

SALAIRE MINIMUM INTERPROFESSIONNEL DE CROISSANCE

28 Novembre 2019

RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS

(Article 24 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail)

SOMMAIRE

| | |
|--|--------|
| Eléments de synthèse du rapport..... | p. 3 |
| Executive summary..... | p. 4 |
| I. La situation du marché du travail | p. 6 |
| II. La revalorisation du SMIC et la formation des salaires..... | p. 23 |
| III. Salaires, coût du travail et compétitivité..... | p. 39 |
| IV. SMIC et rémunérations des fonctionnaires... .. | p. 56 |
| V. Une rémunération minimale pour certains travailleurs indépendants ? | p. 67 |
| VI. Le SMIC et la lutte contre la pauvreté..... | p. 74 |
| VII. L'Actualité internationale du salaire minimum..... | p. 88 |
| VIII. Conclusions et recommandations..... | p. 100 |
| Annexes..... | p. 105 |

ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU RAPPORT

1. Deux objectifs guident les travaux et les propositions du Groupe d'experts : augmenter l'emploi et réduire le chômage, de façon durable et soutenable, et lutter efficacement contre la pauvreté.
2. La France comme la zone euro connaissent depuis 2018 un ralentissement de l'activité qui se traduit par de moindres créations d'emplois. Moins directement exposée à la panne du commerce international qu'un pays comme l'Allemagne, la croissance de l'économie française est désormais plus forte que celle de la zone euro. Depuis son point haut de la mi-2015, le taux de chômage baisse, mais plus faiblement que dans l'ensemble de la zone euro. Il reste néanmoins parmi les plus élevés de zone euro et OCDE. Le taux de chômage de longue durée, celui des jeunes tout comme le halo du chômage demeurent élevés. En outre, la situation financière des entreprises, appréhendée par le taux de marge, se redresse depuis son point bas de 2013 mais n'a pas encore retrouvé en 2018 son niveau d'avant la crise. Le secteur productif souffre toujours d'un déficit de compétitivité, comme en témoigne un solde commercial (biens et services) continûment négatif depuis 2005.
3. En 2018 et 2019, la bascule entre la CSG et les cotisations sociales et la revalorisation de la prime d'activité ont accru significativement les revenus des salariés, tout particulièrement ceux rémunérés au voisinage du SMIC et travaillant plus qu'un mi-temps. Les politiques de baisses des contributions sociales employeurs amplifiées depuis le début de la décennie 1990 dans un souci constant et transpartisan d'atténuer les effets potentiellement préjudiciables d'un SMIC élevé sur l'emploi des moins qualifiés, atteignent leurs limites en 2019. Grâce à ces politiques, au coût très important pour les finances publiques, et à un SMIC brut relativement plus élevé que dans d'autres pays de l'OCDE, le revenu disponible au salaire minimum en France est en 2019 le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (à 80% du revenu disponible médian) alors que le coût du travail au salaire minimum relativement au coût du travail médian se situe dans la moyenne de l'OCDE.
4. À son niveau actuel, la revalorisation du SMIC a un impact limité contre la pauvreté, y compris la pauvreté laborieuse. Pour un célibataire travaillant à temps plein toute l'année, le SMIC est supérieur au seuil de pauvreté relative. Les simulations réalisées dans le rapport montrent que la revalorisation de la prime d'activité mise en œuvre en 2019 contribue davantage à réduire la pauvreté qu'un relèvement du SMIC de la même valeur (100 euros nets mensuels) ou un relèvement ayant le même coût net pour les finances publiques.
5. **Compte tenu de ces différents aspects, le Groupe d'Experts recommande de s'en tenir aux deux composantes de la revalorisation automatique et de s'abstenir de « coup de pouce » au 1^{er} janvier 2020.** L'indice salarial de référence (le salaire horaire de base des ouvriers et employés, SHBOE) progressant plus rapidement que les prix, cette revalorisation automatique se traduira par un gain de pouvoir d'achat.
6. A l'instar des années précédentes, le Groupe d'Experts rappelle sa suggestion de modifier la formule de revalorisation du SMIC, en supprimant tout ou partie des termes de revalorisation automatique (l'inflation et la moitié du pouvoir d'achat du SHBOE). Cette révision rapprocherait la France des autres pays disposant d'un salaire minimum national. Elle accroîtrait la responsabilité des pouvoirs publics qui pourraient ainsi mieux articuler les évolutions du SMIC avec les dispositifs de lutte contre la pauvreté laborieuse, en particulier dans le contexte de la réflexion actuelle sur une unification des minimas sociaux. Elle contribuerait à renforcer le rôle de la négociation collective dans la définition des normes salariales, ce qui prend un relief particulier dans le contexte actuel de restructuration et de réduction du nombre des branches.
7. L'attention du Groupe s'est portée sur les relations entre le SMIC et les rémunérations dans les Fonctions Publiques. L'examen des grilles salariales a permis de mettre en évidence que pour de nombreux agents les rémunérations les plus basses ont eu tendance à s'aligner sur le SMIC au cours du temps et que nombre de carrières se déroulent désormais au voisinage du SMIC. Ces caractéristiques peuvent contribuer à un sentiment diffus de perte de perspectives et de déclassement, conduisant *in fine* à des problèmes d'attractivité pour les Fonctions Publiques.
8. Le Groupe s'est également intéressé à la perspective d'une rémunération minimale pour certains indépendants très subordonnés économiquement, en particulier les « travailleurs de plateforme ». La légitimité d'une rémunération minimale sur la base des droits fondamentaux s'impose et sa forme est débattue dans plusieurs pays de l'OCDE. Pour autant, la réponse concrète n'est pas facile à concevoir et elle présente des risques, en particuliers ceux de brider des formes d'activités dont le développement peut être bénéfique pour la croissance, l'emploi et le bien-être du consommateur. Plus de travaux de réflexions sont nécessaires pour définir au plus vite l'intervention publique indispensable.
9. Des études récentes montrent que les effets sur l'emploi des hausses de salaire minimum peuvent ne pas être univoques selon le pouvoir des employeurs pour fixer les salaires. Si ce pouvoir est fort et le niveau du salaire minimum faible au départ, son relèvement peut avoir des effets positifs sur l'emploi. Toutefois, ces résultats ne peuvent être automatiquement transposés au cas de la France où les études disponibles sur le SMIC et les baisses des contributions sociales employeurs sur les bas salaires ont montré qu'une augmentation du coût du travail y a un effet négatif sur l'emploi.

