprises pour neutraliser l'impact de la convergence vers le haut du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération (GMR, mises en place à l'occasion du passage aux 35 heures) qui affecte en particulier les entreprises restées à 39 heures⁽¹⁾. Après une mesure d'extension des allègements dans les plus petites entreprises intervenue au 1^{er} juillet 2007, le montant maximal est de 26 points (respectivement, 28,1 points) au niveau du SMIC dans les entreprises de plus de vingt salariés (respectivement, moins de vingt salariés) et le seuil de sortie est fixé à 1,6 SMIC.

(1) Cette réforme modifie également le mode de calcul des allègements qui sont alors basés sur le salaire horaire.

Le graphique 1 qui suit présente les différentes formes des principaux barèmes mis en œuvre (certains barèmes ne sont pas représentés) (pour une présentation détaillée des barèmes voir l'encadré 1).

1. Barème des allègements en fonction du niveau du salaire (en parts de SMIC)



Lecture : Au 1^{er} janvier 2008, l'allègement est de 19,7 points de cotisation (respectivement, 21,3 points de cotisation) pour un salaire de 1,1 SMIC dans une entreprise de plus de vingt salariés (respectivement, moins de vingt salariés).

Source : DARES-DGTPE.

1. Historique des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

Dès juillet 1993, le gouvernement d'Édouard Balladur met en place une exonération de cotisations sociales d'allocations familiales, totale pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,1 SMIC, partielle (de 50 %) pour les salaires compris entre 1,1 et 1,2 SMIC. Il est prévu une extension progressive de la mesure jusqu'à 1,6 SMIC. La formule de la franchise de cotisations portant sur une partie du salaire et concernant tous les salariés n'a pas été retenue. Elle présentait l'avantage de ne pas poser de problème de seuil mais était excessivement coûteuse.

À partir de 1995, un allègement dégressif des cotisations patronales d'assurance-maladie est introduit. En 1996, le gouvernement d'Alain Juppé fusionne l'ensemble des dispositifs dans un allègement dégressif de cotisations sociales employeurs pour tous les salaires inférieurs à 1,33 SMIC. La baisse du coût du travail au niveau du SMIC est de 12 % et, au total, plus de 5 millions de salariés bénéficient en 1997 de ces allègements. À partir de 1996, ces mesures représentent une dépense de l'ordre de 6 milliards d'euros par an, soit plus que

les aides à l'emploi marchand ciblées sur des personnes en difficulté qui avaient été jusqu'alors le principal moyen d'action de la politique de l'emploi.

En 1997, le gouvernement de Lionel Jospin maintient les allègements de charges tandis que la réflexion se développe sur leur pertinence et leur profil (Malinvaud, 1998). Les lois « Aubry » instaurent, sous condition de mise en œuvre de la réduction de la durée du travail (RTT), de nouveaux allègements de cotisations sociales employeurs plus élevés au niveau du SMIC (26 points de cotisations contre 18,2 précédemment) et plus étendus dans l'échelle des salaires (avec un plancher de 4 000 francs annuels un peu au-dessus de 1,7 SMIC).

Enfin, les allègements instaurés par la loi « Fillon » de 2003 visent, outre la simplification des dispositifs (l'aide forfaitaire de 4 000 francs par salarié a été au passage supprimée), à éviter un surcoût pour les entreprises, lié à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR.

Il est ensuite possible de s'interroger sur ce que serait aujourd'hui le montant d'allègements de cotisations destinés aux travailleurs à bas salaires si la RTT n'avait pas été mise en place, si la convergence des salaires minima n'avait pas eu lieu et si le barème n'avait pas été modifié depuis 1998.

Dans les 21,5 milliards d'euros qui, en 2007, ont été consacrés aux allègements de cotisations destinés aux travailleurs à bas salaires, une part importante est imputable à la réduction du temps de travail et à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui en a découlé. En effet, les modifications du barème intervenues depuis 1998 ont été principalement motivées par la forte croissance du SMIC horaire consécutive à la réduction du temps de travail et à la convergence des GMR (+ 31 % entre 1998 et 2005).

Pour quantifier la part des allègements qui est liée à la RTT et à la convergence des garanties mensuelles de rémunération qui s'en est suivie, il faut imaginer un scénario contrefactuel dans lequel le barème n'aurait pas été modifié depuis 1998 et la RTT n'aurait pas été mise en place. Sous l'hypothèse que le SMIC, dans ce scénario, aurait crû de 1998 à 2007 à la même vitesse que le salaire moyen, les allègements auraient augmenté au même rythme que la masse salariale. Une hypothèse supplémentaire consiste à supposer que cette dernière aurait elle-même progressé comme la valeur ajoutée, soit environ 4,0 % par an sur la période. Sachant que 6,4 milliards d'euros étaient consacrés aux allègements « Juppé » en 1998, dernière année avant la RTT, le montant des allègements « Juppé » serait dans un tel scénario égal à 9 milliards d'euros en 2007.

D'après les hypothèses retenues pour l'évolution des dépenses d'allègements et avec les réserves exprimées précédemment, le coût des allègements sur les bas salaires serait donc de l'ordre de 9 milliards d'euros en 2007, dans un scénario où la RTT n'aurait pas été appliquée et où le barème n'aurait pas été modifié après 1998. Sous ces hypothèses, on en déduit par différence qu'environ 12 milliards d'euros seraient donc imputables aux modifications du barème liées à la RTT puis à la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie.

Néanmoins ce calcul, qui cherche à séparer les coûts des allègements « offensifs » de celui des allègements « défensifs » n'implique en aucun cas qu'ils aient eu, du fait d'un contexte différent, des effets différenciés sur l'emploi : les allègements constituent une politique globale d'abaissement du coût du travail sur les bas salaires, indépendamment du contexte dans lequel ils ont été mis en œuvre. Dans ce contexte, les estimations disponibles de l'effet sur l'emploi des allègements mis en place entre 1993 et 1997 et l'extrapolation de ces effets aux

vagues suivantes d'allègements de charges laissent à penser que :

- la remise en cause des allègements mis en place entre 1993 et 1997 aurait entraîné en 1998, avant la mise en place de la RTT, la destruction de 300 000 emplois pour un gain brut de 6,4 milliards d'euros ;
- une remise en cause aujourd'hui de l'ensemble des allègements de charge entraînerait la destruction de plus de 800 000 emplois pour un gain brut de 21,5 milliards d'euros de 2008.

Évolution des cotisations sociales patronales de Sécurité sociale au niveau du SMIC

En %

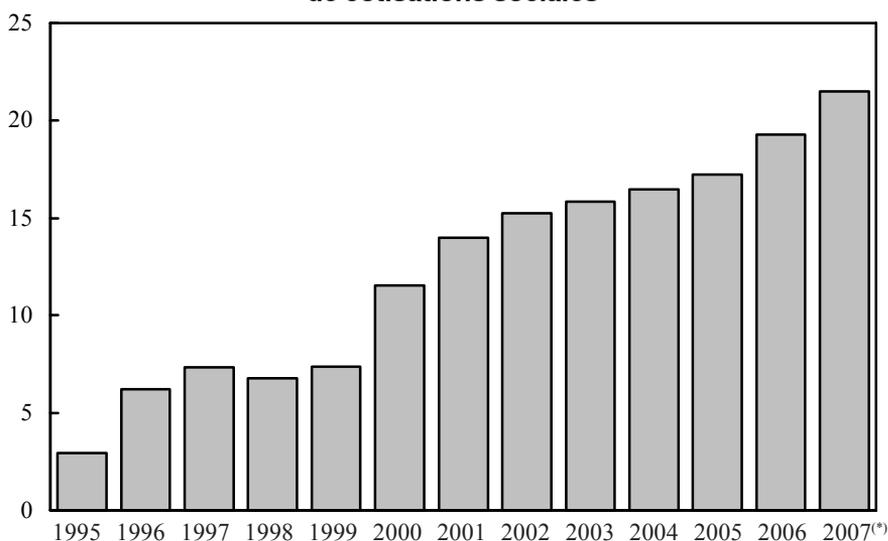
Période Nature de la mesure (salariés à temps complet)	Réduction en points du taux de cotisations employeur au niveau du SMIC	Taux de cotisations employeurs de Sécurité sociale au niveau du SMIC	Réduction en points du coût du travail au niveau du SMIC ^(**)
<i>Avant le 30 juin 1993</i>	—	30,2 ^(*)	—
<i>Du 1^{er} juillet 1993 au 31 décembre 1994</i> Suppression des cotisations familles de 1 à 1,1 SMIC et diminution de moitié entre 1,1 et 1,2 SMIC	5,4	24,8	3,7
<i>Du 1^{er} janvier 1995 au 31 août 1995</i> Seuils de la mesure précédente portés respectivement à 1,2 et 1,3 SMIC	5,4	24,8	3,7
<i>Du 1^{er} septembre 1995 au 30 septembre 1996</i> Mesure précédente + ristourne dégressive de 800 francs par mois au SMIC, s'annulant à 1,33 SMIC	18,2	12,0	12,6
<i>Du 1^{er} octobre 1996 au 31 décembre 1997</i> Fusion des deux dispositifs : ristourne dégressive unique entre 1 et 1,33 SMIC	18,2	12,0	12,6
<i>Du 1^{er} janvier 1998 au 30 juin 2003</i> Seuil de 1,33 SMIC de la mesure précédente ramené à 1,3 SMIC	18,2	12,0	12,6
<i>Du 1^{er} janvier 2000 au 30 juin 2003</i> Pour les entreprises passées à 35 heures, la partie allè- gements bas salaires vient s'ajouter à l'aide structurelle de 4 000 francs pour réduire le coût du travail des salariés percevant environ jusqu'à 1,8 SMIC mensuel. Cette aide est dégressive, maximale au niveau du SMIC (de 21 500 francs par an)	26,0	4,2	17,9
<i>A partir du 1^{er} juillet 2003</i> Ristourne unique dégressive entre 1 et 1,7 SMIC. Réduction dégressive de cotisations sociales employeur de 26 points au niveau du SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC dans sa version finale. La montée en charge du nouveau système s'étale sur trois ans (fin en juillet 2005)	26,0	4,2	17,9
<i>A partir du 1^{er} janvier 2005</i> Idem mais le seuil final est ramené de 1,7 à 1,6 SMIC	26,0	4,2	17,9
<i>A partir du 1^{er} juillet 2007</i> Idem, mais dans les entreprises de moins de 20 salariés, l'exonération est portée à 28,1 points au niveau du SMIC horaire (ce qui induit un effet de seuil très significatif)	26,0/28,1	4,4/2,3	17,9/19,4

Notes : (*) Maladie 12,8 % ; famille 5,4 % ; vieillesse 9,8 % ; accidents du travail 2,2 % (moyenne 2002) ; (**) On ne tient pas compte des évolutions du taux de cotisations employeurs hors allègements et on suppose un taux moyen de 45% sur l'ensemble de la période.

Source : DARES-DGTPE.

La succession de ces mesures a amplifié le coût de ces allègements pour les finances publiques. Il a ainsi augmenté par paliers (graphique 2), pour atteindre en 2007 environ 21,5 milliards d'euros. On peut considérer que dans ce total environ 9 milliards d'euros correspondent aux allègements généraux sur les bas salaires antérieurs à la RTT⁽²⁾. Le reste, soit environ 12 milliards d'euros, correspond à l'accroissement des allègements liés à la mise en œuvre de la RTT et la convergence vers le haut des SMICs et des GMR qui s'en est suivie (compensation du surcoût horaire pour les entreprises ayant réduit la durée du travail, et compensation des fortes hausses du salaire minimum entre 2003 et 2005 pour les autres). Cet accroissement a porté l'allègement maximum au niveau du SMIC de 18,2 à 26 points pour toutes les entreprises de vingt salariés et plus (et à 28,1 points pour celles de moins de vingt salariés) et a étendu le champ des salariés concernés de ceux rémunérés jusqu'à 1,3 à ceux rémunérés jusqu'à 1,6 SMIC⁽³⁾.

2. Évolution du montant des allègements généraux de cotisations sociales



Champ : Régime général y compris régimes spéciaux (MSA...).

Lecture : En 1995, le montant consacré aux allègements généraux de cotisations sociales représentait 2,9 milliards d'euros pour le régime général.

Note : (*) Estimation.

Source : ACOSS.

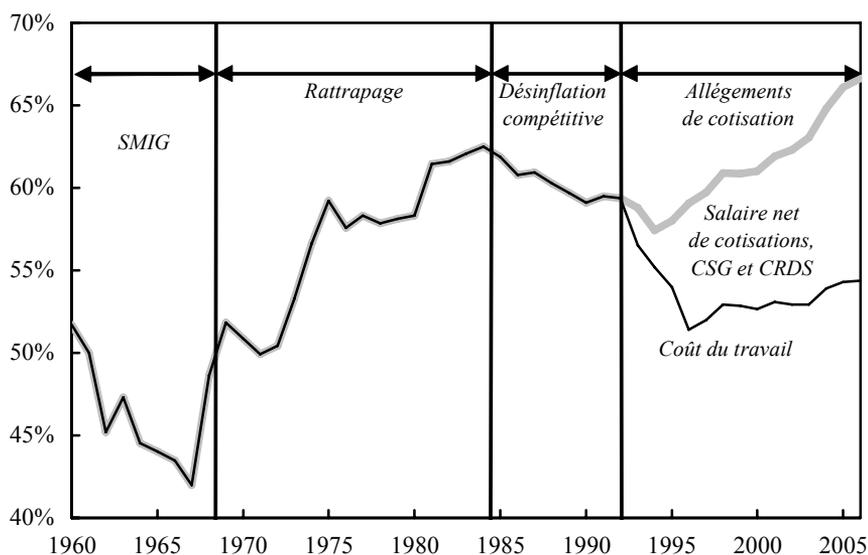
(2) Ce qui signifie que si la RTT et les hausses consécutives de SMIC n'avaient pas eu lieu et que le barème pré-RTT avait été maintenu, le total des allègements généraux sur les bas salaires serait aujourd'hui de l'ordre de 9 milliards d'euros.

