

MISSION RELATIVE À L'ARTICULATION ENTRE LES SALAIRES, LE COÛT DU TRAVAIL ET LA PRIME D'ACTIVITÉ

ANTOINE BOZIO ET ÉTIENNE WASMER

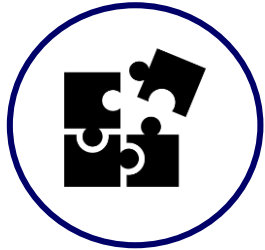
POINT D'ÉTAPE DU 25 AVRIL

1. Organisation, calendrier des travaux et démarche

2. Faits saillants de diagnostic

1. Organisation, calendrier des travaux et démarche

Organisation des travaux



Une équipe de cinq rapporteurs (Insee, Dares, DSS, DG Trésor, IGF)



Une cinquantaine d'économistes, de membres d'administration et de représentants de l'industrie rencontrés



Des études et simulations en cours



Collecte de contributions écrites des organisations syndicales et patronales

Calendrier

25 avril :
Présentation des éléments de
diagnostic



fin juin :
Remise du rapport final

- Rassembler les évidences empiriques et théoriques pour nourrir les constats
- Echanges avec les administrations sur les données et les modèles de simulation

- Terminer l'instruction des scénarios avec les administrations
- Recommandations

Le contexte

1. Depuis 1993, renforcement continu de la politique d'allègements de cotisations :

- plus concentrée sur les bas salaires,
- plus loin dans la distribution,
- plus coûteuse et donc nécessitant d'autres ressources fiscales.

2. Contexte de l'époque (années 1990)

- chômage élevé, en particulier des non-qualifiés
- dû notamment à des phénomènes de progrès technique biaisé.

3. Contexte actuel

- reflux du chômage de masse, voire tensions à l'embauche
- poches résiduelles de chômage (moins qualifiés, 60-64 ans, moins de 25 ans)
- taux d'emploi inférieur aux voisins
- compression salariale.