EXECUTIVE SUMMARY

1. Two objectives guide the work and recommendations of the French Experts Group on the minimum wage: increasing employment and reducing unemployment in a long-lasting and sustainable way, and fighting effectively against poverty.
2. The French economic recovery slowed down in 2018, resulting in less jobs created. However, due to a lower exposure to international trade than countries like Germany, French GDP growth is now above the average of the Euro Zone. Since mid-2015, the unemployment rate has been decreasing in France but at a lower pace than in the rest of the Euro Zone and it remains among the highest in the Euro Zone and OECD. Long-term unemployment, youth unemployment and the share of discouraged workers remain high. In addition, the financial situation of companies, as measured by the mark-up rate, is recovering since its lowest point in 2003 but has not yet reached its pre-crisis level. As evidenced by the trade deficit (goods and services), which is constantly negative since 2005, the French productive sector still suffers from a competitiveness deficit.
3. In 2018 and 2019, the switch between the CSG (a tax on wages and pensions) and social security contributions as well as the revalorisation of the *prime d'activité*, an in-work benefit, have increased workers' net incomes, notably for those working more than half-time around the minimum wage level. The long-term and trans-partisan policy of reduction of employers' social contributions, undertaken since the beginning of the 1990s to mitigate the adverse effects of a high minimum wage on low-skilled unemployment, has reached its limits in 2019. Thanks to these policies to support low wages (which cost a lot to the public budget) and a relatively high gross minimum wage, the disposable income at the minimum wage in France is the highest among the OECD countries (at 80% of the median disposable income). Instead, the ratio between labour cost at the minimum wage level and the median labour cost is around the OECD average.
4. Given its current level, an increase of the minimum wage has a limited impact on the poverty rate, including on the poverty of working households (in-work poverty). For a single person working full time for the full year, the minimum wage is above the poverty line. Simulations in the report show that the increase in the *prime d'activité* that took place in 2019 had a higher effect in reducing poverty than a minimum wage increase of the same size (100 euros net) or an increase of the minimum wage with the same cost for public finances.
5. **Taking account of these different aspects, the Experts Group recommends increasing the minimum wage according to the automatic indexation rule and to refrain from a further discretionary increase.** As the reference wage index (i.e. the purchasing power of the base hourly wage of blue and white-collar workers) is higher than inflation index, the automatic indexation rule will translate into a purchasing power increase for workers earning the minimum wage.
6. As in the previous years, the Experts Group recommends considering a revision of the automatic indexation rule. Such a revision would align France with other countries having a national minimum wage (none has a double indexation related to inflation and wages). It would also give public authorities more margins to articulate the minimum wage with policies to fight in-work poverty, especially now that a unification of different social minima is discussed. Moreover, a reform of the automatic indexation rule would contribute to foster collective bargaining at the sectoral level in a context of significant decrease in a number of branches.
7. The Experts Group has studied this year the relationship between the minimum wage and wages in the public sector. A close examination of the pay scales shows that, over the recent decades, wages for many civil servants have tended to align to the minimum wage. This may contribute to a feeling of downgrade and lack of perspectives for civil servants, lowering the attractiveness of the public administration and its ability to recruit.
8. The Experts Group has also examined the question of a “fair pay” for some forms of dependent self-employed, namely the “gig workers”. The definition of a fair pay for these workers has a strong basis according to the fundamental labour rights but its practical definition is a matter of debate in several OECD countries. An effective pay floor is not easy to design because of several possible drawbacks, especially the risk of damaging a business model whose development could be beneficial for growth, employment and consumer well-being. More analyses and reflections are needed to inform and design the possible policy options.
9. A recent series of academic studies have shown that the employment effects of the minimum wage vary according to the degree of employers' power to set wages (i.e. monopsony power). If this power is high and the level of minimum wage is low, a rise can be beneficial for employment. These results cannot be automatically transposed to the case of France where the few existing studies on the employment effects of the minimum wage and the reduction of employers' social contributions have showed that an increase in labour cost is detrimental for employment.

COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTS

(arrêté du 23 Août 2017)

Président :

Gilbert CETTE, Professeur d'économie associé à l'Université d'Aix-Marseille

Membres :

Andrea GARNERO, Economiste au département de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE et chercheur affilié à l'Université libre de Bruxelles

Isabelle MEJEAN, Professeur CREST- Ecole Polytechnique

Marie-Claire VILLEVAL, Directrice de recherche au CNRS, membre du Groupe d'Analyse et de Théorie Economique

André ZYLBERBERG, Directeur de recherche émérite au CNRS

Rapporteur général :

Fabrice LENSEIGNE, INSEE

Rapporteurs :

Marie KHATER, Direction générale du Trésor

Sébastien GROBON, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Les avis et conclusions exprimés dans ce rapport n'engagent que les membres du groupe et ne reflètent pas la position des institutions auxquelles ils appartiennent.

I. LA SITUATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le redressement de l'emploi enclenché au début de l'année 2015 s'est confirmé sur les trois dernières années avec des fortes créations d'emploi salarié dans les secteurs principalement marchands (ci-après « emploi marchand »). Ce redressement s'est effectué dans un contexte de reprise graduelle de l'activité, après deux années de croissance inférieure à 1 % en 2012 et 2013, et de croissance soutenue en 2017 et 2018 (+2,4 % et +1,7 % respectivement).

L'amélioration de la situation sur le marché du travail a permis une diminution tendancielle du taux de chômage depuis mi-2015 et est allée de pair avec une légère inflexion dans le recours à certaines formes d'emploi précaires (contrats très courts, temps partiel subi), même si la segmentation du marché du travail demeure marquée. Le rapport revient sur l'évolution récente du marché du travail avant de présenter les prévisions d'emploi et de chômage des organisations internationales et françaises.

A. L'emploi marchand poursuit son redressement entamé en 2015

1. Après un ralentissement en début d'année 2018, l'emploi marchand a enregistré à nouveau des créations d'emploi soutenues

L'emploi marchand se redresse depuis 2015, porté par la reprise de l'activité et le soutien des politiques de l'emploi. Après une progression de 85 000 postes en glissement annuel sur 2015 (du 1^{er} trimestre 2015 au 4^{ème} trimestre 2015 inclus), les créations d'emploi marchand ont enregistré une nette augmentation sur l'année 2016 (162 000 postes créés) et encore plus en 2017 avec 323 000 créations nettes, soit la plus forte hausse observée depuis 2007. L'emploi marchand a ralenti sur les trois premiers trimestres 2018 mais est resté dynamique (37 000 créations de postes en moyenne par trimestre, contre une moyenne trimestrielle de 81 000 postes pour l'année 2017). Depuis la fin d'année 2018, les créations d'emploi marchand sont à nouveau très soutenues (66 000 créations nettes en moyenne par trimestre). D'après le point de conjoncture d'octobre 2019 de l'Insee¹, l'emploi marchand progresserait de 215 000 postes en 2019.