(3) Ainsi qu'à l'augmentation du taux d'allègement maximum au SMIC dans les entreprises de moins de vingt salariés intervenu au 1^{er} juillet 2007, dont le coût est estimé à 640 millions d'euros en année pleine et à 320 millions d'euros en 2007.

2. Les effets des allègements sur l'emploi

Ces mesures ont eu un impact très net sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum (graphique 3). Jusqu'en 1993, SMIC net et coût du travail augmentaient à peu près au même rythme avec un resserrement marqué de l'échelle de rémunération et de coûts de la fin des années soixante au milieu des années quatre-vingt puis d'une détente de celle-ci jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Ensuite, une augmentation rapide du SMIC a conduit à un nouveau resserrement des rémunérations, le SMIC net augmentant plus rapidement que le salaire net médian entre 1993 et 2006. Avec la mise en œuvre et l'augmentation des allègements de cotisations sociales employeurs, le coût du travail au niveau du SMIC a en revanche évolué moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian, diminuant le coût relatif du travail peu qualifié pour les employeurs.

3. Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian

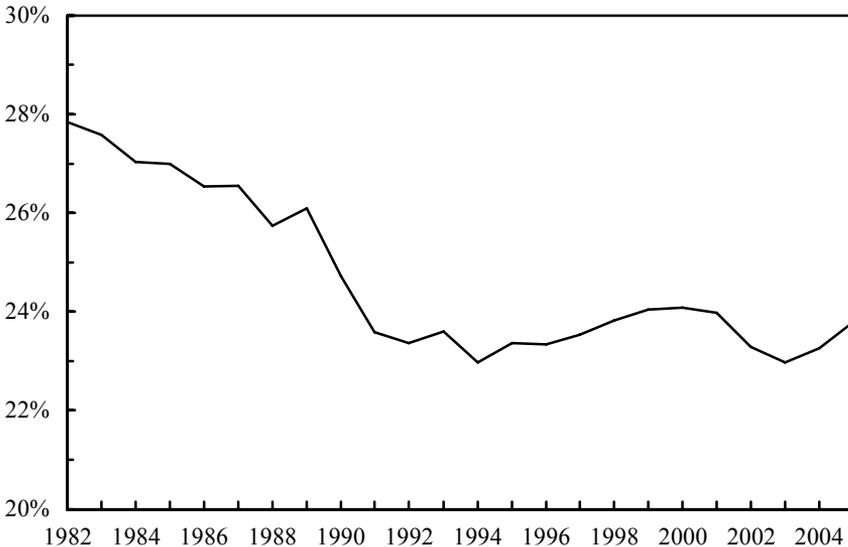


Lecture : En 2005, la rémunération nette d'un salarié à temps complet au SMIC représentant 68 % du salaire net médian tandis que le coût du travail représentait 56 % du coût (au niveau du salaire) médian.

Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

Cette réduction très substantielle du coût relatif du travail au niveau du SMIC s'est accompagnée d'une stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total (graphique 4) qui décroissait auparavant tendanciellement. On observe d'ailleurs que c'est dans les secteurs qui ont le plus bénéficié des allègements de cotisations que la part de l'emploi non qualifié s'est le plus redressée.

4. Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi



Lecture : En 1982, l'emploi non qualifié représentait 27,8 % de l'emploi total.

Notes : Un redressement a été opéré pour corriger les ruptures de série ; (1) Rupture de série Enquête Emploi annuelle/Enquête Emploi trimestrielle ; (2) Rupture de série nomenclature PCS 1982/PCS 2003

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Cette stabilisation de la part de l'emploi non qualifié semble essentiellement imputable aux allègements : si le niveau du coût du travail peu qualifié au début des années quatre-vingt-dix n'avait pas conduit à un sous-emploi de non qualifiés en France, les premiers allègements de cotisations sociales, mis en place au cours de cette période, se seraient d'abord traduits par une hausse du salaire brut de ces travailleurs (du fait de l'augmentation de la demande de travail peu qualifié de la part des entreprises consécutive à la mise en place des allègements). Cela n'a pas été observé : le salaire relatif des peu qualifiés n'a pas augmenté sur la période.

Les évaluations quantitatives confirment par ailleurs le très bon rapport coût-efficacité à moyen terme de la politique d'allègement de cotisations sociales.

L'évaluation de l'efficacité de la politique d'allègements est complexe à mener : alors que la plupart des mesures de politiques de l'emploi sont ciblées sur un public particulier (choisi selon des critères d'âge, de secteur d'activité – marchand ou non marchand – ou bien encore d'employabilité), les allègements de cotisations s'appliquent à tous les salariés, pour un niveau de salaire donné. Il est donc difficile d'évaluer économétriquement l'effet des allègements de cotisations sur l'emploi des travailleurs à bas salaires, car il n'existe pas à proprement parler de population « témoin », qui ne bénéficierait pas de la mesure.

2. Les mécanismes d'action des allègements sur l'emploi

Les créations d'emploi induites par les allègements de cotisations sociales transitent par deux canaux.

D'une part, la baisse du coût du travail permet à l'entreprise soit de baisser ses prix de vente, soit d'augmenter la profitabilité de sa production. Si l'entreprise répercute une partie de la baisse de son coût de production sur son prix de vente, ceci entraîne, par un effet « volume » (accroissement de la consommation), une augmentation de la demande de travail bénéficiant à tous les niveaux de qualification.

D'autre part, l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci, au sein de son processus de production, à du travail qualifié et du capital.

Le premier effet ne se distingue pas qualitativement d'une autre forme de baisse de prélèvement ; le second a au contraire une incidence spécifique sur la demande de travail non qualifié. En pratique, on estime que cet effet « substitution » ne joue pleinement qu'au bout de cinq ans environ. Au final, cette mesure stimule clairement l'emploi non qualifié et son effet sur l'emploi qualifié reste théoriquement ambigu (il dépend de l'ampleur respective des effets « substitution » et « volume »).

Par ailleurs, les allègements de cotisations ont souvent été couplés à d'autres mesures. Ainsi, l'extension des allègements intervenue depuis 1998 a eu pour but de compenser l'impact sur le coût du travail de la RTT et de la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie. C'est pourquoi beaucoup d'évaluations portent sur les créations d'emplois induites par la RTT ainsi que par les réductions de charges qui ont eu lieu concomitamment, sans chercher à isoler les effets de ces derniers.

Ces difficultés d'évaluation expliquent qu'un grand nombre d'études qui ont cherché à estimer l'impact sur l'emploi des allègements de cotisations sociales ont adopté une démarche prospective : ces études procèdent à une évaluation ex ante, en simulant des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Leurs conclusions dépendent par conséquent de la spécification du modèle retenu ainsi que des valeurs prises par certains paramètres, dont tous ne font pas l'objet d'un consensus. Un second type d'études, moins nombreuses mais plus intéressantes, évalue ex post l'effet des allègements sur l'emploi via des méthodes économétriques (pour une synthèse détaillée des études, voir les encadrés 3 et 4).

3. Synthèse des principales études

Un premier type d'études consiste à évaluer ex ante la politique d'allègement de cotisations en s'appuyant sur des modèles macroéconomiques plus ou moins sophistiqués. Trois grandes familles de modèles peuvent être recensées dans ce cadre.

- les analyses effectuées sur la base d'une maquette simplifiée de l'économie en équilibre partiel sur le marché du travail (pas de prise en compte des éventuels effets sur l'équilibre du marché des biens ; voir par exemple, Audric, Givord et Prost, 2000). D'inspiration néoclassique, les conclusions de ces études ne sont valables que dans le moyen/long terme (le temps que les salaires s'ajustent à la nouvelle situation). On distingue en général le travail « non qualifié », qui bénéficie des allègements de cotisations, et le travail « qualifié », qui ne connaît pas le chômage car le mode de formation de son salaire est concurrentiel. Lorsque le capital est modélisé, on suppose qu'il n'est substituable qu'avec le travail non qualifié. L'impact sur le travail qualifié de la politique d'allègements est alors nul par construction, puisqu'on suppose que la demande de travail qualifié s'ajuste toujours à l'offre, qui est exogène. Son effet sur le travail non qualifié est quant à lui directement relié à l'élasticité de substitution entre les deux types de travail (et à l'élasticité de substitution entre le travail non qualifié et le capital, lorsque ce dernier est modélisé). Les valeurs de ce paramètre varient du simple au triple selon les études, ce qui explique la variabilité des résultats obtenus (en général compris entre 200 000 et 500 000 emplois, lorsqu'ils sont étalonnés sur les allègements « Juppé »). Plus récemment, l'attention s'est portée sur le biais d'agrégation inhérent à ces approches macroéconomiques, qui négligent l'hétérogénéité sectorielle⁽¹⁾. Les premiers résultats (Jamet, 2005) semblent toutefois indiquer empiriquement que ce biais est faible ;

- les analyses qui reposent sur un modèle macro-économétrique (voir, par exemple, Cornilleau et Heyer, 2001). Ce modèle d'inspiration keynésienne n'est par conséquent pas adapté aux évaluations des effets de long terme, l'offre n'étant pas modélisée. La logique est ici différente : la baisse des cotisations sociales se traduit d'abord par une baisse des prix à la production et à la consommation (via une baisse du coût unitaire de production), qui permet aux entreprises de gagner des parts de marché et qui accroît le pouvoir d'achat des ménages. S'ensuit une augmentation de la demande qui stimule l'emploi. Ce type d'évaluation, qui ne permet pas d'estimer l'effet de substitution entre le travail non qualifié et les autres facteurs de production, est complémentaire de la précédente. Elle sous-estime sans doute l'effet des mesures dégressives.

Les analyses qui reposent sur des équations sous forme « réduite »⁽²⁾ (par exemple, Malinvaud, 1998). Le cadre théorique est réduit au minimum de façon, dans l'esprit des auteurs, à ce que les calculs effectués aient une portée aussi large que possible. Mais l'estimation des paramètres reste problématique, et peut conduire à des résultats peu vraisemblables (cf. Gafsi et alii, 2004).

(1) La baisse du coût du travail non qualifié est susceptible d'augmenter la demande de biens produits dans des secteurs employant en plus grande proportion de la main d'œuvre non qualifiée, et donc de modifier le poids des différents secteurs dans l'ensemble de l'économie.

(2) Les équations sous forme « réduite », à l'inverse des modèles « structurels », ne reposent pas sur une spécification du fonctionnement de l'économie et se contentent de mettre en relation différentes variables, sans identifier les mécanismes économiques sous-jacents.

Synthèse des résultats des différentes études

Étude Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
<i>Malinvaud (1998)</i> Maquette analytique	300 à 400 000 emplois au bout de dix ans
<i>Administration économique : INSEE-DP-DARES (1998)</i> Maquette analytique	250 000 emplois au terme de cinq ans
<i>Audric, Givord et Prost (2000)</i> Maquette analytique de Salanié (2000)	120 000 emplois à long terme avec une élasticité de substitution du travail non qualifié aux autres facteurs de 0,7 et 410 000 avec une élasticité de 2,5
<i>Laffargue (2000)</i> Maquette analytique	116 000 emplois à long terme avec une élasticité de 0,7 ; 440 000 avec une élasticité de 2,5
<i>L'Horty (2000)</i> Maquette analytique	280 000 emplois avec une élasticité de 1
<i>Laroque et Salanié (2000)</i> Estimation économétrique à partir de données individuelles sur les ménages	490 000 emplois à long terme
<i>Crépon et Desplat (2001)</i> Estimation économétrique à partir de données individuelles d'entreprises	460 000 emplois dès 1997
<i>Doisy, Duchêne, Gianella (2002)</i> Maquette analytique, avec modélisation du chômage frictionnel	320 000 emplois
<i>Jamet (2005)</i> Maquette analytique avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 à 200 000 ^(*)
<i>Gafsy, L'Horty, Mihoubi (2004)</i> Maquette estimée avec prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle	100 000 ^(**)

Notes : (*) Si les effets emploi (ETP) de cette étude sont relativement faibles, c'est en raison de la spécification retenue (pas de capital), et des valeurs faibles retenues pour l'élasticité de substitution et l'élasticité prix de la demande ; (**) Pour cette étude, la faiblesse des effets emploi n'est pas due à la prise en compte de l'hétérogénéité sectorielle mais aux valeurs peu consensuelles des paramètres issus de l'estimation (faible élasticité de la demande au prix des biens notamment).

Source : DARES-DGTPE à partir des études citées.