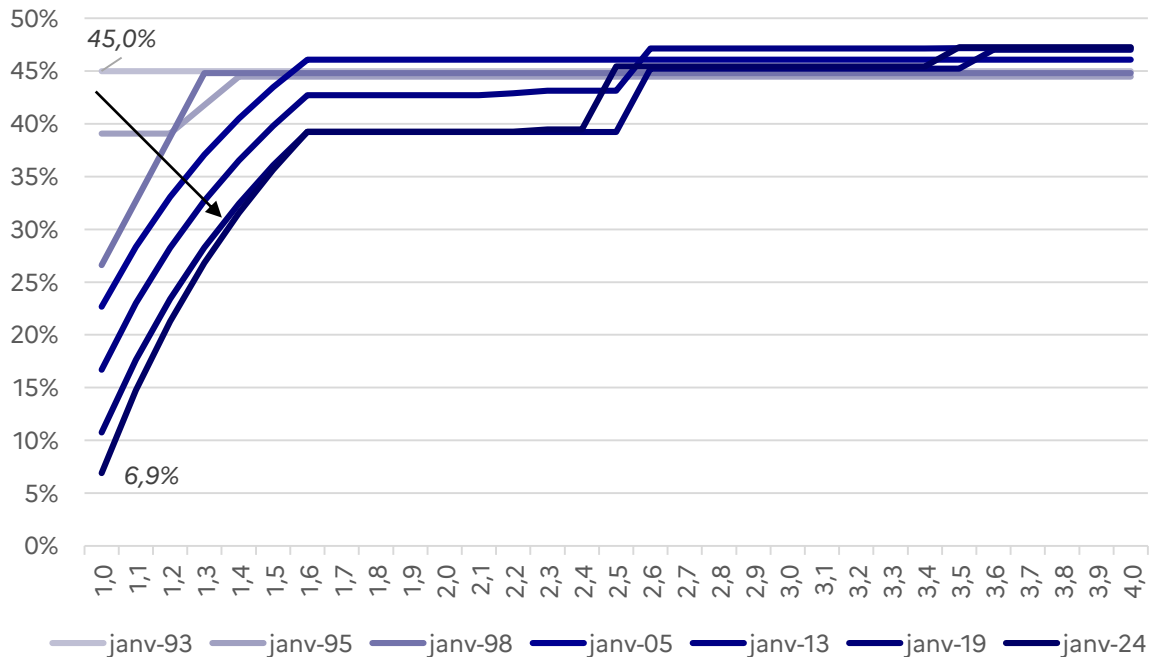
La démarche

1. De **nouveaux travaux empiriques sur les effets entreprise** au-delà des effets de substitutions des facteurs.
2. Une interconnexion entre les élasticités de la demande et celle de l'offre, suggérant une **cyclicalité des effets en emploi** des allègements de charge et notamment des effets sur les salaires.
3. Des **taux marginaux effectifs élevés**, en moyenne de 40 à 50 % simplement avec les cotisations employeurs, et atteignant 70 à 80 % avec le reste du système socio-fiscal.
4. Théoriquement, **un partage même équilibré d'une augmentation de la productivité d'un salarié acquérant une formation qualifiante peut conduire** à de faibles gains salariaux.
5. Trappes à bas salaires, à promotion, mauvaise spécialisation sectorielle : souvent soulignées, peu documentées. **Nécessité de croiser les approches ; et de susciter de nouveaux travaux.**

2. Faits saillants de diagnostic

Depuis 1993, des exonérations de plus en plus importantes pour les bas salaires et étendues plus loin dans la distribution

Taux de cotisation employeur en fonction du salaire brut en fraction de Smic de 1993 à 2024



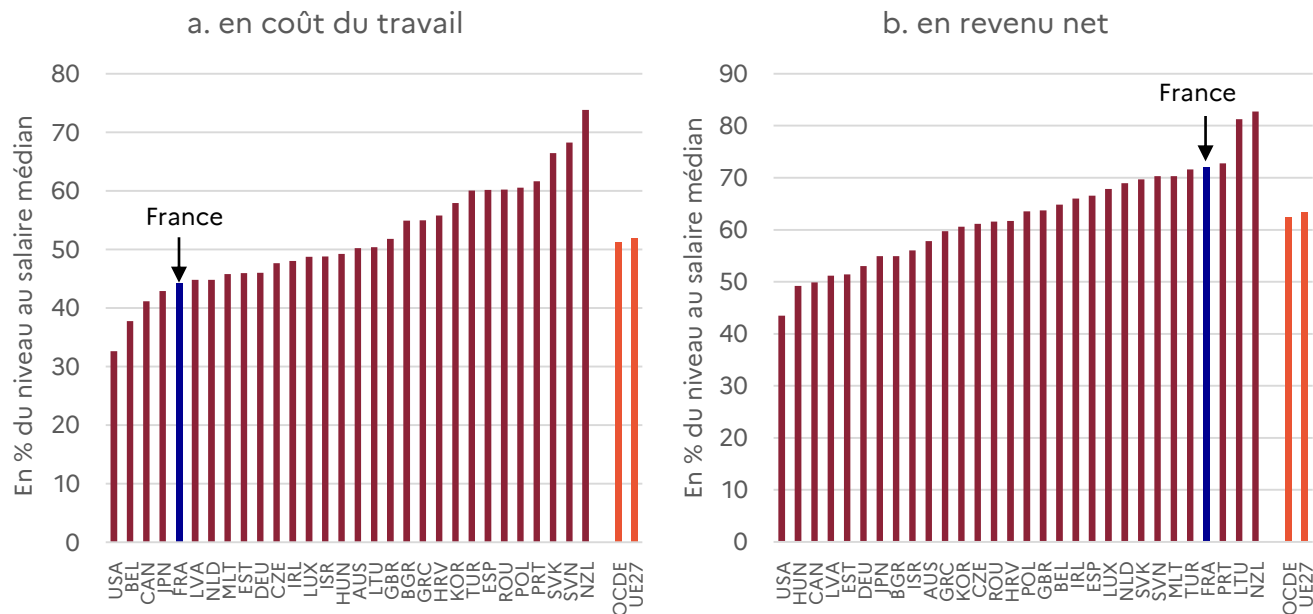
Source : Dares

Triple mouvement de fond :