2. Ces créations d'emploi sont tirées par le secteur tertiaire et la construction

Le dynamisme de l'emploi marchand depuis 2015 traduit tout d'abord un recours accru des entreprises à l'intérim, qui sert généralement de variable d'ajustement pour les entreprises en périodes de reprise ou de ralentissement conjoncturels. L'emploi intérimaire a fortement rebondi depuis le début de 2015 jusqu'à la fin de l'année 2017. Il s'est contracté sur l'année 2018 (- 26 000 postes en glissement annuel), avant d'augmenter légèrement en début d'année

¹ Insee, point de conjoncture d'octobre 2019 : « Les risques internationaux s'accroissent ; la croissance française résiste ».

2019 pour se stabiliser autour de 800 000 postes, bien au-delà du précédent point haut de 2007 (cf. graphique I.1). Le retournement de l'emploi intérimaire en 2018 n'a pas, faute d'un recul suffisant, d'interprétation économique évidente : il peut s'interpréter comme un indicateur avancé de ralentissement sur le marché du travail, mais peut également être vu, compte tenu du dynamisme actuel du marché du travail, comme la « consolidation » d'emplois initialement précaires en emplois plus pérennes (cf. infra, C. La segmentation du marché du travail pourrait se résorber).

Graphique I.1 : Emploi intérimaire, en milliers



Source : INSEE, estimations d'emploi localisées.

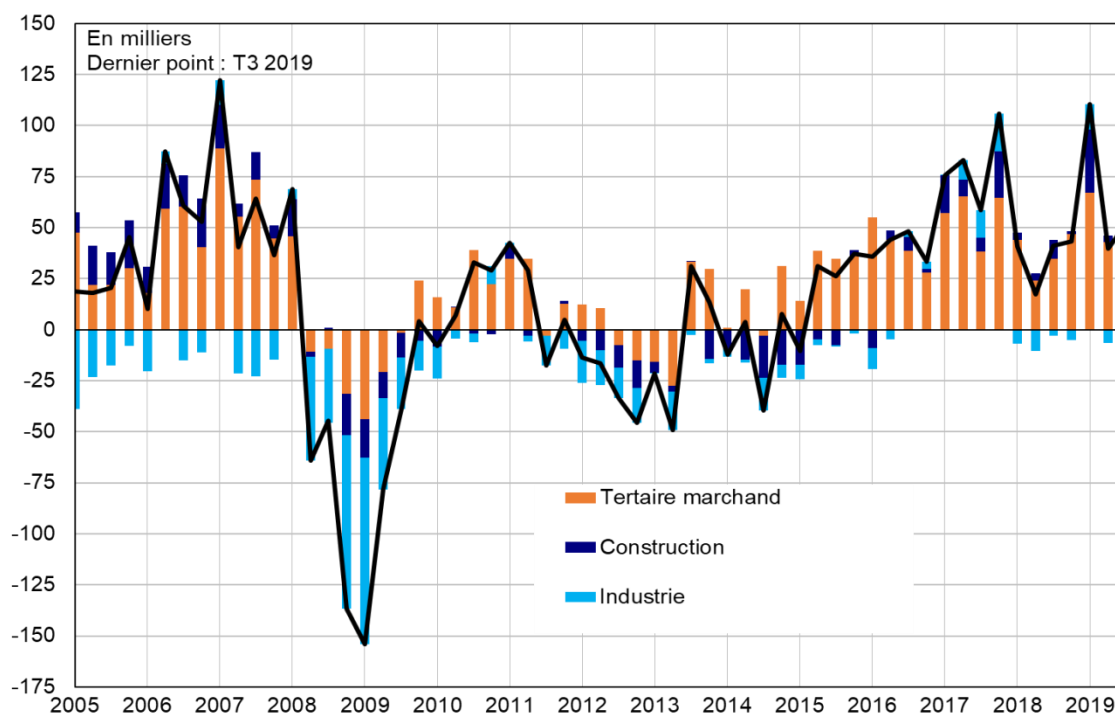
L'emploi tertiaire marchand (y compris intérim dans le tertiaire)² a été un moteur essentiel du dynamisme de l'emploi marchand depuis 2015. Les créations d'emploi tertiaire marchand restent très soutenues aujourd'hui (+110 000 postes au 1^{er} semestre 2019, après +150 000 postes en glissement annuel en 2018, cf. graphique I.2). Parmi les sous-secteurs d'activité où la croissance de l'emploi est la plus forte en 2019, la restauration ainsi que le commerce, réparation d'automobiles et de motocycles étaient déjà moteurs dans les créations d'emplois en 2018. Le dynamisme de l'emploi dans les activités de services administratifs et de soutien est pour sa part un phénomène plus récent.

Le secteur de la construction, qui a renoué avec les créations d'emplois depuis le milieu d'année 2016, reste très bien orienté sur le début d'année 2019 alors qu'il était en recul quasi-continu depuis 2008 (+34 000 postes au 1^{er} semestre 2019, après +26 000 postes en moyenne par an entre 2016 et 2018, et -30 000 postes par an en moyenne entre 2009 et 2015).

² Dans les estimations d'emploi localisées de l'INSEE, l'intérim est classé dans le secteur tertiaire marchand. Dans la suite du chapitre, l'emploi intérimaire est ventilé par secteur utilisateur. Les évolutions sectorielles de l'emploi sont donc commentées y compris intérim.

L'industrie a renoué avec les créations d'emplois en 2017 après plus d'une décennie de fortes destructions d'emplois (+41 000 postes en 2017, après -9 000 postes en 2016 et -50 000 en moyenne entre 2009 et 2015). Ces fortes créations d'emplois ont été portées par l'intérim, notamment dans le secteur « autres produits industriels »³ et dans la fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques et de machines. L'emploi intérimaire dans l'industrie s'est fortement contracté en 2018 (-36 000 postes), à l'origine du repli de l'emploi dans l'industrie en 2018 (-25 000 postes). Sur le premier semestre 2019, l'emploi dans l'industrie augmente (+6 000 postes), l'intérim détruisant moins d'emploi dans l'industrie qu'en 2018 (-4 000 postes sur le premier semestre 2019).