Un second type d'études, nettement moins nombreuses, évalue *ex post* l'effet des allègements sur l'emploi. Deux approches peuvent être distinguées :

- l'analyse la plus fréquemment menée est indirecte : elle consiste à comparer, au niveau macroéconomique, l'évolution constatée de l'emploi avec la simulation de l'emploi à partir d'une équation usuelle. Quelle que soit l'équation retenue, une divergence est toujours observée à partir de 1993, même en tenant compte des autres politiques de l'emploi sur la période, telles que le développement du temps partiel, les contrats aidés, ou la RTT (*cf.* par exemple INSEE, 2003). Une partie de ce décalage est en général imputée aux allègements de cotisations. Toutefois, cette méthode indirecte est d'autant moins satisfaisante, que l'ampleur du décalage observé est encore plus élevée que les estimations « hautes » obtenues par les autres méthodes (il est vrai qu'on peut toujours invoquer une rupture de tendance sur la productivité pour d'autres raisons) ;

• l'analyse basée sur l'étude économétrique d'un échantillon d'entreprises. Comme indiqué *supra*, le caractère général de la mesure, qui limite la variabilité entre les observations, ne facilite pas l'identification des effets de la mesure. Pour contourner ces difficultés, Crépon et Desplatz (2001) mettent en œuvre une méthode statistique sophistiquée pour estimer l'impact sur l'emploi en 1997 des allègements de cotisations Juppé. Le principe consiste à comparer l'évolution de l'emploi dans des entreprises qui ont des caractéristiques proches, mais qui se différencient par l'intensité de la baisse du coût du travail consécutive aux allègements. Ce type d'étude, qui s'abstrait de tout cadre théorique, présente à la fois l'avantage de ne pas reposer sur une spécification, forcément discutable, de l'économie, et l'inconvénient de pas pouvoir être utilisé, de ce fait, pour des simulations de politique économique (*cf.* encadré 4). Leurs résultats sont plus favorables que la plupart des études prospectives, puisqu'ils trouvent une moyenne de 460 000 emplois créés (en fait, sur la période d'estimation, ce sont plutôt des emplois sauvegardés), alors même que la mesure n'a que deux ans d'âge. L'étude a de ce fait essuyé de nombreuses critiques, mais beaucoup ne sont guère fondées ; en particulier, il n'est pas surprenant que l'arrêt des destructions d'emploi soit plus rapide à intervenir que la création d'emplois supplémentaires. Néanmoins, reste le fait que les auteurs ont supposé que les entreprises ne bénéficiant pas des allègements n'étaient pas affectées par la mesure. Cette hypothèse peut tout à la fois majorer les effets de cette dernière sur l'emploi, en négligeant les effets de concurrence entre les entreprises (celles qui ont le plus bénéficié des allègements ont pu prendre des marchés aux autres), ou les minorer, en négligeant les effets d'entraînement entre les entreprises (par exemple, des fournisseurs qui ont peu bénéficié des allègements ont tout de même profité du dynamisme de leurs entreprises clientes).

Au final, on peut considérer que les allègements mis en place entre 1993 et 1997 ont permis de créer ou de sauvegarder de l'ordre de 300 000 emplois.

4. L'évaluation réalisée par Crépon et Desplatz (2001)

Dans leur article « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », les auteurs cherchent à évaluer, à partir des évolutions observées, les effets des extensions du dispositif de réduction de cotisations entre 1994 et 1997 sur différentes variables, parmi lesquelles l'emploi. Réalisée au niveau microéconomique, cette étude utilise des informations issues de source de données très riches comptant plusieurs centaines de milliers d'entreprises et des millions de salariés.

Pour identifier l'effet des allègements, les auteurs s'appuient sur les méthodes dites d'appariement, développées notamment par Heckman, qui consistent à comparer la situation d'individus ayant bénéficié de la mesure à celle d'individus n'en ayant pas bénéficié mais présentant des caractéristiques proches. Comme la mesure étudiée n'est pas « discrète », mais « continue », au sens où elle concerne l'ensemble des entreprises, mais différemment selon la proportion de salariés à bas salaires qu'elles emploient, les auteurs étendent cette

méthode, en comparant les performances des entreprises selon les valeurs de la réduction ex-ante de coût du travail et en contrôlant l'effet des autres facteurs qui leur sont communs.

Les auteurs construisent pour chaque entreprise un indicateur synthétique qui mesure le taux de réduction du coût du travail imputable aux réductions de cotisations. Cette variable est calculée à partir des rémunérations au sein de l'entreprise en 1994. L'analyse consiste ensuite à comparer les performances des entreprises selon la valeur de la réduction du coût du travail. Ces comparaisons sont réalisées entre entreprises « proches » car les entreprises fortement touchées par les réductions de cotisations ont des caractéristiques qui peuvent aussi influencer directement leurs résultats. Ainsi, il est possible que les entreprises dont l'activité décline sous l'effet de la concurrence des pays à bas salaires soient les plus concernées par les réductions de cotisations. Dans ce cas, se contenter simplement de mesurer la corrélation entre les performances des entreprises et la réduction de cotisations ex-ante conduirait à sous-évaluer l'effet des allègements de cotisations.

Pour mesurer correctement l'impact de la politique d'allègements de cotisations, il est donc nécessaire d'isoler leurs effets de ceux des autres facteurs extérieurs. Les auteurs approchent ces facteurs par une cinquantaine de variables, qu'ils répartissent en quatre groupes distincts : caractéristiques passées, variables de concurrence, variables financières et variables sur la structure des qualifications.

Les auteurs réalisent deux types d'estimation : dans la première, la méthode utilisée est paramétrique, l'effet de la mesure est donc considéré comme identique pour toutes les entreprises. Dans la seconde, qui est privilégiée par les auteurs, la méthode est non paramétrique, ce qui permet de faire varier l'effet de la mesure selon les entreprises et le degré de réduction de cotisations. Les emplois créés sont estimés respectivement à 300 000 et 460 000 selon la méthode, ce qui correspond à un coût par emploi créé de 13 000 et 20 000 euros. Les créations d'emplois qualifiés seraient aussi nombreuses que celles d'emplois non qualifiés, ce qui signifie que l'effet volume l'aurait emporté sur l'effet substitution.

Les résultats de cette étude ont été largement débattus. Outre le caractère massif de ces résultats à court terme, qui a surpris, la critique la plus forte concerne l'absence de prise en compte des interactions entre entreprises alors qu'elles pourraient conduire à revoir à la baisse les résultats. Il est en effet possible que les entreprises ne bénéficiant pas des allègements aient pâti du dispositif en perdant des parts de marché au profit de celles qui en ont le plus bénéficié.

Au vu de l'ensemble de ces études, un consensus s'établit aujourd'hui sur deux éléments :

- selon notre appréciation commune après une analyse approfondie des différentes études, *la politique d'allègement de cotisations sur les bas salaires a fait la preuve de son efficacité*. Les allègements décidés au début des années quatre-vingt-dix et ayant été mis en œuvre avant la RTT, soit de 1993 à 1997, auraient permis de créer ou de sauvegarder autour de 300 000

emplois. Le coût brut par emploi créé aurait alors été d'un peu plus de 20 000 euros de l'époque environ. Le coût net (en tenant compte du surcroît de cotisations sociales généré par les emplois créés, ainsi que des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage) aurait été pour sa part de près de 10 000 euros de 1998, ce qui fait de cette politique l'un des instruments les moins coûteux à moyen terme en termes de création d'emplois dans le secteur marchand⁽⁴⁾ ;

- la première vague d'allègements de charges au début des années quatre-vingt-dix a permis de baisser le coût du travail. La seconde vague à compter de la fin des années quatre-vingt-dix a permis d'éviter que la RTT et la convergence vers le haut du SMIC et des GMR n'entraînent un trop fort accroissement du coût du travail non qualifié et ne viennent ainsi ruiner les bénéfices des politiques antérieures. De ce fait, *la distinction souvent faite entre allègements « défensifs » (ceux qui permettent de contenir une hausse du coût du travail) et allègements « offensifs » (ceux qui permettent de baisser le coût du travail) importe peu du point de vue de l'efficacité* : toute politique visant à diminuer le coût du travail par rapport à une situation de référence donnée a un effet positif sur l'emploi par rapport à cette même situation de référence. Seule la nature de l'emploi est affectée, dans le premier cas, il s'agit d'emplois préservés (qui auraient été détruits sinon) et dans le second cas, d'emplois créés. Quelles que soient les circonstances ayant présidé aux montées en charge successives des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, si on supprimait aujourd'hui totalement ces allègements, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaire décidées et votées dans le cadre de la RTT et de la convergence vers le haut du SMIC et des GMR qui s'en est suivie, on peut estimer en extrapolant les résultats précédents que le nombre d'emplois détruits serait de l'ordre de 800 000 en l'espace de quelques années.

3. Les allègements ont-ils un impact sur les salaires ?

Les mesures d'allègements de charges peuvent potentiellement avoir un effet de « trappe à bas salaires ». En effet, en présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement à la hausse des salaires accordée par l'entreprise. Cette progressivité du coût du travail risque de freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, de les enfermer dans une situation de « trappe à bas salaires », les employeurs refusant d'augmenter leurs rémunérations en raison du surcoût qu'ils encourent (sur la question de degré de ciblage souhaitable de la politique d'allègements voir l'encadré 5). Selon Malinvaud (1998), les trappes à bas salaires peuvent également induire des comporte-

(4) Cette estimation de 300 000 emplois créés ou sauvegardés correspond à des évaluations portant sur l'économie française en 1997-1998, à l'époque où les allègements Juppé coûtaient environ 6,4 milliards d'euros.

ments contre-productifs de la part des salariés, ces derniers ne cherchant plus à suivre de formations complémentaires⁽⁵⁾.

Les quelques études réalisées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne permettent pas de conclure à un ralentissement marqué des carrières salariales lié aux allègements de cotisations sociales employeur (*cf.* encadré 6). Si elles ne permettent pas de confirmer l'existence de trappes à bas salaires liées aux allègements de charges, elles ne permettent pas non plus de l'écarter totalement. De plus, elles n'apportent pas d'éléments de réponse sur l'éventuel effet désincitatif des allègements sur les décisions prises par les salariés en matière de formation professionnelle.

5. Degré de ciblage de la politique d'allègement

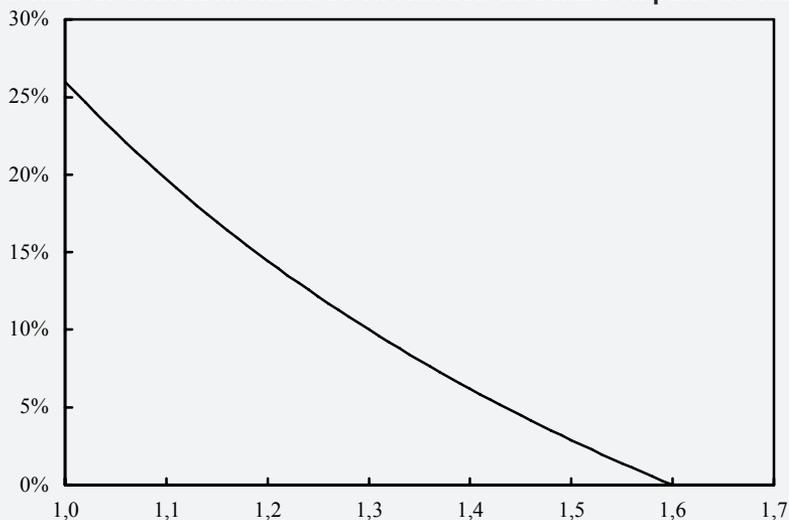
Concernant le degré de ciblage de la politique d'allègement, trois effets doivent être pris en compte : un effet sur la demande de travail et un effet d'assiette, allant dans le sens d'un ciblage étroit avec un taux élevé ; l'effet de « trappes à bas salaires », favorisant plutôt une fenêtre d'exonération étendue. Ces effets se définissent ainsi :

- l'effet sur la demande de travail : les différentes études montrent que l'élasticité de la demande de travail par rapport au salaire semble d'autant plus importante que les travailleurs sont peu qualifiés. Ces estimations vont non seulement dans le sens d'un recours aux allègements mais aussi de leur ciblage sur les rémunérations proches du salaire minimum ;
- l'effet d'assiette est lié au fait qu'un budget donné affecté à la politique de l'emploi est d'autant plus efficace qu'il porte sur une population de travailleurs ayant des salaires bas. En effet, la baisse relative du coût du travail induite par un montant donné (en euro) d'allègement est d'autant plus forte – donc le nombre d'emplois créés est d'autant plus élevé – que le salaire considéré est proche du salaire minimum ;
- le potentiel effet de « trappe à bas salaires » que peuvent générer les mesures d'allègement conduit à modérer le degré de ciblage souhaitable. Il est lié à la progressivité du coût du travail introduite par les allègements de charge. En présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement suite à une hausse de salaire consentie par l'entreprise (par exemple, avec le dispositif actuel, augmenter le salaire brut au niveau du SMIC de 1 euro coûte 1,90 euro à l'employeur). Cette progressivité risque de freiner les carrières salariales des intéressés et même, dans le cas le plus défavorable, de les enfermer dans une situation de « trappe à bas salaires », les employeurs refusant d'augmenter leurs rémunérations en raison du surcoût qu'ils encouront. Malinvaud (1998) préconisait ainsi une fenêtre d'exonération étendue jusqu'à 2 SMIC.

(5) Dans ce cas, les trappes à bas salaires peuvent s'avérer extrêmement difficiles à mettre en évidence : en effet, pour mesurer la dynamique salariale, il est nécessaire de contrôler de l'évolution de la qualification des salariés (une meilleure qualification devant *a priori* conduire à une hausse de la rémunération) qui serait elle-même impactée par la dynamique salariale.