- Baisse tendancielle des cotisations au niveau du Smic
- Extension des exonérations de plus en plus loin au-delà du Smic, jusqu'à 3,5 Smic
- Création et renforcement des pentes de 1 à 1,6 Smic

Un système socio-fiscal français permettant d'allier un coût du travail contenu et un revenu net relativement élevé au salaire minimum

Coût du travail et revenu net au salaire minimum en relatif du niveau au salaire médian en France et dans les pays de l'OCDE

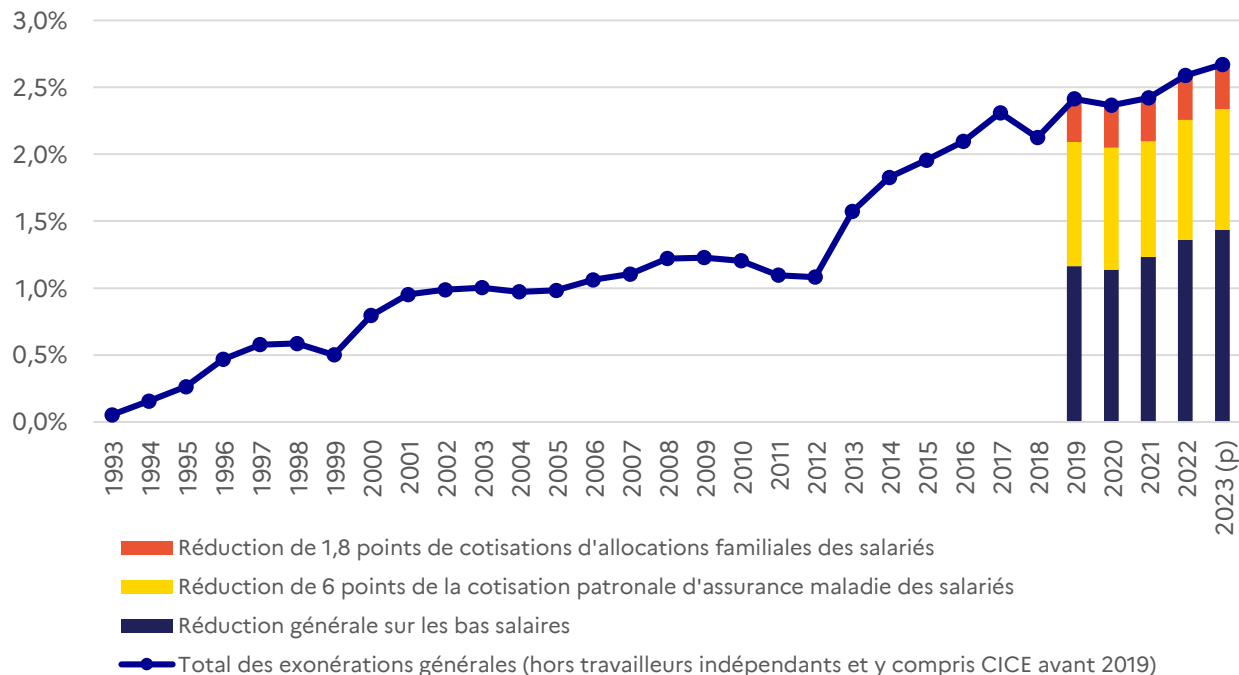


Source : OCDE, modèle Tax-Ben

- En France, le salaire net au niveau du Smic atteint 72 % du salaire médian, un niveau élevé au sein de l'OCDE dont la moyenne est à 62 %
- Le coût du travail au niveau du Smic a été réduit à 44 % du coût du travail médian, un niveau plus faible aujourd'hui que la moyenne des pays de l'OCDE (51 %)

À un coût pour les finances publiques croissant, à mesure que les objectifs du dispositif se sont multipliés