Graphique I.2 : Glissement trimestriel de l'emploi des secteurs marchands non agricoles, avec ventilation de l'emploi intérimaire par secteur utilisateur



Champ : France hors Mayotte

Source : INSEE, estimations d'emploi localisées

3. Porté par l'emploi marchand, l'emploi total progresse en 2018

En 2018, le ralentissement de l'emploi marchand (non agricole) s'est accompagné d'un léger repli de l'emploi non-marchand, d'une légère augmentation de l'emploi salarié agricole et, d'après les dernières estimations de l'Insee, de créations modérées d'emploi non-salarié (cf. tableau I.1). Sur l'année, l'emploi total progresserait de 183 000 postes, après 343 000 en 2017.

³ Cette catégorie regroupe des activités industrielles telles que le textile, le bois, la chimie, la pharmacie, la métallurgie, la réparation et installation des machines et équipements.

Tableau I.1 : Décomposition des créations nettes d'emploi, en glissement annuel

| <i>En Milliers</i> | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| Emploi total | 35 | 194 | 10 | 121 | 208 | 343 | 183 |
| Salarié Marchand (codes NAF : DE-MN, RU) | -110 | -26 | -40 | 85 | 162 | 323 | 167 |
| Salariés non-marchand (OQ) | 38 | 102 | 53 | 20 | 36 | 1 | -5 |
| Salariés agricoles (AZ) | 5 | 6 | 3 | 6 | 2 | 4 | 6 |
| Non-salariés | 102 | 112 | -6 | 10 | 9 | 15 | 15* |

*Champ : France hors Mayotte, emploi au lieu de travail, données brutes. Source : INSEE, estimations d'emploi localisées. * Les créations d'emplois non-salariés en 2018 reposent sur les prévisions de l'INSEE (Note de conjoncture de juin 2019).*

Note : Compte tenu des arrondis, la somme des composantes de l'emploi peut ne pas être égale au total.

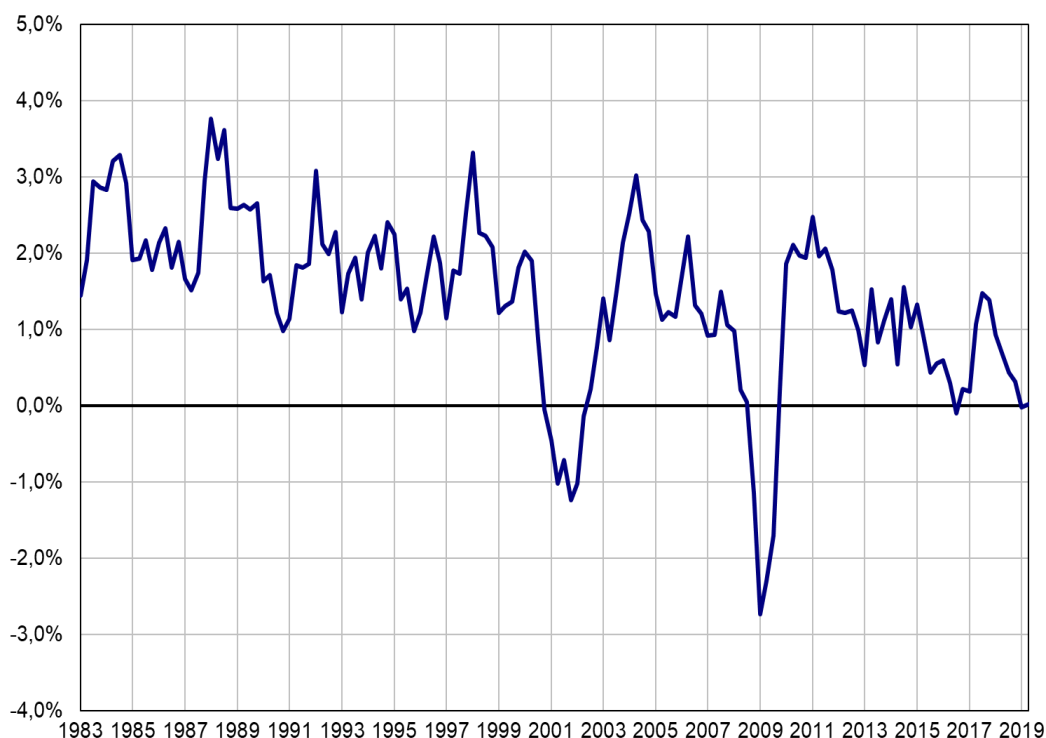
4. La productivité du travail ralentit nettement depuis le début de l'année 2018

Le ralentissement de l'activité depuis la fin de l'année 2017 ne s'est que partiellement répercuté sur la dynamique de l'emploi marchand. Par conséquent, les gains de productivité apparente du travail qui avaient atteint au troisième trimestre 2017 un pic à 1,5 % (en glissement annuel) ont fortement diminué. Ils sont quasiment nuls sur le début d'année 2019 (cf. graphique I.3). La faible progression de la productivité du travail pourrait s'expliquer en partie par une dégradation classique des gains de productivité lorsque l'économie ralentit : le ralentissement de l'activité ne se manifeste pas encore sur les créations d'emplois. Par ailleurs, sur la période récente, certaines politiques de l'emploi ont pu enrichir la croissance en emplois et donc amoindrir la productivité apparente du travail en favorisant l'entrée sur le marché du travail de salariés moins qualifiés, qui sont moins productifs en moyenne. Par exemple, la transformation du CICE en un allègement pérenne de cotisations employeurs au 1^{er} janvier 2019, davantage lisible pour les entreprises, a pu contribuer aux fortes créations d'emploi du 1^{er} trimestre 2019.

Sur plus longue période, d'autres facteurs peuvent expliquer le ralentissement de la productivité. Le Conseil National de la Productivité (CNP), dans son rapport 2019⁴, souligne que le ralentissement général commun aux économies avancées pourrait en partie provenir d'une mutation de l'économie vers une part plus grande des services. S'agissant plus spécifiquement de la France, le CNP estime que des faibles performances dans le domaine des compétences et de la diffusion des technologies digitales peuvent peser sur la progression de la productivité.

⁴ « Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ? », Premier rapport du Conseil national de productivité, juillet 2019.

Graphique I.3 : Évolution de la productivité apparente du travail – glissement annuel en %



Note : Productivité de l'emploi salarié marchand en EQTP.

Source : Calculs DG Trésor, INSEE, Comptes trimestriels et estimations d'emploi localisées.