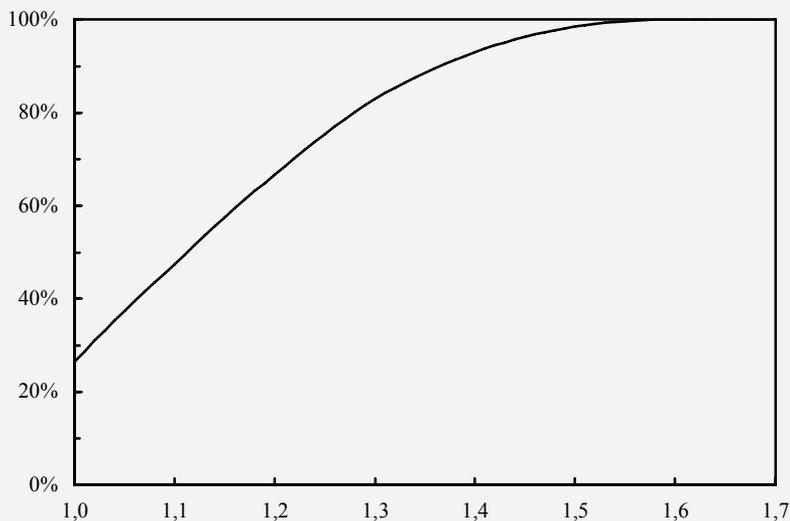
Le dispositif d'allégement actuel semble représenter un bon compromis entre ces différents aspects : le taux d'allégement est relativement conséquent au niveau du SMIC ; 90 % du montant des allégements actuels bénéficient à des salariés dont le salaire est inférieur à 1,35 SMIC ; le seuil d'extinction à 1,6 SMIC reflète un compromis entre le souci de limiter le risque de « trappe à bas salaires » et celui de limiter le coût budgétaire du dispositif.

1. Points de cotisation exonérés en fonction du salaire en parts de SMIC



Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

2. Répartition cumulée du montant des exonérations en fonction du salaire en parts de SMIC



Sources : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE.

6. Principaux résultats des études sur les effets des allègements sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires

Le potentiel effet de « trappe à bas salaires » des mesures d'allègement modère le degré de ciblage souhaitable des allègements. En effet, comme mentionné dans l'encadré 5, en présence d'allègements, le coût du travail des salariés augmente plus que proportionnellement à la hausse des salaires accordée par l'entreprise.

Les quelques études réalisées sur l'impact des allègements sur la distribution des salaires et la dynamique salariale ne permettent pas de conclure à un ralentissement marqué des carrières salariales lié aux allègements de cotisations sociales employeurs. Les travaux d'Audenis, Laïb et Roux (2002) sur données françaises ne semblent en effet pas confirmer l'existence de telles trappes. Au cours de la décennie 90, malgré l'importance des politiques d'allègements engagées en France, les perspectives d'évolution de salaires des travailleurs situés dans la partie basse de la distribution ne sont pas devenues moins favorables. Les auteurs constatent que la décote salariale liée au fait d'avoir occupé un emploi à bas salaire au cours de l'année précédente ne s'est pas aggravée avec la mise en place des allègements. Il existe effectivement une persistance dans le fait d'occuper un emploi à bas salaire mais elle existait déjà au début des années quatre-vingt-dix. De plus, les nouveaux salariés embauchés ne semblent pas avoir subi une baisse de leurs salaires en raison de comportements stratégiques des employeurs pour bénéficier des allègements⁽¹⁾. Les conclusions des auteurs restent néanmoins prudentes : l'effet de trappe ne serait pas prépondérant ou serait masqué par d'autres mécanismes comme les hausses de SMIC. En revanche, Lhommeau (2005) montre qu'il y a eu un ralentissement de la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires même si on ne peut l'attribuer avec certitude aux allègements.

Plus récemment, Sraer (2007) conclut que les allègements mis en place sur la période 1994-1997 ne semblent pas avoir significativement ralenti les trajectoires salariales des individus à bas salaires. En effet, il constate que le différentiel de taux de croissance des salaires entre un individu rémunéré à un salaire inférieur à 1,33 SMIC et un individu rémunéré à un salaire compris entre 1,33 et 1,6 SMIC sur la période 1984-1988 n'est pas significativement différent de ce même différentiel sur la période 1994-1998. Néanmoins, la méthode utilisée ne permet pas de différencier dans l'évolution des salaires ce qui relève de la croissance du SMIC (forte sur la période) et des allègements. Lhommeau et Rémy (2008) aboutissent à des résultats un peu différents en étudiant les carrières salariales des individus restés au moins trois ans dans la même entreprise à l'aide du panel DADS sur la période 1984-2003. Ils étudient les déterminants du taux de croissance des salaires mensuels inférieurs à

(1) Le fait de ne pas avoir été employé l'année précédente ne semble pas jouer un rôle plus négatif sur le salaire à l'embauche après la mise en place des allègements ; au contraire, cette décote a eu tendance à diminuer depuis 1994.

1,3 SMIC en tenant explicitement compte de la forme du barème des allègements. Les allègements ont un effet théorique ambigu sur le taux de croissance des salaires : d'un côté, le coût moyen du travail est réduit et le surplus ainsi dégagé par les entreprises peut être en partie utilisé pour accélérer la promotion salariale. D'un autre côté, le coût marginal du travail augmente en raison de la dégressivité des allègements, ce qui renchérit d'autant le coût d'une augmentation donnée du salaire brut. Les estimations empiriques permettent de décomposer ces deux effets et montrent que l'effet négatif de la progressivité du coût marginal sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires tendrait à l'emporter. Les allègements semblent ainsi avoir conduit à un ralentissement limité mais significatif de la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires en place dans l'entreprise. Toutefois, l'étude ne s'intéresse pas aux conséquences des allègements sur les trajectoires salariales des salariés nouvellement embauchés grâce aux allègements de cotisations.

Références bibliographiques

- Audenis C., N. Laib et S. Roux (2002) : « L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années » in *L'économie française. Édition 2002-2003*, INSEE, Le Livre de Poche, Coll. 'Références', pp. 159-201.
- Audric S., P. Givord et C. Prost (2000) : « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse des charges », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, pp. 513-522.
- Conseil d'orientation pour l'emploi (2006) : *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, février.
- Cornilleau G. et É. Heyer (2001) : « L'emploi » in *Les problèmes actuels de l'économie française*, Vesperini (dir.), Presses Universitaires de France.
- Crépon B. et R. Desplatz (2001) : « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, pp. 1-24.
- Crépon B. et R. Desplatz (2002) : « Réduction des charges et emploi : évaluer la critique », *Revue de l'OFCE*, n° 82, juillet, pp. 231-245.
- DARES et DGTPE (2005) : *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005*, Mimeo.

- Doisy S., S. Duchêne et C. Gianella (2004) : « Un modèle d'appariement avec hétérogénéité du facteur travail : un nouvel outil d'évaluation des politiques économiques », *Économie et Prévision*, n° 162, pp. 1-22.
- Gafsi I., Y. L'Horty et F. Mihoubi (2004) : « Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation » in *Le travail non qualifié : permanences et paradoxes*, Meda et Vennat (eds), La Découverte.
- INSEE, DP et DARES (1999) : *Les effets sur l'emploi des allègements de charges sur les bas salaires : quelques enseignements tirés des sources statistiques disponibles*, Mimeo.
- Jamet S. (2005) : « Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macroéconomique », *Revue Française d'Économie*, vol. 19, n° 3, pp. 57-90.
- L'Horty Y. (2001) : « Baisse des cotisations sociales sur les bas salaires : une réévaluation », *Économie et Statistique*, n° 348, pp. 25-31.
- Laffargue J-P. (2000) : « Effets et financement d'une réduction des charges sociales sur les bas salaires », *Revue Économique*, vol. 51, n° 3, pp. 489-498.
- Laroque G. et B. Salanié (2000) : « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.
- Lhommeau B. (2005) : « Les perspectives salariales des 'bas salaires' dans les années quatre-vingt-dix » in *Les salaires en France*, INSEE Éditions.
- Lhommeau B. et V. Rémy (2008) : « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Document d'Études de la DARES*, n° 134, janvier.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation française.
- Sraer D. (2007) : « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Document de Travail INSEE*, n° G 2007/01, février.

Complément D

Que reste-t-il des trappes à inactivité ?

Clément Bourgeois et Sophie Buffeteau

DGTPE

Le gain permanent à la reprise d'emploi compare le revenu disponible d'un individu qui travaille à celui d'un individu inactif, sans ressource autre que les prestations sociales. Il mesure, hors dispositifs d'intéressement, l'incitation financière à la reprise d'un emploi.

Les cas-types montrent que le revenu disponible d'un individu inactif s'améliore lorsqu'il reprend une activité, c'est-à-dire que son nouveau salaire complété par la prime pour l'emploi fait plus que compenser la perte de prestations et la hausse d'impôt hors PPE liée à la reprise d'activité. On s'intéresse ici à des emplois rémunérés au SMIC, à mi-temps ou à plein-temps. En règle générale, la reprise d'un emploi à quart-temps ne modifie pas le revenu disponible de l'individu par rapport à une situation d'inactivité : comme le salaire perçu est inférieur au RMI et la prime pour l'emploi n'est versée qu'à partir d'un revenu d'activité de 0,3 SMIC, il reste au RMI.

Le gain à la reprise d'emploi varie fortement selon les configurations familiales et le temps de travail. Pour un emploi à mi-temps au SMIC, le gain mensuel par rapport à l'inactivité est de l'ordre de 120 euros pour un individu isolé, 180 euros pour un parent isolé avec un enfant de moins de trois ans et de 80 euros pour un couple mono-actif ou un parent isolé avec des enfants de plus de trois ans. Pour un emploi à plein-temps, le gain varie entre 250 et 430 euros par mois lorsqu'un seul membre du foyer est actif et que les enfants ont plus de 3 ans (il est moins élevé pour les couples mono-actifs que pour les isolés). Lorsqu'au sein du couple, un individu travaille déjà, les gains à la reprise d'emploi du second membre pour un demi-SMIC et un SMIC sont plus élevés (respectivement supérieurs à 370 et 730 euros).

En outre, les droits connexes à l'exception de la prime de Noël n'ont pas été intégrés dans cette analyse.

Les gains à la reprise d'emploi ont augmenté depuis cinq ans pour toutes les situations familiales.

1. Gain de revenu mensuel pour un emploi au SMIC par rapport à l'inactivité en 2007

	À mi-temps		À plein temps	
	En euros	En %	En euros	En %
Célibataire				
• sans enfant	117	17	411	60
• un enfant	74	8	433	44
• un enfant de moins de trois ans	117	17	535	52
Couple mono-actif				
• 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 bi-actif				
• sans enfant	385	32	843	70
• un enfant	369	28	732	55
• deux enfants	386	25	728	47
• trois enfants	411	21	768	39

Lecture : Un célibataire qui reprend un emploi au SMIC à mi-temps augmente son revenu de 117 euros/mois par rapport à l'inactivité, soit une hausse de 17 %.

Dans les cas-types, sauf mention contraire, les enfants considérés sont des enfants de plus de trois ans, scolarisés (i.e. ouvrant droit à l'ARS).

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

1. La méthode des cas-types

L'étude de cas-types permet de mesurer l'incitation à reprendre un travail.

Le gain permanent de retour à l'emploi est l'écart entre le revenu disponible en situation d'emploi et en situation d'inactivité. Il donne une mesure de l'incitation financière à long terme à la reprise d'un emploi. Quand il est négatif, il y a une trappe à inactivité.

Le revenu disponible dépend du salaire, des prestations et des impôts. Lorsqu'un individu reprend un emploi, les prestations sociales auxquelles il a droit sont moindres :

- le ménage peut ne plus être éligible à certaines allocations sous conditions de ressource, ou ne plus les percevoir entièrement (allocation logement, certaines prestations familiales) ;
- les revenus d'activité viennent réduire le montant du minimum social éventuellement perçu pendant la période d'inactivité. Pour limiter ce méca-

nisme désincitatif à la reprise d'emploi, des dispositifs d'intéressement augmentent temporairement les gains à la reprise d'emploi, mais ils disparaissent au bout d'un an. Ils ne jouent donc pas dans les gains permanents à la reprise d'emploi examinés ici ;

- la perte du statut de bénéficiaire de minima sociaux peut impliquer la perte de droits connexes, ce qui joue également à la baisse sur les gains à la reprise d'emploi. Par exemple, le fait d'être bénéficiaire du RMI donne droit au versement d'une prime à Noël, intégralement perdue dès que le bénéficiaire sort du RMI.

En outre, les revenus perçus peuvent être soumis à l'impôt sur le revenu à un taux progressif. Cependant, le mécanisme de la prime pour l'emploi mis en place en 2002 permet d'accroître l'écart entre revenu d'activité et d'inactivité, en minorant le montant de l'impôt dû, voire en ajoutant un crédit d'impôt. Cette prime comprend une part individuelle, versée pour compléter des revenus d'activité entre 0,3 et 1,3 SMIC, à laquelle s'ajoute une partie forfaitaire liée à la situation familiale.