Montants des exonérations générales en points de PIB depuis 1993



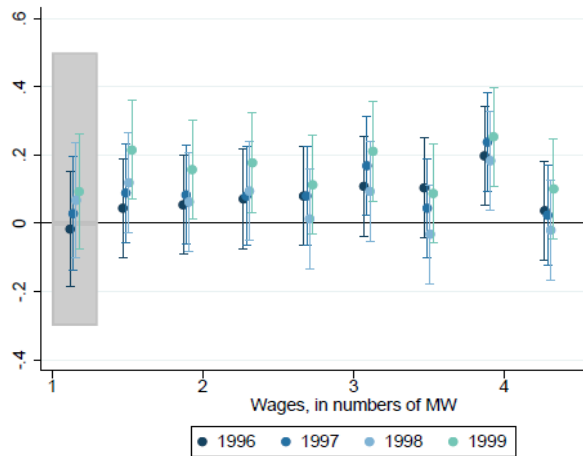
Source : Urssaf

Ces évolutions se sont faites à un coût budgétaire croissant

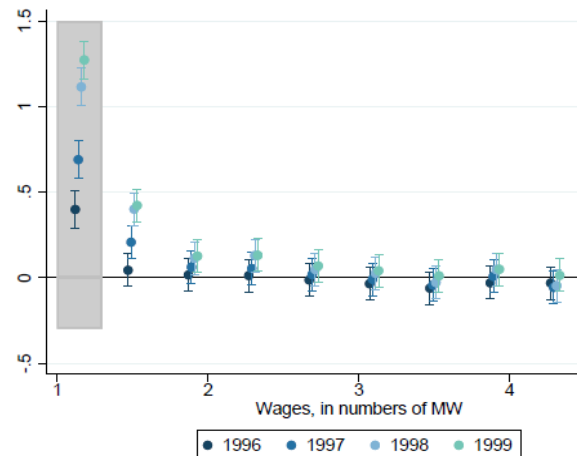
- En pourcentage du PIB, multiplié par 5 depuis 1999
- Plus de 2,5 % du PIB en 2022
- Attention: le chiffrage du coût pour les finances publiques est statique (hypothèse d'absence d'effets emploi)

Des effets emploi bien établis, de nouveaux mécanismes détaillés dans la littérature économique récente

Effets emploi par niveau de salaire en fonction de l'intensité du traitement au niveau entreprise (allègements Juppé)



(a) Q1



(e) Q5

Source : Cottet (2020)

Q1 (respectivement Q5) : 20% des entreprises dont le coût du travail ex ante a le plus (resp. moins) diminué sous l'effet de la réforme

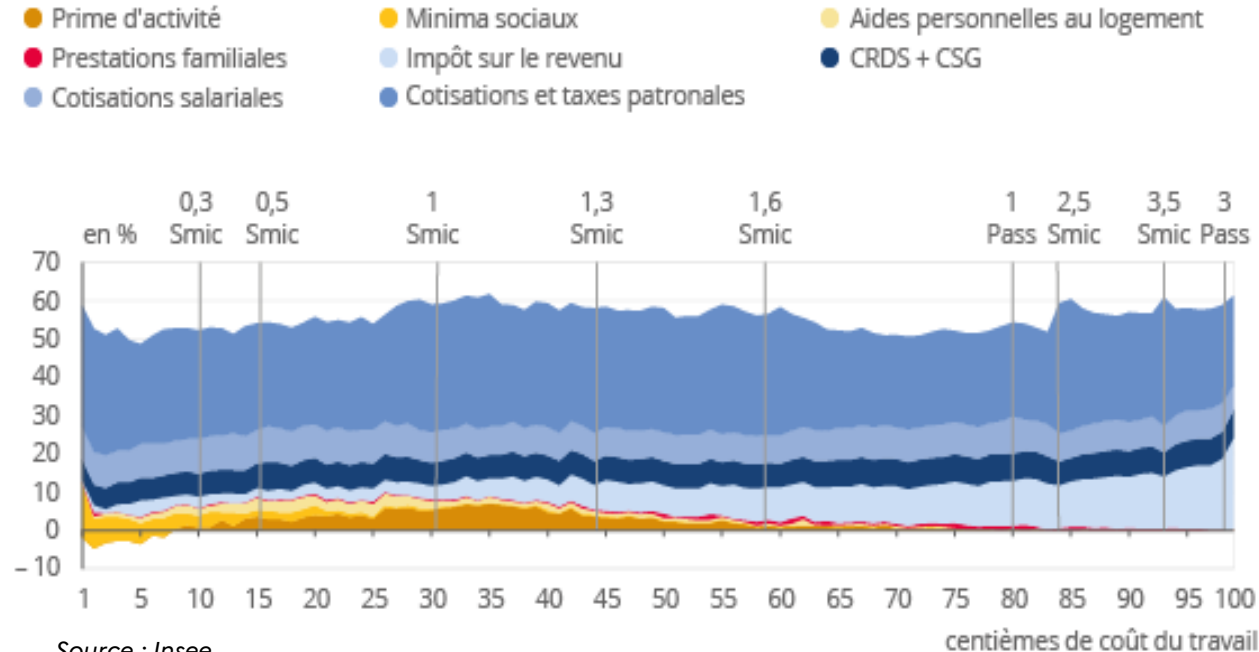
- Des travaux économiques anciens ont mis en avant les effets positifs des baisses de cotisation sur l'emploi (Crépon et Desplatz, 2001).