5. Les tensions de recrutement sont élevées, atteignant des niveaux comparables à ceux de la période d'avant-crise

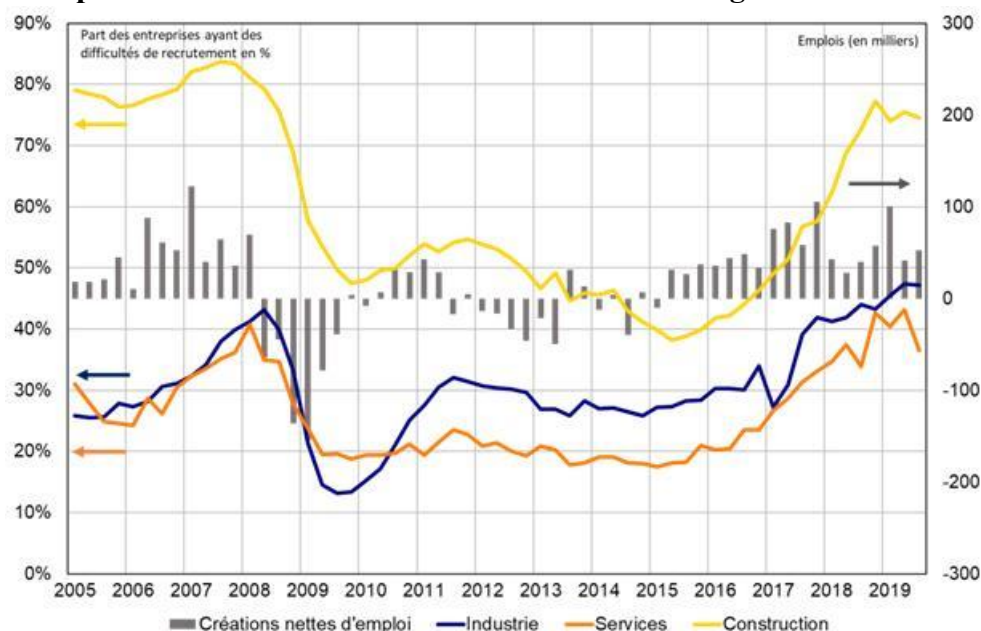
Depuis 2015, les tensions de recrutement, mesurées dans les enquêtes trimestrielles de conjoncture de l'Insee par la part des entreprises ayant des difficultés de recrutement, augmentent dans tous les secteurs et atteignent des niveaux comparables à ceux de la période d'avant-crise (cf. graphique I.4). Depuis le début de l'année 2019, les tensions de recrutement se stabilisent à un haut niveau.

Les niveaux élevés de tensions de recrutement sont possiblement liés d'une part au dynamisme actuel du marché du travail et d'autre part à des raisons plus structurelles. Historiquement, les difficultés de recrutement augmentent en période de création nette d'emploi. Cette corrélation s'observe également dans les autres grands pays de la zone euro, à des degrés divers suivant les secteurs d'activité et les périodes. En effet, lorsque les intentions d'embauche et la part d'établissements souhaitant embaucher augmentent, la tension sur le marché du travail, définie comme le rapport entre postes vacants et demandeurs d'emploi, s'accroît, du fait d'inerties dans l'ajustement du marché du travail. Ces tensions sur le marché du travail se traduisent notamment par des recrutements plus difficiles pour les entreprises. Le niveau élevé des difficultés de recrutement en France s'explique également par des facteurs structurels. Dans certains métiers (ingénieurs et techniciens de l'informatique, charpentiers, couvreurs...), les tensions proviennent d'une pénurie de compétences. Dans d'autres métiers,

souvent moins qualifiés (ouvriers non qualifiés de l'industrie et de la construction, cuisiniers, coiffeurs...), les difficultés de recrutement sont caractérisées par un manque d'attractivité (dû à la pénibilité, au niveau de salaire) et un fort taux de rotation de la main d'œuvre⁵.

Les fortes tensions de recrutement pourraient en théorie conduire à une progression soutenue des salaires, les entreprises rivalisant pour attirer les candidats dans un marché du travail tendu. Historiquement, au niveau agrégé, les difficultés de recrutement n'apportent pas d'information supplémentaire par rapport au taux de chômage sur la dynamique des salaires. C'est ce que montre l'Insee dans un dossier d'une Note de Conjoncture⁶. La faible adéquation des compétences au poste occupé⁷ pourrait expliquer que les tensions de recrutement élevées ne se traduisent pas dans l'évolution des salaires. Une autre hypothèse avancée serait que les tensions de recrutement se répercutent actuellement davantage sur une amélioration de la stabilité des emplois (par une hausse des embauches en CDI) que sur les salaires.

Graphique I.4 : Difficultés de recrutement par secteur et créations nettes d'emplois salariés dans les secteurs marchands non agricoles



Champ : France métropolitaine pour les difficultés de recrutement, France (hors Mayotte) pour les créations nettes d'emplois salariés

Lecture : Les courbes sectorielles indiquent la part (en %) des entreprises déclarant des difficultés de recrutement. La série sur les créations nettes d'emploi correspond aux créations d'emploi salarié marchand non agricole en glissement trimestriel.

Source : INSEE, enquêtes de conjoncture, estimations d'emploi localisées.

⁵ « Des tensions sur le marché du travail aux besoins de compétences », Dares, décembre 2018.

⁶ Selon l'Insee (Note de conjoncture de juin 2019, « Entre risques économiques et soutiens budgétaire »), les difficultés de recrutement n'apportent pas d'information supplémentaire par rapport au taux de chômage pour comprendre la dynamique des salaires.

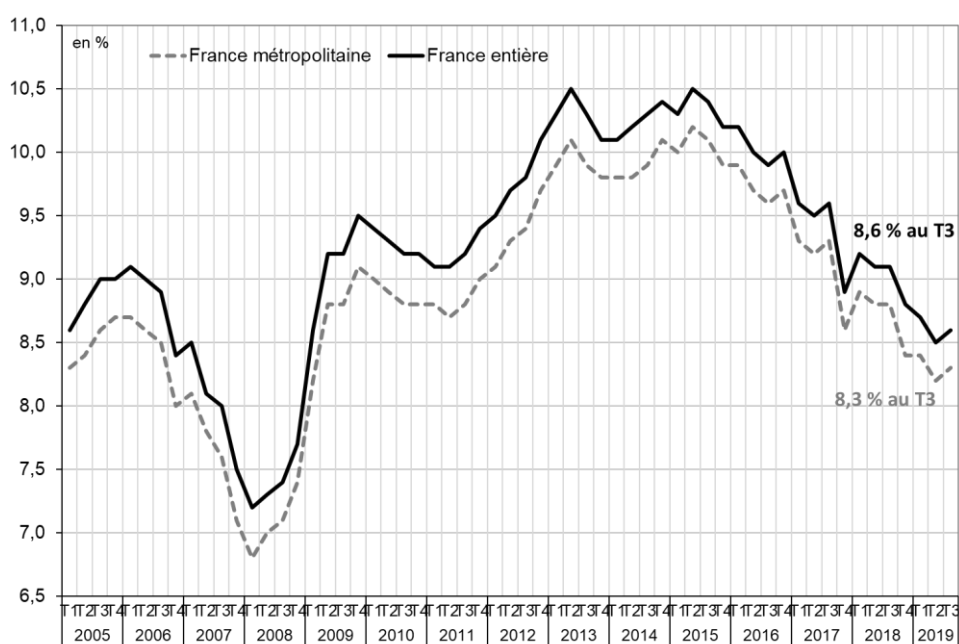
⁷ Selon l'OCDE, en 2016, en France, 23 % des salariés sont sous-qualifiés pour le poste qu'ils occupent, ce qui est un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE.