Les barèmes des prestations et des impôts, et donc les gains à la reprise d'emploi, dépendent de la configuration familiale. On étudie différents cas-types⁽¹⁾, suivant que l'individu est seul ou en couple et suivant le nombre et l'âge de ses enfants (on se limite aux familles de 3 enfants maximum). Sauf mention contraire, les enfants considérés sont des enfants de plus de trois ans, scolarisés (i.e. ouvrant droit à l'allocation de rentrée scolaire – ARS – et pas à la prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE). Les prestations sociales prises en compte sont les allocations logement (on suppose que le ménage réside en zone 1), les allocations familiales, le complément familial (CF), l'ARS, l'allocation de base de la PAJE, le RMI, l'allocation parent isolé (API), l'allocation de soutien familial (ASF), ainsi que la prime de Noël.

En revanche, la plupart des aides connexes n'ont pas été prises en compte. En particulier, la complémentaire santé gratuite (CMUC) accordée lorsque les ressources du foyer sont faibles n'a pas été modélisée, car il est difficile de chiffrer cet avantage. De même, les aides connexes versées par les collectivités locales, sur lesquelles on dispose de très peu d'information, ne sont pas prises en compte. La prise en compte de ces droits minorerait les gains à la reprise d'activité.

Comme on s'intéresse aux gains permanents, les mécanismes d'intéressement ne sont pas pris en compte. Les impôts pris en compte sont les cotisations sociales, l'impôt sur le revenu, avec la prime pour l'emploi (PPE) et la taxe d'habitation.

On examine les gains permanents à la reprise d'emploi à mi-temps et à plein-temps. L'occupation d'un emploi à quart-temps, situation assez peu

(1) Les cas-types sont réalisés à partir de la maquette PARIS.

fréquente⁽²⁾, ne modifie pas en général le revenu disponible de l'individu par rapport à une situation d'inactivité : le salaire perçu est inférieur au RMI, si bien que l'individu conserve le RMI (différentiel) et la prime pour l'emploi est versée à partir d'un revenu d'activité de 0,3 SMIC. Les gains de retour à l'emploi pour un quart-temps sont toutefois positifs pour les individus en couple avec un conjoint en emploi, ces individus ne bénéficiant pas du RMI, même en situation d'inactivité.

Chaque année, les prestations familiales sont revalorisées au 1^{er} janvier, le SMIC et les plafonds des conditions de ressource au 1^{er} juillet. Mécaniquement, les gains au retour à l'emploi sont donc toujours moins élevés au 1^{er} semestre qu'au second. On utilise ici la législation sociale et fiscale au 1^{er} janvier 2007.

2. Le cas d'un célibataire

Un individu célibataire sans enfant touche 117 euros de plus par mois, lorsqu'il travaille à mi-temps que lorsqu'il est inactif. Avec un enfant de plus de trois ans, l'écart n'est plus que de 74 euros.

Pour un individu célibataire et sans enfant (tableau 2), le gain à la reprise d'un emploi à mi-temps est de 117 euros par mois. Le salaire perçu n'est supérieur que de 50 euros à la baisse des prestations liée à la reprise d'activité (en reprenant un emploi à mi-temps, l'individu perd le RMI et la prime de Noël, ainsi qu'une partie des allocations logement). En revanche, la prime pour l'emploi permet d'accroître le gain à la reprise de 67 euros. Le gain permanent à la reprise d'emploi est trois fois et demi plus important pour une reprise à temps plein (411 euros par mois).

2. Célibataire, sans enfant

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	680					
SMIC mi-temps	796	117	17	493	- 443	67
SMIC plein-temps	1 091	411	60	985	- 624	50
1,5 SMIC	1 349	669	98	1 478	- 680	- 129

Lecture : Un célibataire sans enfant perçoit un revenu de 680 euros par mois lorsqu'il est inactif et 796 euros par mois lorsqu'il travaille au SMIC à mi temps. Le gain à la reprise est de 117 euros, soit 17 % du revenu d'inactivité. Ce gain se décompose en + 493 euros de salaire, - 443 euros lié à la variation de prestations et + 67 euros du fait de la variation d'impôt (prime pour l'emploi, impôt sur le revenu et taxe d'habitation).

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

(2) D'après l'INSEE, les individus travaillant moins de 15 heures par semaines en 2004 représentaient 17 % des travailleurs à temps partiel, soit moins de 3 % de la population active occupée.

La présence d'un enfant de plus de trois ans (tableau 3b) diminue pour un célibataire les gains à la reprise d'emploi à mi-temps car le RMI perçu en cas d'inactivité est majoré plus fortement par la présence d'un enfant que la PPE. En revanche, la présence d'un enfant de plus de trois ans modifie peu les gains à la reprise d'emploi à plein-temps, l'effet précédent étant compensé par le maintien des allocations logement à un niveau important. Les gains sont de 74 euros par mois, pour une reprise d'un emploi à mi-temps et 433 euros par mois pour une reprise à temps plein.

Lorsque l'enfant a moins de trois ans (tableau 3a), les gains à la reprise d'un emploi sont plus élevés (177 euros pour un mi-temps et 535 euros pour un plein-temps) : le parent isolé qui reprend un emploi perd le bénéfice de l'API, mais conserve jusqu'à un niveau de 3,7 SMIC celui de l'allocation de base de la PAJE. Il faut noter que ces gains ne prennent pas en compte les frais de garde d'enfant liés à la reprise d'un emploi.

3. Parent isolé

a. Avec un enfant de moins de 3 ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 023					
SMIC mi-temps	1 200	177	+ 17	493	- 388	73
SMIC plein-temps	1 558	535	+ 52	985	- 510	61
1,5 SMIC	1 782	758	+ 74	1 478	- 680	- 39

b. Avec un enfant de plus de 3 ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	977					
SMIC mi-temps	1 052	74	+ 8	493	- 491	73
SMIC plein-temps	1 410	433	+ 44	985	- 613	61
1,5 SMIC	1 633	656	+ 67	1 478	- 783	- 39

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

3. Le cas d'un couple

Au sein d'un couple où les deux membres sont inactifs, la reprise d'un emploi à mi-temps pour un des membres représente un gain permanent d'environ 80 euros/mois. Le gain mensuel à la reprise d'un emploi à temps plein est supérieur à 250 euros/mois et atteint 400 euros/mois pour les familles de trois enfants.

Pour un couple d'inactifs la reprise d'un emploi à mi-temps pour un des membres procure un supplément de revenu disponible mensuel d'environ 85 euros, quelque soit le nombre d'enfant (tableaux 4a, b, c et d). Ce gain, comparable à celui du parent isolé, est entièrement lié à la prime pour l'emploi.

En revanche, la reprise d'un emploi à temps plein procure un revenu supplémentaire bien inférieur au cas des familles monoparentales. Le gain à la reprise d'un emploi à plein-temps pour un des membres du couple est de 300 euros par mois en l'absence d'enfant et de 250 euros par mois en présence d'un enfant scolarisé, la perte du RMI étant plus importante en présence d'un enfant.

4. Couple mono-actif

a. Sans enfant

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	907					
SMIC mi-temps	986	80	+ 9	493	- 493	80
SMIC plein-temps	1 204	297	+ 33	985	- 756	67
1,5 SMIC	1 444	537	+ 59	1 478	- 907	- 34

b. Avec un enfant de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 088					
SMIC mi-temps	1 171	83	+ 8	493	- 493	83
SMIC plein-temps	1 340	252	+ 23	985	- 807	74
1,5 SMIC	1 565	477	+ 44	1 478	- 977	- 23

c. Avec deux enfants de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 302					
SMIC mi-temps	1 388	86	+ 7	493	- 493	86
SMIC plein-temps	1 561	259	+ 20	985	- 807	81
1,5 SMIC	1 800	498	+ 38	1 478	- 959	- 20

d. Avec trois enfants de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 564					
SMIC mi-temps	1 653	89	+ 6	493	- 493	89
SMIC plein-temps	1 981	417	+ 27	985	- 663	94
1,5 SMIC	2 242	678	+ 43	1 478	- 794	- 6

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

4. Un membre du couple travaille

Les gains permanents à la reprise d'emploi sont plus élevés, lorsqu'un membre du couple travaille déjà.

Lorsque l'un des membres d'un couple ayant deux enfants perçoit déjà un salaire au niveau du SMIC, les gains à la reprise d'emploi pour le second membre du couple sont beaucoup plus élevés (386 euros pour une reprise à mi-temps et 728 euros pour une reprise à temps plein, pour un couple avec deux enfants). En effet, la perte de prestations est relativement faible et l'individu reprenant un emploi bénéficie de la prime pour l'emploi.

5. Couple bi-actif (dont 1 SMIC)

a. Sans enfant

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 204					
SMIC mi-temps	1 588	385	+ 32	493	- 151	43
SMIC plein-temps	2 046	843	+ 70	985	- 151	9
1,5 SMIC	2 387	1 184	+ 98	1 478	- 151	- 143

b. Avec un enfant de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 340					
SMIC mi-temps	1 710	369	+ 28	493	- 170	47
SMIC plein-temps	2 073	732	+ 55	985	- 281	28
1,5 SMIC	2 448	1 108	+ 83	1 478	- 281	- 89

c. Avec deux enfants de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 561					
SMIC mi-temps	1 948	386	+ 25	493	- 152	46
SMIC plein-temps	2 289	728	+ 47	985	- 304	47
1,5 SMIC	2 594	1 033	+ 66	1 478	- 375	- 70

d. Avec trois enfants de plus de trois ans

	Revenu disponible (en euros)	Gain à la reprise d'activité				
		Gain total		Décomposition du gain (en euros)		
		(en euros)	(en %)	Salaire	Prestation	Impôt
Inactivité	1 981					
SMIC mi-temps	2 392	411	+ 21	493	- 131	50
SMIC plein-temps	2 749	768	+ 39	985	- 264	47
1,5 SMIC	3 016	1 035	+ 52	1 478	- 407	- 36

Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

5. Une incitation plus forte en 2007 qu'en 2002

Depuis 2002, les gains à la reprise d'emploi à mi-temps et à temps plein au SMIC ont augmenté entre 60 et 80 euros/mois pour toutes les configurations familiales.

Les gains à la reprise d'emploi ont augmenté par rapport à ce qu'ils étaient en 2002 pour toutes les configurations familiales. Cette hausse s'explique principalement par deux facteurs :

- les salaires ont augmenté plus vite que les prestations. Entre janvier 2002 et janvier 2007, la BMAF, qui sert de base de calcul aux prestations familiales, a augmenté de 10 %, (soit un rythme comparable à celui des prix) tandis que le SMIC a augmenté de 14 %⁽³⁾ ;
- la prime pour l'emploi a été plusieurs fois réformée entre 2002 et 2007, afin d'accroître plus fortement l'écart entre revenu d'activité et d'inactivité. Pour une personne seule au SMIC, elle a été doublée pour un plein-temps et plus que triplée pour un mi-temps.

Ainsi, en 2007 les gains à la reprise d'un emploi pour un individu seul sont supérieurs de 67 euros à leur niveau de 2002 pour une reprise à mi-temps et de 83 euros pour une reprise à temps plein. Pour un couple d'inactifs avec deux enfants scolarisés, le gain à la reprise d'un emploi a augmenté de 55 euros/mois pour une reprise à mi-temps et 75 euros/mois pour une reprise à temps plein.

6. Un taux marginal d'imposition heurté

Le taux marginal d'imposition, qui mesure l'incitation à accroître d'un euro son salaire, varie selon la configuration familiale mais reste heurté.

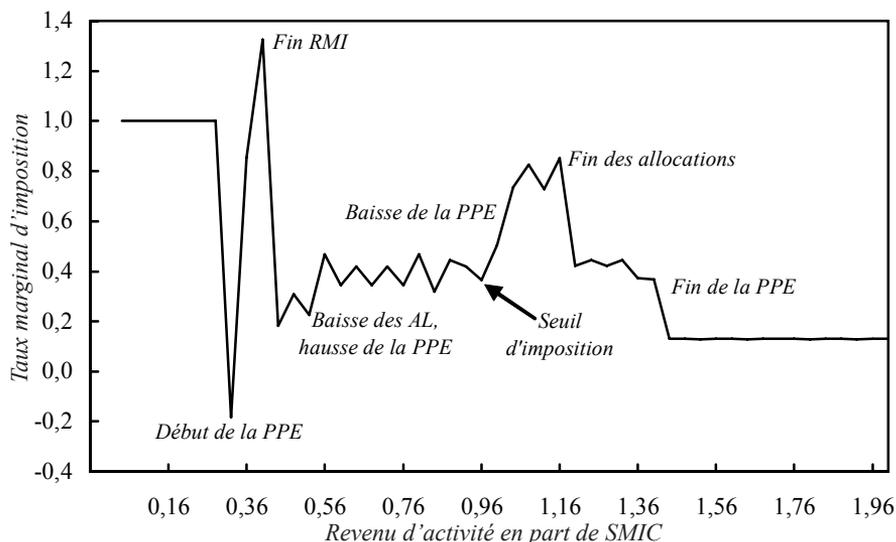
Le caractère différentiel du RMI engendre un taux marginal d'imposition de 100 % au début de la distribution des revenus. La prime pour l'emploi, versée à partir de 0,3 SMIC, permet de faire baisser le taux marginal d'imposition. La fin de la prime de Noël à la sortie du RMI accroît très fortement le taux marginal d'imposition (TMI)⁽⁴⁾. Lorsque les droits au RMI disparaissent, le TMI chute.

Pour des revenus plus élevés, la baisse de la prime pour l'emploi à partir d'1 SMIC puis son extinction à 1,4 SMIC ont des effets marqués sur le TMI. Pour une personne seule, la fin de l'allocation logement est observée à 1,2 SMIC (graphique 1). Au-delà de 2,5 SMIC l'évolution du TMI suit la progressivité de l'impôt sur le revenu.