- Ces résultats concernent les exonérations sur les bas salaires. Ils sont dans l'ensemble décevants pour les rémunérations plus élevées (travaux sur le CICE).

- Des travaux récents sur le cas suédois (Saez et alii 2019) et français (Cottet 2020) suggèrent que ces effets emploi relèvent d'une logique entreprise plutôt que salarié : les entreprises qui ont le plus bénéficié des allègements Juppé ex ante ont augmenté l'emploi à tous les niveaux de rémunération – en particulier les entreprises contraintes financièrement.

La prime d'activité et les prestations de solidarité contribuent aussi, à ces niveaux de salaire, à des taux marginaux effectifs de prélèvement élevés

Décomposition des taux marginaux effectifs de prélèvement moyens par type de transfert, en fonction du niveau du coût du travail en 2019



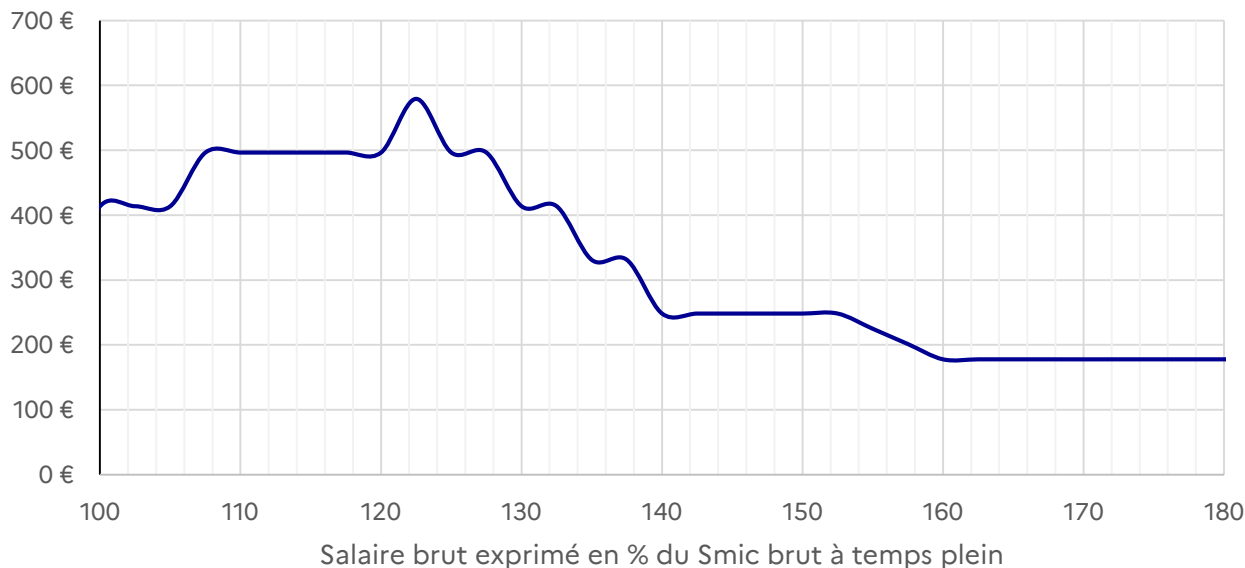
Source : Insee

La dégressivité des allègements de cotisations entraîne des taux marginaux implicites élevés

- La majeure partie est liée aux cotisations patronales
- Mais les autres dispositifs de transferts contribuent à ces taux élevés

Conséquence : il faut dépenser parfois 500 € pour augmenter le revenu disponible de 100 €

Hausse de salaire super brut nécessaire pour augmenter de 100 € le revenu disponible, en fonction du salaire brut



Source : Drees, maquette Edifis, 2023.