B. Le taux de chômage poursuit sa baisse entamée mi-2015

1. Le taux de chômage est orienté à la baisse depuis quatre ans, mais son recul est plus modéré que dans l'ensemble de la zone euro

En baisse tendancielle depuis le 2^{ème} trimestre 2015, le taux de chômage au sens du BIT est passé de 10,2 % au 2^{ème} trimestre 2015 à 8,3 % au 3^{ème} trimestre 2019 pour la France métropolitaine, et de 10,5 % à 8,6% pour la France entière (cf. graphique I.5.a). La baisse tendancielle du taux de chômage traduit une amélioration de la situation du marché du travail : elle provient des fortes créations d'emploi marchand et non d'un phénomène de découragement des demandeurs d'emploi sortant de la population active. En comparaison avec l'évolution observée dans l'ensemble de la zone euro, la baisse du taux de chômage en France apparaît plus tardive et surtout plus mesurée, même si le taux de chômage en France n'avait pas atteint, pendant la crise, des niveaux aussi élevés qu'en moyenne dans la zone euro (cf. graphique I.5.b).

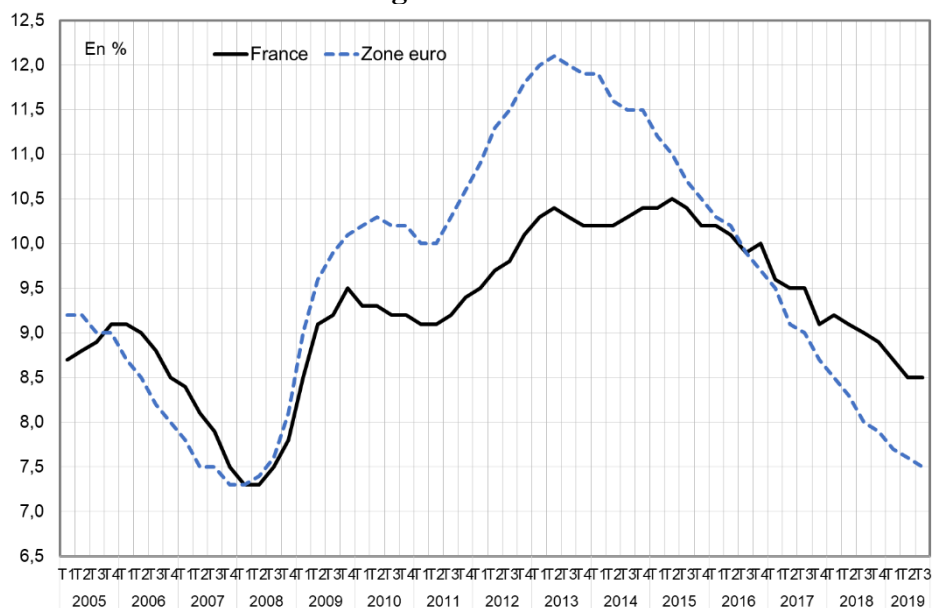
Graphique I.5 : a) Évolution du taux de chômage au sens du BIT



Source : INSEE, Enquête emploi

Champ : Population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

b) Évolution du taux de chômage harmonisé en France et en zone euro



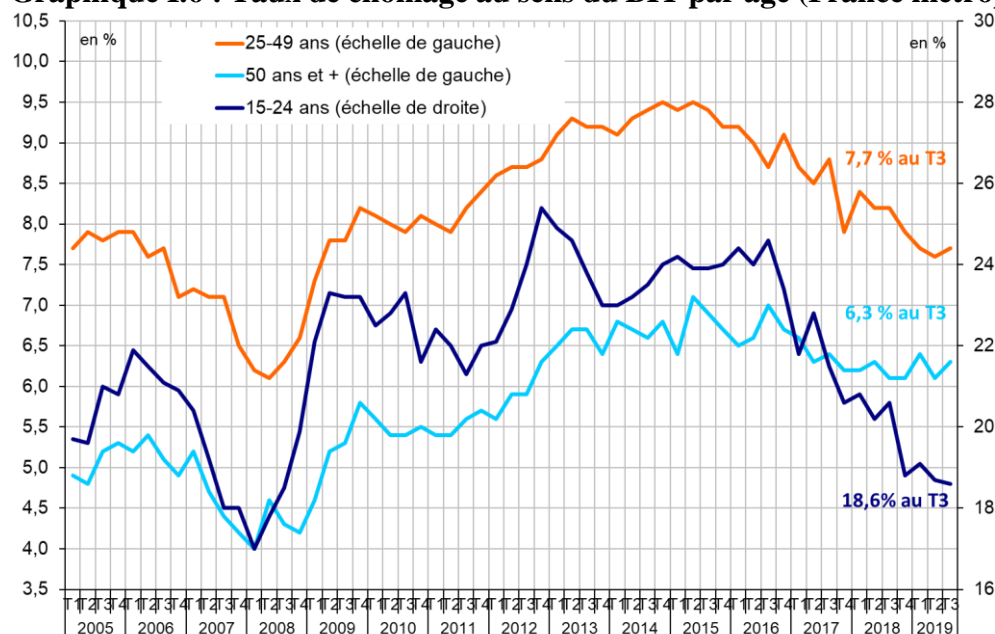
Source : Eurostat. Les séries de taux de chômage d'Eurostat sont harmonisées et peuvent ainsi différer de celles de l'Insee en raison de retraitements propres à Eurostat.