(3) On compare ici les SMIC nets correspondant à 35 heures.

(4) La valeur du TMI dépend du pas retenu, et tend en ce point vers l'infini lorsque le pas tend vers zéro.

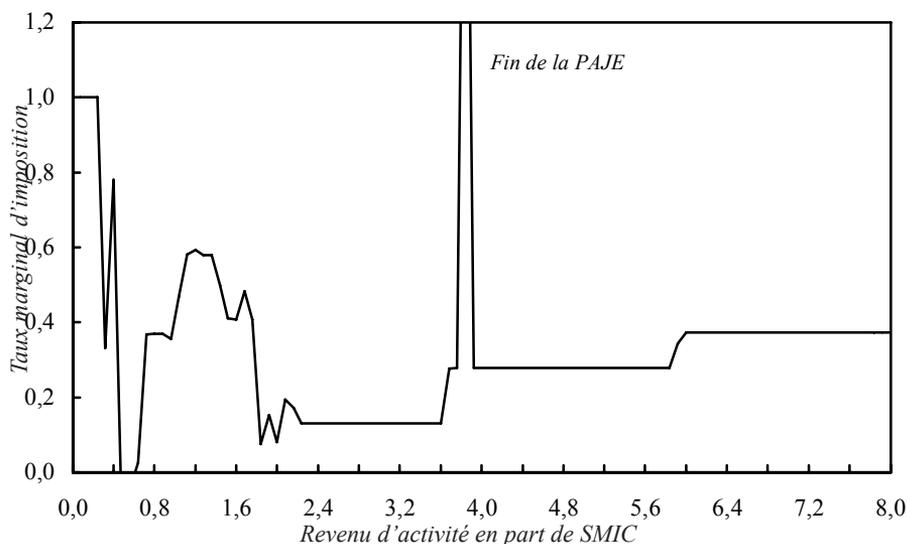
1. Taux marginal d'imposition (TMI) pour un isolé entre 0 et 2 SMIC



Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

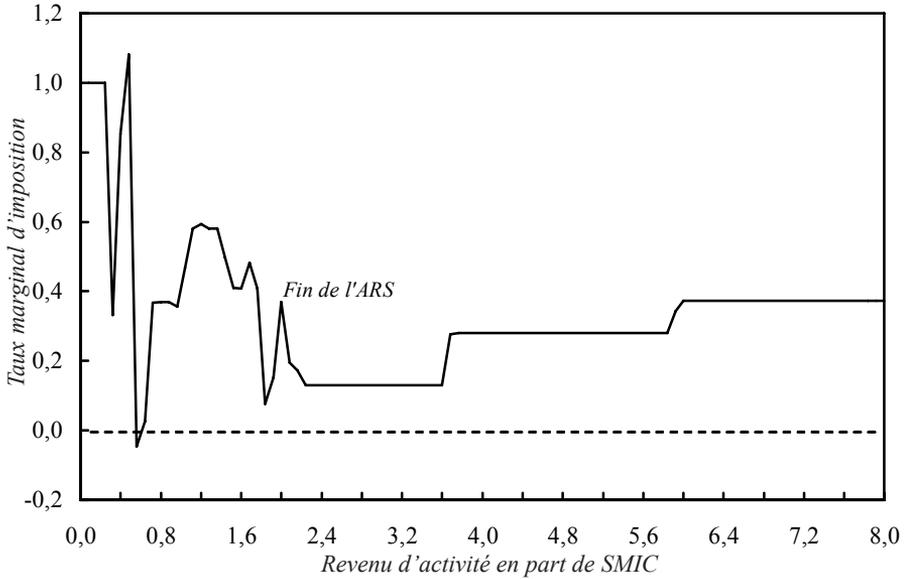
Le taux marginal d'imposition dépend de la taille et de la composition du ménage, les seuils de perception, le montant des prestations, ainsi que le barème de l'impôt, étant différents. La présence d'enfant introduit des discontinuités supplémentaires dans les taux marginaux d'imposition, liées aux prestations versées sous conditions de ressources : la PAJE pour les enfants de moins de 3 ans, l'ARS pour les enfants scolarisés, et le complément familial pour les familles de trois enfants (graphiques 2 à 7).

2. TMI pour un isolé avec un enfant de moins de 3 ans



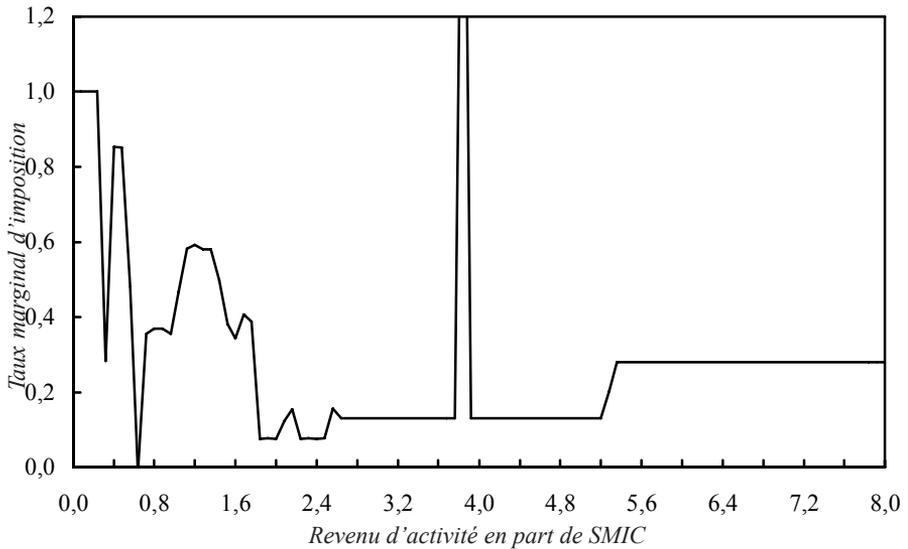
Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

3. TMI pour un isolé avec un enfant scolarisé



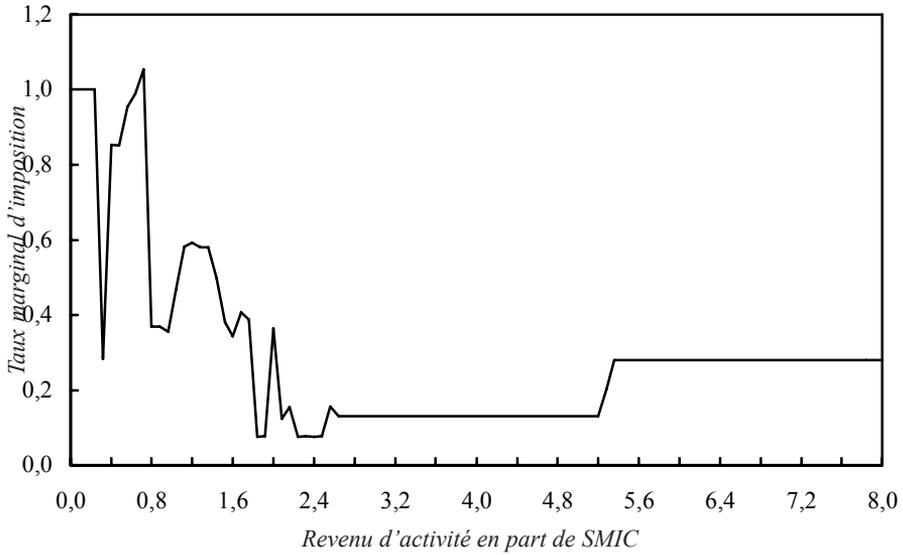
Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

4. TMI pour un couple avec un enfant de moins de 3 ans



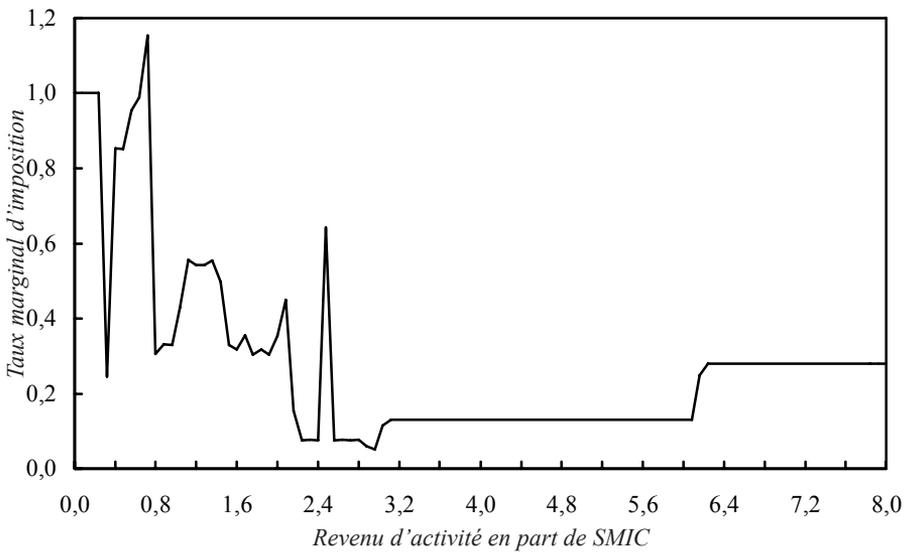
Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

5. TMI pour un couple avec un enfant scolarisé



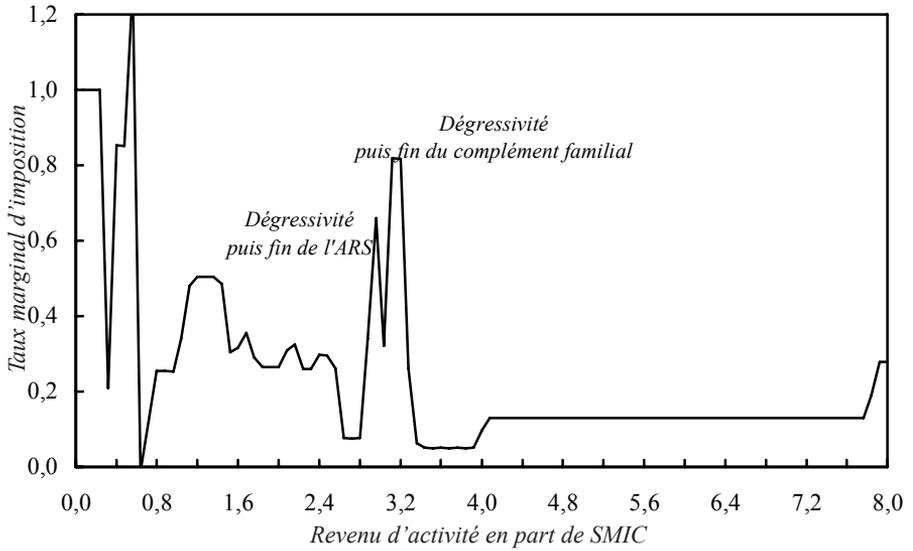
Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

6. TMI pour un couple avec deux enfants scolarisés



Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

7. TMI pour un couple avec trois enfants scolarisés



Source : DGTPE, simulations réalisées avec la maquette de cas-type PARIS.

Résumé

1. La place singulière du salaire minimum en France

Le salaire minimum s'impose en France de façon exceptionnellement uniforme. 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 dix-sept pays de la zone OCDE et dans vingt des vingt-sept États membres de l'Union européenne. Les sept États 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. Ces pays privilégient les prestations sociales et l'impôt pour réduire les inégalités.

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 %. Cette évolution est liée à la fois au mécanisme d'indexation sur la moitié du pouvoir d'achat du salaire horaire ouvrier mais aussi à l'effet des coups de pouce. 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.

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 % et elle était de près de 13 % en 2007. 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.

Pour positionner le système français de salaire minimum par rapport aux modèles valables dans d'autres pays, les auteurs utilisent un indicateur synthétique conçu dans une étude de 2007 de Aghion, Algan et Cahuc. Celui-ci cherche à mesurer la nature des contraintes qu'impose au marché du travail l'existence explicite ou implicite de salaires planchers. Cet indice couvre deux domaines. Le premier concerne la législation : il quantifie l'existence de différents salaires minima, les dérogations et les clauses d'exten-

sion des minima de branche ainsi que le degré de dispersion des salaires minima par âge, qualification, région, secteur et profession. Le second porte sur le niveau du salaire minimum par rapport au salaire médian. Tant en moyenne sur la période 1990-2000 et pour la seule année 2000, la France est au plus haut niveau sur cet indice composite.

La France est dans une situation extrême au sein des pays de l'OCDE, 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. Cette situation, où l'État se substitue aux partenaires sociaux pour organiser le fonctionnement du marché du travail, réduit de fait le champ d'exercice du dialogue social. Elle a en conséquence un effet délétère sur les relations sociales.

2. Salaire minimum et inégalités

La pauvreté s'apprécie au vu de l'ensemble des revenus y compris les minima sociaux. Le taux de pauvreté est mesuré par le pourcentage de personnes dont les revenus sont inférieurs à 50 % (seuil historique de l'INSEE) ou 60 % (nouvelle norme européenne) du revenu médian.

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.

En France, c'est la situation face à l'emploi qui explique le plus la pauvreté. La faible durée en emploi explique ainsi pour l'essentiel la situation des « travailleurs pauvres » qui sont 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. 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. Le taux de pauvreté est plus élevé pour les jeunes et les familles monoparentales.