Lecture : pour augmenter de 100€ le revenu disponible d'un salarié seul sans enfant, locataire en zone 2, rémunéré au Smic, 413€ d'augmentation du coût employeur doivent être consentis.

- Paradoxe épistémologique : dans la théorie économique de la taxation optimale, des taux marginaux élevés là où la distribution des revenus se concentre sont jugés très contre-productifs.

- D'un autre côté, mesurer les conséquences de ces taux marginaux quant à la formation de trappes à bas salaire est un défi empirique (faute de contrefactuel et étant donné les mobilités salariales structurellement importantes autour du Smic).

Des trappes à bas salaires théoriquement importantes – suggérant un besoin d’aplanir la pente – mais difficiles à identifier empiriquement

- Prenons le cas d’un salarié qui augmente sa contribution à la productivité de l’entreprise d’un facteur Δq (par exemple 100 €) suite à une formation qualifiante, nécessitant des efforts.
- L’écrasement des salaires et plus encore du revenu disponible net par rapport aux gains de productivité de la formation implique qu’au premier ordre, le gain de revenu disponible est très faible.
- Mais en plus, la négociation porte sur le surplus (donc le gain une fois pris en compte le système socio-fiscal)
- Dans la pratique,
 - le pouvoir de négociation est encore plus faible pour les bas salaires
 - et les taux marginaux encore plus élevés.
- Cette fraction peut facilement devenir inférieure à 15 voire 10 % à ce montant Δq .
- Trappes à promotion très plausibles ; mais doivent être documentées

Trappes à bas salaires et désincitations ont toujours été présentes à l'esprit

*« De fait, **corriger l'excessive progressivité du barème pour les bas salaires semble plus prioritaire que de renforcer sa baisse au niveau du Smic.** (...)*

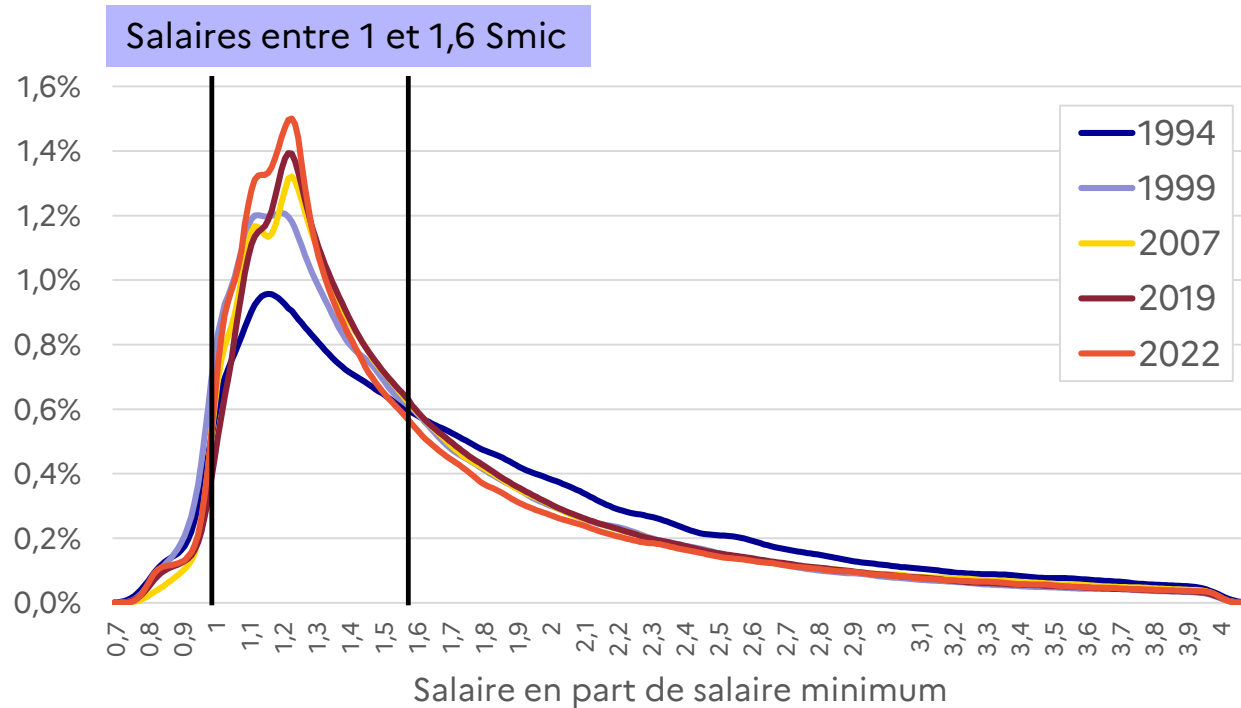
le barème progressif ici considéré crée des incitations, d'abord celle de faire davantage appel à de la main-d'œuvre non-qualifiée (c'est précisément son objet), ensuite peut-être aussi des incitations secondaires moins désirables. Or celles-ci risquent de se produire d'autant plus que la progressivité joue sur une plage plus étroite. (...)