2. La baisse du taux de chômage depuis 2015 concerne toutes les catégories d'actifs

La décline du taux de chômage observée depuis la mi-2015 concerne toutes les catégories d'âge (cf. graphique I.6). La catégorie la plus nombreuse des 25-49 ans a vu son taux de chômage se résorber tendanciellement depuis cette date, pour s'établir à 7,7 % au 3^{ème} trimestre 2019 en France métropolitaine, soit environ -2 points depuis le 2^{ème} trimestre 2015. Les jeunes de moins de 25 ans ont connu la baisse la plus importante, de l'ordre de 5 points. Cette baisse a néanmoins été plus tardive, elle ne s'est véritablement amorcée que depuis le 3^e trimestre de 2016. Catégorie d'âge la plus durement affectée par la crise, les jeunes conservent toutefois un taux de chômage plus élevé⁸, à 18,6 % au 3^{ème} trimestre 2019, nettement plus élevé qu'en zone euro. Oscillant entre 2013 et 2016 entre 6,5 et 7 %, le taux de chômage des seniors diminue faiblement depuis pour s'établir à 6,3 % au 3^{ème} trimestre 2019 (soit environ -1 point depuis le 2^{ème} trimestre 2015).

⁸ Cependant, peu de jeunes sont actifs à ces âges. Aussi, rapporté à l'ensemble de la population, le risque de chômage des jeunes est moindre et l'écart avec l'ensemble de la population est réduit : en 2018, la part de chômage (rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre total d'individus) est de 7,8% pour les 15-24 ans, contre 6,6% pour l'ensemble des personnes de 15 à 64 ans (Source : « Une photographie du marché du travail en 2018 », Insee Première, mars 2019).

Graphique I.6 : Taux de chômage au sens du BIT par âge (France métropolitaine)

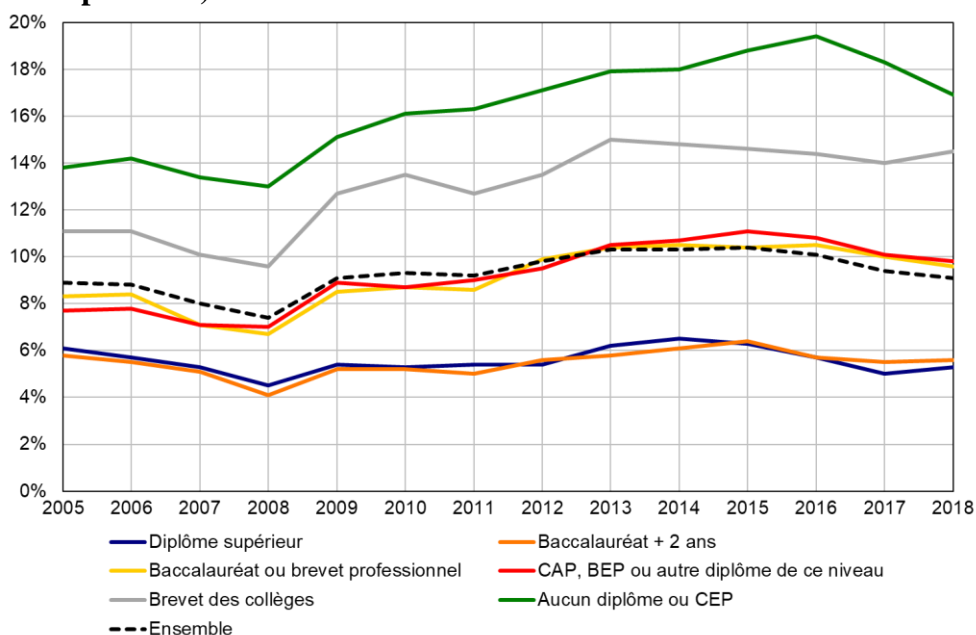


Source : INSEE, Enquête emploi

Champ : Population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

La baisse du taux de chômage depuis 2015 a concerné tous les niveaux de diplôme, mais avec un retard notable pour les moins diplômés (cf. graphique I.7). Entre 2015 et 2018, les non-diplômés ont connu la baisse la plus marquée de leur taux de chômage (-1,9 % contre -1,3% pour l'ensemble des catégories) même si la baisse ne s'est amorcée qu'en 2017. Cette baisse marquée du taux de chômage des non-diplômés peut être en partie liée aux politiques visant à modérer l'évolution du coût du travail à des niveaux proches du SMIC, via des politiques de réduction des contributions sociales employeurs. Le taux de chômage des détenteurs d'un brevet des collèges a peu diminué entre 2015 et 2018 (-0,1 %), du fait d'une hausse en 2018 (+0,5%). Les détenteurs d'un CAP ou BEP ont vu leur taux de chômage baisser continûment en 2015 et 2018 (-1,3 %). La baisse du taux de chômage pour les détenteurs d'un baccalauréat a été plus modérée (-0,8 % sur cette même période). Les plus diplômés ont connu quant à eux une forte baisse de leur taux de chômage dès 2016 (-0,6 % pour les diplômés du supérieur et -0,7 % pour les détenteurs d'un diplôme bac+2 en 2016, contre -0,3 % pour l'ensemble des catégories). Néanmoins, en 2018, leur taux de chômage a légèrement augmenté (+0,3 % pour les diplômés du supérieur et +0,1 % pour les détenteurs d'un diplôme de niveau bac+2).

Graphique I.7 : Taux de chômage au sens du BIT par niveau de diplôme (France métropolitaine)



Source : INSEE, Enquête emploi.

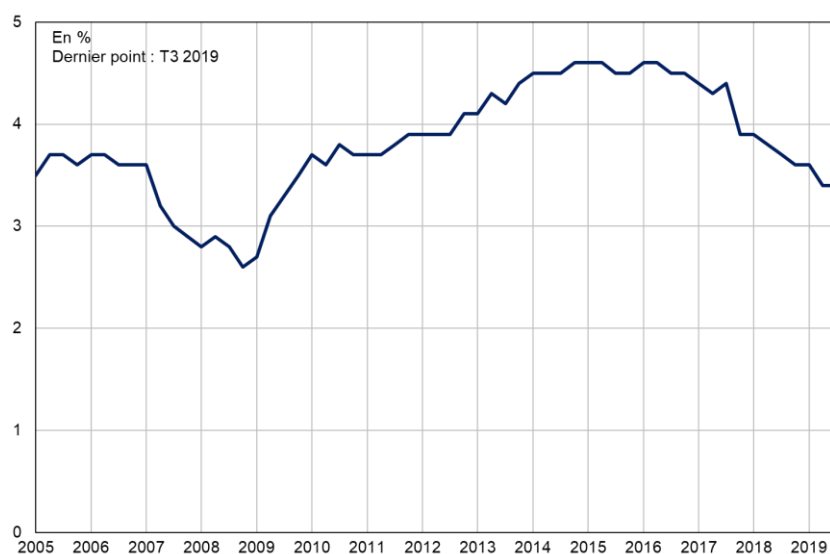
3. Le chômage de longue durée continue de reculer

L'évolution du taux de chômage de longue durée, c'est-à-dire supérieure à un an, a connu une inflexion depuis la fin de l'année 2016 (cf. graphique I.8). Ce taux s'élève à 3,4 % de la population active au 3^{ème} trimestre 2019 et représente environ 1 million d'actifs. Le chômage de longue durée a des effets néfastes en termes de retour à l'emploi et d'adéquation entre la demande et l'offre de travail⁹. Depuis la fin d'année 2017, la proportion de chômeurs de longue durée a diminué tendanciellement (cf. graphique I.8.b). En 2018, la baisse de la proportion de chômeurs de longue durée a davantage concerné la catégorie des plus de 50 ans. Sur les trois premiers trimestres de l'année 2019, seuls les actifs âgés entre 25 et 49 ans ont vu leur proportion de chômeurs de longue durée diminuer. Le chômage de longue durée continue à toucher davantage les plus de 50 ans.