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 période. La forte croissance du SMIC sur cette même période, aussi bien en termes de pou-

voir d'achat que relativement au salaire médian, n'a donc pas empêché la pauvreté au travail d'augmenter.

Les comparaisons internationales confirment que la réduction des inégalités n'est pas liée à la présence d'un Salaire minimum. Quatre pays d'Europe parmi les moins inégalitaires comme la Finlande, le Danemark, la Suède et l'Italie n'ont pas de salaire minimum. Et les études existantes ne montrent pas qu'un salaire minimum élevé et contraignant réduit la pauvreté et les inégalités.

L'analyse économique permet de montrer que les augmentations du salaire minimum peuvent avoir un impact positif sur l'emploi pour des niveaux faibles du salaire minimum, mais l'impact devient négatif au-delà d'un certain seuil. Dans l'ensemble, les études empiriques confirment la pertinence de cette conclusion. À cet égard, la comparaison entre la France et les États-Unis est éclairante. En France, le salaire minimum n'a cessé d'augmenter, relativement au salaire moyen ou médian, depuis le début des années soixante, tandis qu'aux États-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 États-Unis et la diminuer en France.

En France, pour pallier l'impact sur l'emploi des augmentations du salaire minimum, des politiques de baisse des cotisations sociales ont été mises en place. Ces mesures conduisent à une subvention publique à l'emploi des moins qualifiés et « protégeraient » au moins 800 000 emplois qui en dépendent. Toutefois, elles peuvent favoriser des situations de trappes à « bas salaires ».

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. Les études comparatives menées aux États-Unis où le salaire minimum est différent selon les États permettent de mesurer les effets de ses variations sur la pauvreté. On retrouve les résultats évoqués par la théorie : augmentation des revenus des plus précaires qui gardent leur emploi et baisse des revenus pour ceux qui perdent leur emploi.

3. Lutter plus efficacement contre les inégalités

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.

Les auteurs proposent deux orientations : articuler au mieux l'utilisation des instruments fiscaux, tels que l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, avec le salaire minimum et modifier les modalités de fixation du

salaire minimum en laissant en ce domaine une place plus large à la négociation collective.

Les auteurs analysent les caractéristiques des divers types de prestations en termes d'activité, de redistribution et de coût budgétaire. Ils rappellent les enseignements de la théorie de la fiscalité optimale. Celle-ci vise à définir les prestations sociales et les impôts les plus adaptés lorsque l'État, confronté à cet arbitrage entre efficacité et inégalité, cherche cependant à réduire la distribution des revenus primaires dans un but de « justice sociale ». Un des résultats majeurs de ce type d'analyse est qu'une politique de redistribution fondée sur des mesures fiscales et des prestations sociales est toujours préférable à une politique fondée sur un salaire minimum contraignant.

La stratégie française a suivi une voie très différente des enseignements théoriques. 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 : elle défavorise considérablement les jeunes et elle aboutit à un système peu lisible et à des taux marginaux d'impositions très heurtés qui peuvent être très élevés.

La France cumule la situation d'avoir un des plus bas taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans au sein de l'OCDE et de ne pas donner le bénéfice du revenu minimum à ces mêmes jeunes. En Europe, 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. Pour les auteurs, si l'objectif des pouvoirs publics est de redistribuer les revenus au profit des personnes les plus désavantagées, les jeunes ne devraient pas en être exclus.

Les auteurs conduisent une analyse critique des principales prestations sociales existantes. Ils s'intéressent notamment à la prime pour l'emploi (PPE) qui concerne un public très large, peu ciblé tout en offrant un montant de ce fait peu incitatif. Le versement de la PPE se fait tardivement par rapport aux périodes d'activité justifiant son attribution. Au total, l'efficacité incitative de la PPE est contestable.

Dans le bas de la distribution des revenus, le taux de prélèvement marginal se 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 différentielles (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). Il en résulte une absence de lisibilité des dispositifs déployés dont les signaux incitatifs sont brouillés et des incitations contradictoires sur l'offre de travail selon le niveau de revenu d'activité. Par exemple, 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 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 mensuels !

Les auteurs plaident pour une simplification de 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 (RSA) s'inscrit dans cette perspective.

Pour les auteurs, le revenu de solidarité active 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. 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. L'extension du RSA aux jeunes adultes de moins de 25 ans présente un coût budgétaire supplémentaire. Les auteurs avancent quelques chiffres acceptables en tenant compte de la substitution du RSA à d'autres aides déjà existantes et en retenant pour le RSA un taux de cumul de 60 %. Sous ces hypothèses, les auteurs estiment que le RSA peut être financé sans coût supplémentaire.

4. 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 le rapport est de proposer une architecture plus cohérente pour ces politiques.

4.1. Mise en place d'une politique cohérente de lutte contre la pauvreté

À 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, les auteurs préconisent 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 et du salaire minimum bénéficierait de l'avis des partenaires sociaux, rendu dans le cadre de la 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. Les membres seraient nommés dans des conditions garantissant leur indépendance et pour une durée suffisante afin de se situer dans une perspective de moyen et long terme. Cette commission ne devrait pas se limiter à étudier les conséquences du salaire minimum mais devrait fournir une réflexion plus large sur les conséquences et l'efficacité de toutes les politiques de soutien des bas revenus. Les règles actuelles de revalorisation annuelle du salaire minimum seraient remplacées par les décisions prises dans le cadre de la loi de finances. Il faudrait conserver néanmoins les règles de revalorisation automatiques infra-annuelles pour suivre les évolutions de l'inflation. D'autre part, une revalorisation au 1^{er} janvier au lieu du 1^{er} juillet comme le préconise le Conseil d'orientation de l'emploi, faciliterait les négociations de branche.

4.2. Réformer les minima sociaux

L'objectif d'unification des minima sociaux et des prestations liées à l'activité s'inscrit dans la logique du revenu de solidarité active 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 associés.

L'unification de la carte des minima sociaux et des prestations liées à l'activité ne pourra se faire que progressivement. Les principales difficultés sont de deux ordres : en premier lieu, l'existence de diverses sources de transferts nationaux dont certains sont liés à l'activité et d'autres non et de nombreux droits connexes, dont certains sont nationaux et d'autres locaux, par ailleurs, les décalages temporels entre les revenus d'activité et le revenu disponible. Les auteurs reprennent à leur compte les recommandations du rapport 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, 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'État. Se différenciant du rapport précité qui préconise que la gestion soit confiée aux CAF, les auteurs privilégient un traitement par le guichet unique résultant de la fusion des services de l'ANPE et des Assedic pour inscrire le RSA dans une logique d'insertion. 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 leur sont actuellement spécifiquement dévolues devraient être supprimées.

4.3. Favoriser le dialogue social

Les auteurs sont réservés sur 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. 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 branches quand ces derniers sont inférieurs au SMIC. Une telle disposition aurait certainement pour effet d'inciter à la négociation collective de branches et contribuerait à réduire le tassement des hiérarchies salariales au niveau du SMIC.

5. Commentaires

Daniel Cohen considère que les conclusions du rapport sont les bienvenues. S'il accepte les prémisses et les conclusions, il se montre néanmoins plus réservé sur les éléments chiffrés qui appuient les conclusions. Il s'interroge notamment sur la part relativement importante de salariés au salaire minimum en France par rapport aux pourcentages de pays voisins ayant néanmoins des niveaux de salaire minimum proches de celui de la France. Au-delà de la difficile mesure des revenus salariaux (primes, pourboires...), il soupçonne que les divers allègements de charges au niveau du SMIC incitent les employeurs à bloquer les salaires à ce niveau.

Jean-Philippe Cotis soutient les analyses et recommandation du rapport. Il remarque également que des choix économiques rationnels peuvent subir l'influence de considérations relevant de la « *political economy* » avec la théorie de la dictature de l'électeur moyen. Cela peut expliquer que le salaire minimum privilégie plus la situation des salariés en place que le développement de l'emploi, que les baisses de charge sur les bas salaires servent maintenant plus à compenser les effets de la baisse de la durée du travail ou que la prime pour l'emploi peu ciblée ressemble plus à un substitut d'une

baisse d'impôt sur le revenu pour des contribuables non imposables. De même, il s'interroge sur l'influence d'approches philosophiques telles que l'éthique aristotélicienne des vertus qui privilégie le mérite et peut s'opposer à des conceptions plus « utilitaristes » qui sous-tendent l'allocation universelle et freinent l'architecture redistributive recommandée dans le rapport. Il plaide pour des solutions moins ambitieuses, mais socialement acceptées.

Philippe Mongin conteste la proposition du rapport d'ouvrir le revenu minimum d'activité aux jeunes de 18 à 25 ans. Selon lui, une telle mesure aurait des impacts défavorables sur l'activité de ces jeunes du fait d'une préférence en faveur du loisir plus élevé que pour leurs anciens, d'un risque d'aléa moral pour ceux qui bénéficient d'apports familiaux et de l'impact sur leur comportement dans les études. Il plaide pour des aides spécifiques selon leur statut.

6. Un point de vue sur le RSA

Philippe Mongin, dans une contribution spécifique, donne son avis sur ce que pourrait être un mécanisme efficace de revenu de solidarité active. Il milite pour l'intégration la plus large des aides apportées aux moins favorisés. En plus des diverses allocations qui pourraient se fondre dans le RSA, il plaide pour une monétisation des diverses aides, de la couverture maladie universelle complémentaire aux différentes exemptions de paiement offertes aux plus défavorisés. Notant que la prime pour l'emploi ne respecte pas les objectifs initiaux d'incitation ni l'objectif de lutte contre la pauvreté, puisqu'elle est distribuée assez largement, il souhaite sa disparition grâce au RSA qui en récupérerait ainsi l'enveloppe budgétaire. Le barème souhaitable pour le RSA serait concave, de manière à privilégier la sortie du non-emploi y compris par de petites quantités de travail. Il ne devrait pas être défini légalement par rapport au SMIC et sa réactualisation ne devrait pas non plus être prédéfinie. Cela permettrait de préserver des marges de manœuvre pour le recalibrer éventuellement en y intégrant au mieux dans le futur des droits annexes. Cela permettrait également de pouvoir réagir en cas d'inflation trop rapide du dispositif. Enfin, Philippe Mongin met en garde sur l'indicateur de pauvreté basé sur la règle des 60 % du revenu médian (norme européenne) pour évaluer l'objectif de réduction de la pauvreté du gouvernement. Il propose plutôt de mesurer le gain de niveau de vie du premier décile de la distribution des revenus.

Summary

Minimum Wage and Low Incomes: How Can Social Justice Be Reconciled with Economic Effectiveness?

1. The unique role of minimum wage in France

Minimum wage is applied in an exceptionally uniform way in France. In most countries which have a legal minimum wage, there are built-in exceptions based on age starting at the age of 18, sometimes based on region and sometimes even based on the economic situation. Moreover, there are some rather large industrialised countries which simply have no legal minimum wage at all. A floor-level wage of this type exists in seventeen OECD countries and in twenty of the twenty-seven EU member states. The seven member states currently without a legal minimum wage are Austria, Cyprus, Denmark, Finland, Germany, Italy and Sweden. These countries favour the use of social services and taxes to reduce inequalities.

The purchasing power of the gross hourly minimum wage, viewed in terms of its rise relative to the price index used as an automatic adjustment mechanism, has topped 150% since 1970. This is linked to a) the indexing of the minimum wage on half of the purchasing power of blue-collar workers' basic hourly pay and b) the impact of government increase decisions. From 1970 (the year the minimum wage was initiated) to 2002 (the year minimum wages began to converge), such decisions accounted for 60% of the gains in minimum wage purchasing power.

For almost four decades, the increase in minimum wage purchasing power has significantly exceeded median wage purchasing power. A considerable percentage of salaries are paid on the basis of minimum wage: over 15% in 2006 and almost 13% in 2007. Furthermore, given the distribution of minimum wage hikes across the entire range of low salaries, some 35% of salaries are either directly or indirectly impacted by minimum wage increases.

To compare the French minimum wage system to valid models in other countries, the writers use a composite indicator designed in a 2007 study

performed by Aghion, Algan and Cahuc. The purpose of this study was to measure the type of restrictions that the explicit or implicit existence of minimum wages imposes on the labour market. The indicator covered two areas: 1) legislation, whereby it quantified the existence of different minimum wages, exceptions, and extension clauses pertaining to minimum wages by professional branch, as well as the degree of dispersion in minimum wages by age group, skill set, region, sector and profession; and 2) the level of minimum wage versus median salary. France is at the highest level of the composite index, both in terms of average figures over the 1990-2000 period and for 2000 alone.

France is an extreme case among OECD countries, set apart by the very centralised mechanism for setting the minimum wage: the mechanism applies to everyone without distinction, be it in terms of age, place, field of activity or profession. This situation, in which the government steps in for management and trade unions to control how the labour market operates, automatically reduces the scope for employer-employee communication. It therefore has a harmful effect on relations between employers and their employees.

2. Minimum wage and inequality

Poverty is measured on the basis of all levels of income, including minimum guaranteed incomes. The poverty rate is determined by taking the percentage of individuals with an income below 50% (historic threshold applied by INSEE) or 60% (new European standard) of the median income.

According to calculations by the CERC (*Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale*, French council for employment, income and social cohesion) in 2006, the income of a household in which at least one individual earns full-time minimum wage over the entire year exceeds the poverty threshold (at 50% of median income), irrespective of the number of children and factoring in various social security transfers and welfare allocations. At 60% of median income, a household would have to earn at least 1.5 times the minimum wage to cross the poverty threshold.