*En somme, **une aussi forte différence est malsaine et suscitera à terme, si elle est maintenue, des incitations secondaires perverses.** Il faut donc envisager des barèmes dont la progressivité se manifeste sur une plus large plage, par exemple sur celle allant d'une à deux fois le Smic, si nous voulons considérer un barème nettement autre »*

Edmond Malinvaud, Rapport pour le CAE (1998), p. 61

Une concentration de la distribution des emplois dans la tranche de salaires de 1 à 1,6 Smic

Distribution des salaires bruts exprimés en fraction de Smic de 1994 à 2022



- La comparaison des distributions de salaires depuis 1994 indique qu'une part croissante de salariés se concentre entre 1 et 1,6 Smic.

- Cela ne constitue pas une preuve de l'existence d'une trappe à bas salaires, mais c'est un élément qui serait cohérent avec de telles trappes.

Conclusions provisoires

1. A budget constant et prélèvements obligatoires constants, relativement peu de marges de manœuvre
2. Néanmoins, il nous semble indispensable de tenir compte de l'évolution du contexte :
 - Conjoncture, évolution de la structure d'emploi;
 - Littérature scientifique récente sur le mécanisme des réductions de cotisations employeurs au niveau entreprise
 - Discours des organisations sur les trappes à promotion et bas salaires
 - Logique désincitative du système de dégressivité des allègements.
3. Il faut penser les évolutions à venir dans le sens
 - d'une montée en gamme des emplois existants;
 - d'une augmentation globale des taux d'emploi pour soutenir le financement de la protection sociale
4. Si inflexion de la politique il doit y avoir, le faire avec prudence et progressivement

ANNEXES

Des trappes à bas salaires et désincitations ont pourtant toujours été présentes à l'esprit (suite)

- Jérôme Gautié (Université Paris 1) et Frédéric Lerais (IRES)
 - *“lors des débats de 1993, le député socialiste Jean-Yves Le Déaut exprime sa crainte que les salaires soient «tirés vers le bas - toutes les organisations syndicales en parlent - car à partir du moment où les exonérations seront limitées aux bas salaires les entreprises auront tendance à moins payer. »*
 - *Pierre Mauroy qui, en tant que sénateur PS, “avait interpellé la ministre des Affaires sociales (...) et lui avait demandé quelles mesures elle envisageait de prendre pour réduire le risque de geler les salaires en dessous du seuil d'exonération.*
- *CSECR 1996 : « Le dispositif étudié peut donc avoir des effets pervers dans la mesure où les taux de cotisations sociales sont progressifs. En rendant plus que proportionnel l'effet sur le coût salarial d'une progression du salaire brut, il tend à freiner les carrières salariales en bas de la hiérarchie ou pour les jeunes salariés. L'incitation à la formation en est réduite, ce qui est contradictoire avec l'amélioration des qualifications que l'on doit viser. »*

Et en même temps, les salariés proches du Smic progressent tout de même en moyenne plus vite tout au long de la période