In France, the employment situation goes a long way towards explaining poverty. The situation of 'poor workers' can be primarily attributed to the short length of employment. These are individuals who work either independently or as salaried employees, but whose income is too low to lift their households above the poverty threshold. For the most part, they are individuals who alternate between periods of employment and unemployment or poorly paid part-time work. Only 1% of individuals working full time year-round are poor. It is the length of time worked over the year, rather than the level of hourly pay, that goes the farthest in explaining inequality and poverty. The poverty rate is highest for young people and single-parent homes.

Working poverty has been on an uptrend for the past thirty years, whereas poverty itself has decreased significantly: the overall poverty rate fell by half from 1970 to 2002 (down from 12% to 6%), while the poverty rate of salaried workers or unemployed persons having worked at least one month during the year rose from 3.4% to 5.7% over the same period. Clearly, the sharp increase in the minimum wage over this period (both in terms of purchasing power and relative to median salary) failed to prevent working poverty from climbing.

Comparisons with other countries confirm that the reduction of inequality is not linked to the existence of a minimum wage. Of those European countries demonstrating the fewest inequalities, four (Finland, Denmark, Sweden and Italy) do not have a minimum wage. Furthermore, existing studies do not show that a high, restrictive minimum wage reduces poverty and inequality.

Economic analysis reveals that minimum wage increases can have a positive impact on employment for low minimum wage levels; however, the impact becomes negative past a certain threshold. On the whole, empirical studies confirm this conclusion. In this respect, a comparison between France and the United States is enlightening. Since the early 1960s, minimum wage in France has done nothing but climb relative to average or median salary, while in the United States its real value in 2007 was lower than in 1960! These trends are so vastly different that a minimum wage increase could potentially cause employment to rise in the United States and fall in France.

To reduce the impact of minimum wage increases on employment in France, policies aimed at lowering social security contributions have been implemented. These measures have given rise to a government subsidy for the employment of least-skilled workers and is supposed to 'protect' at least 800,000 jobs depending on the subsidy. However, such measures could end up creating 'low wage' traps.

By increasing low salaries, minimum wage can reduce poverty and unequal pay. Other impacts, however, could tip the scales in the opposite direction. Firstly, minimum wage robs the least productive workers of their jobs, thus reducing the income they are able to earn. Comparative studies carried out in the US, where minimum wage varies by state, made it possible to measure the impacts of variations in minimum wage on poverty. The conclusions can be summed up by the following theory: an increase in income for the casually employed who keep their jobs and a decrease in income for those who lose their jobs.

3. Fighting more effectively against inequality

The results of economic analysis, confirmed by a number of empirical studies, have shown minimum wage to be a woefully inadequate mechanism for income redistribution.

The writers offer two proposals: key the use of tax instruments, such as income tax and social services, with minimum wage as much as possible, and change the terms for setting minimum wage by leaving more room for collective bargaining.

The writers review the characteristics of various types of social services in terms of field of activity, redistribution and budget cost. They also refer to the lessons learned from the optimal taxation theory, which attempts to define the most appropriate social services and taxes when the government, faced with a decision between effectiveness and inequality, nonetheless seeks to reduce the distribution of primary incomes for the purpose of 'social justice'. One of the key conclusions from this type of analysis is that a redistribution policy based on social services and tax measures is always better than a policy based on a restrictive minimum wage.

French strategy has widely diverged from the teachings of this theory. The French approach is to redistribute income by applying a restrictive minimum wage and multiplying the number of social services based on different, if not contradictory, arguments. There are two sticking points to this strategy: it places young people at a major disadvantage and creates a convoluted system with highly variable marginal tax rates that can be quite significant.

France has landed itself in a position where it has one of the lowest employment rates of 20-24 year olds in the OECD without offering the benefit of a minimum income to this same group. In Europe, only Luxembourg, Spain and France have established 25 as the minimum age to qualify for a guaranteed minimum income. Neither the Scandinavian countries (Denmark, Finland and Sweden) nor Austria, Germany or Italy impose an age limit, whereas guaranteed minimum income starts at 18 in Belgium, Ireland, the Netherlands and Portugal. The UK has set the age limit at 16. In the writers' view, if the government's goal is to redistribute income to the most disadvantaged persons, then young people should not be excluded.

The writers perform a critical analysis of currently available social services. They focus in particular on the PPE (tax credit awarded to low income earners), which covers a very broad, ill-defined group of people and, as a result, offers meagre incentive at best. What's more, there is a considerable time gap between the period of employment on which the PPE is based and its actual payment to the beneficiaries. Consequently, the effectiveness of the PPE as an incentive is debatable.

At the lower end of the income scale, the marginal tax rate often varies by several dozens of points upward or downward over very limited ranges of income from employment. These variations are particularly significant at the beginning and end of rights to services based on resources (Christmas bonus, back-to-school allocation), at the end of rights to differential services (here, the RMI, or minimum basic income) or regressive services (e.g. housing allocations), or at the start and end of rights to PPE-type ser-

vices (which is first progressive, then neutral, then regressive relative to income from employment). As a result, these mechanisms are fraught with complexity, with confusing incentive signals and contradictory incentives on the supply of work according level of income from employment. For example, the gain in net monthly income (change in income from employment plus change in net social security transfers) following the transition from unemployment to minimum-wage employment appears to be very slight, particularly for a transition to half-time employment. For example, for an unmarried person or a couple in which only one person works, the increase never exceeds EUR 120 per month!

The writers argue for simplifying the offering of social services, so as to enhance their incentive power on the supply of work for least-skilled workers without reducing their impact in terms of combating poverty and while costing the government as little as possible. The RSA ('active solidarity income') programme is a step in the right direction.

In the writers' opinion, the RSA should replace the PPE, the RMI, the single-parent allocation and, where applicable, other minimum guaranteed incomes, as well as the associated temporary mechanisms aimed at encouraging the unemployed to return to employment, with a single and permanent system. Generally speaking, the RSA results in a transfer of additional resources to households with very low incomes, which have to be financed one way or another. In any event, the financing solution ends up reducing the net income of the households paying for it. Extending the RSA to under-25s creates an additional cost. The writers propose some reasonable figures for the replacement of existing financial aid options with the RSA, with 60% being the portion of income added to the RSA. According to these assumptions, the writers argue that the RSA could be financed at no additional cost.

4. Recommendations

Initiatives must be taken in a number of areas in order to combat inequality and poverty. It goes without saying that education and training policies should take high priority, as should urban and housing development policies. Having said that, minimum wage and support mechanisms for low income households in general must not be considered as less important issues just because they tend to be the subject of more disagreement. In France, myriad individuals are persistently trapped in situations of poverty or in unrewarding careers, owing to inadequate policies addressing low incomes. The purpose of the recommendations provided in the conclusion to the report is to propose a more coherent structure for these policies.

4.1. Establishment of a coherent policy to combat poverty

In the future, it would be better to select rules guaranteeing that changes in minimum wage will be consistent with medium-to-long-term concerns and with tax policy as a whole. Accordingly, the writers suggest the joint establishment of minimum wage and other minimum guaranteed incomes within the framework of finance law. Parliamentary debates on the adjustment of minimum guaranteed incomes and minimum wage would benefit from the input of management and trade unions via the *Commission nationale de la négociation collective* (CNNC, French commission for collective bargaining). A committee of duly mandated, independent experts should be created for the purpose of informing the opinions of the CNNC as well as Parliament. The members would be appointed in accordance with conditions guaranteeing their independence, and for a long enough period to place their work in a medium-to-long-term perspective. The committee should not be limited to reviewing the consequences of minimum wage; rather, it should provide a broader opinion on the consequences and effectiveness of all policies aimed at supporting low-income households. The current rules for the annual adjustment of the minimum wage would be replaced by decisions taken within the framework of finance law. It would be necessary, however, to maintain the automatic rules for adjusting the minimum wage during the year in response to inflation trends. Making the adjustment on January 1st instead of July 1st, as recommended by the *Conseil d'orientation de l'emploi* (French employment orientation council), would facilitate professional branch negotiations.

4.2. Reforming guaranteed minimum incomes

The reason for unifying guaranteed minimum incomes and employment-related services is linked to the argument for the RSA as a replacement for the PPE, the RMI, the single-parent allocation and, where applicable, other social security transfers (e.g. the *complement de libre choix d'activité*, 'free choice of employment' supplement), as well as the associated temporary mechanisms aimed at encouraging the unemployed to return to employment, with a single and permanent system.

The process of unifying guaranteed minimum incomes and employment-related services will be a gradual one. There are two main types of problems: firstly, there are many sources of national social security transfers, some of which are employment-related and others not, and a large number of related rights, some of which are national and some local, in addition to time lags between income from employment and disposable income. The writers refer to the recommendations published in the report by Quinet, Cazenave and Guidée (2007), whereby the RSA would be a service provided on the basis of a system of monthly or quarterly deposits, updated in relation to the beneficiaries' situation in order to avoid making too many undue payments at the end of the year, and that the RSA provided to unemployed beneficiaries

would be financed by general councils while the RSA provided to employed beneficiaries would be financed by the government. The writers veer away from the above-mentioned report, which recommends that the management of this system be handled by the CAFs (*Caisses d'allocations familiales*, Family welfare centres), by favouring management by a single organisation created from the merger of the ANPE (*Association nationale pour l'emploi*, National association for employment) and the ASSEDICs (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*, Association for employment in commerce and industry) so as to orient the RSA towards a goal of integration. Unifying minimum guaranteed incomes and employment-related services should apply to all adults, without excluding under-25s who do not have dependents. In exchange, provision of this service should prohibit parents of beneficiaries from claiming their children as dependents. In this context, where 18-25s would receive the same rights as their elders, certain services which are currently specifically dedicated to this age group should be eliminated.

4.3. Encouraging employer-employee dialogue

The writers do not favour the oft-cited proposal of basing the reduction of social security contributions on the holding, or even the successful conclusion, of professional branch or company salary negotiations. Should this condition be applied, one possible guideline, recommended for example by the opinion of the COE (2008), would be to base the rate scales for social security contributions (including reductions) on minimum guaranteed incomes for professional branches where they are lower than minimum wage. Such a measure would certainly encourage collective bargaining in professional branches and help reduce the compression of wage hierarchies at the minimum wage level.

5. Comments

Daniel Cohen welcomes the report's conclusions. While he agrees with the premises and conclusions therein, he is nevertheless more reserved with respect to the figures used to support the conclusions. He specifically questions the relatively high percentage of minimum wage earners in France versus the percentages in neighbouring countries whose minimum wages are close to France's minimum wage. In addition to the difficulties in measuring salaried incomes (bonuses, tips, etc.), he questions the impact of various reductions in social security contributions at the minimum wage level, which tends to encourage employers to block salaries at this level.

Jean-Philippe Cotis supports the assessments and recommendations presented in the report. He also observes that rational economic choices may be subject to the influence of considerations relating to the 'political

economy', with the theory of the dictatorship of the average voter. This may explain why minimum wage favours the current situation of salaried workers more than the development of employment, why reducing social security contributions on low wages now serves more to offset the effects of the decrease in working hours, and why the poorly targeted PPE appears to be more of a substitute for an income tax cut for taxpayers not subject to income tax. Similarly, he questions the influence of philosophical approaches such as the Aristotelian ethic of virtues which favours the distribution of resources based on merit and which can oppose the more utilitarian ideas that underlie universal welfare and undermine the redistribution structure recommended in the report. Rather, he argues for less ambitious but more socially accepted solutions.

Philippe Mongin opposes the report's proposal to extend the minimum wage to 18-25s. According to Mongin, such a measure would have negative impacts on the employment of this age group, given their higher preference for leisure than their elders, a risk of moral hazard for those who receive family welfare benefits and the impact of their behaviour as demonstrated in studies. He argues in favour of special financial aid depending on their individual status.

6. A point of view on the RSA

In a special contribution, Philippe Mongin gives his opinion on what might be an effective mechanism for the RSA. He argues for the broadest possible integration of financial aid benefits granted to the most disadvantaged. In addition to the various allocations which could be absorbed by the RSA, he argues for the monetisation of financial aid benefits and universal health coverage supplementing the different payment exemptions offered to the most disadvantaged. Noting that the PPE is not in keeping with either the initial incentive objectives or the goal of combating poverty due to the fact that it is relatively widely distributed, he would like to see it replaced with the RSA, which would recover the budget for the PPE. The ideal scale for the RSA would be concave, so as to encourage the unemployed to seek employment, even through small quantities of work. It should not be legally defined in relation to minimum wage and its adjustments should not be pre-defined either. This would help provide leeway to recalibrate the RSA, where applicable, by better including it in the future of associated rights. It would also make it possible to react in the event the mechanism were to expand too quickly. Finally, Mongin warns against the use of the poverty indicator based on the rule of 60% of the median income (European standard) to assess the government's goal of reducing poverty. Instead, he suggests measuring the gain in the standard of living of the first decile of income distribution.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Pierre Joly

Secrétaire général

Gunther Capelle-Blancard

Conseiller scientifique

*Microéconomie
Économie financière*

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

*Macroéconomie
Théorie de la croissance*

Lionel Ragot

Conseiller scientifique

Économie de l'environnement

Stéphane Saussier

Conseiller scientifique

*Économie des institutions
Économie des partenariats public/privé*

Anne Yvrande-Billon

Conseillère scientifique

*Économie industrielle
Économie de la réglementation*

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@pm.gouv.fr