⁹ Notamment compte tenu de la perte potentielle de qualification induite par la période d'absence d'emploi, cf. « Le chômage de longue durée », Rapport du Conseil d'Orientation pour l'Emploi, 2011.

Graphique I.8

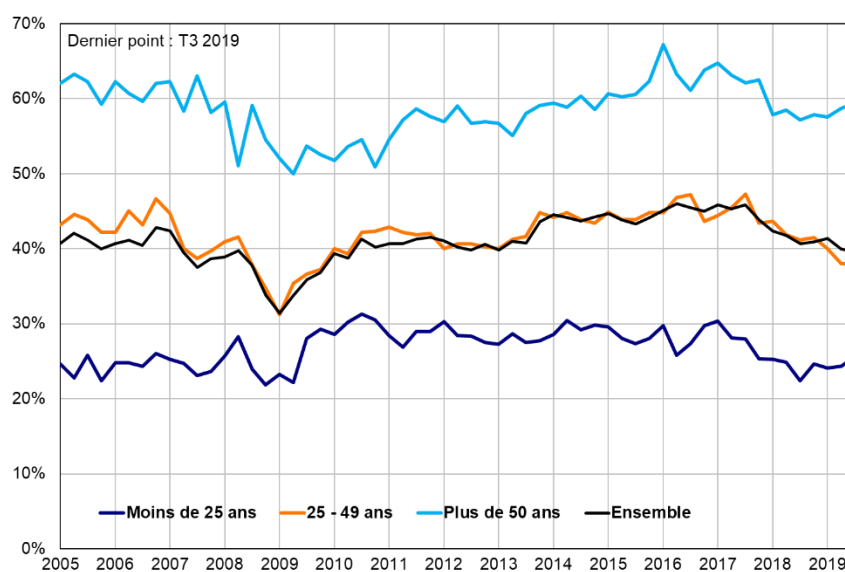
a) Taux de chômage de longue durée (France entière)



Source : INSEE, Enquête emploi

Champ : Population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

b) Proportion de chômeurs de longue durée par âge (France entière)



Source : INSEE, Enquête emploi

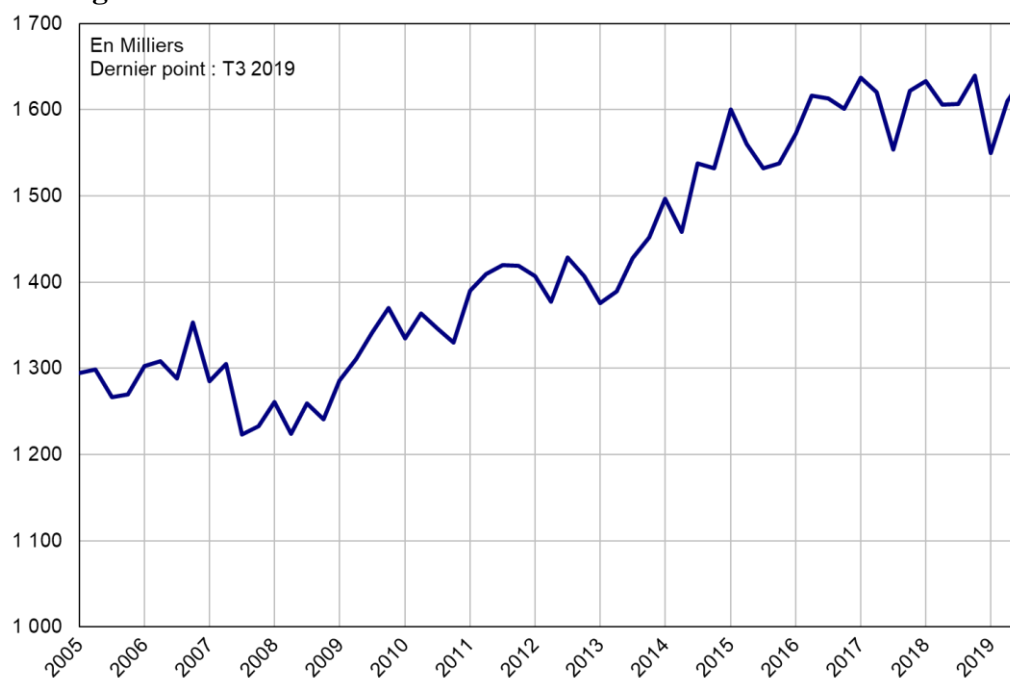
Champ : Population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

4. Le halo du chômage est relativement stable depuis 2016 à un niveau élevé

En parallèle du redémarrage de l'emploi, le nombre de personnes comprises dans le halo autour du chômage s'est globalement stabilisé, en dépit d'un comportement heurté. Le halo autour du chômage recouvre, selon la définition donnée par l'INSEE, les personnes sans emploi

souhaitant travailler mais non comptabilisées parmi les chômeurs au sens du BIT, soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles assez rapidement pour travailler (le délai au sens de la définition statistique du BIT étant de deux semaines). Il renseigne sur le nombre de personnes pouvant décider de rejoindre la population active à court ou moyen terme, hors évolutions liées à la démographie. En forte progression depuis le début de la crise, le halo autour du chômage se maintient depuis 2015 à un niveau particulièrement élevé, oscillant autour de 1,6 million de personnes (cf. graphique I.9), et ce malgré les créations d'emplois et la baisse du taux de chômage observées depuis 2015. Le maintien d'un halo important en dépit de la baisse du chômage pourrait s'expliquer par le fait que des personnes auparavant retirées du marché du travail car découragées par des perspectives d'embauche qu'elles jugent trop négatives manifesteraient à nouveau la volonté de rentrer en activité, sans pour autant satisfaire les critères permettant de les définir comme actifs au sens du BIT.

Graphique I.9 : Évolution du nombre de personnes dans le halo autour du chômage



Source : INSEE, Enquête emploi

Champ : France (hors Mayotte), population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

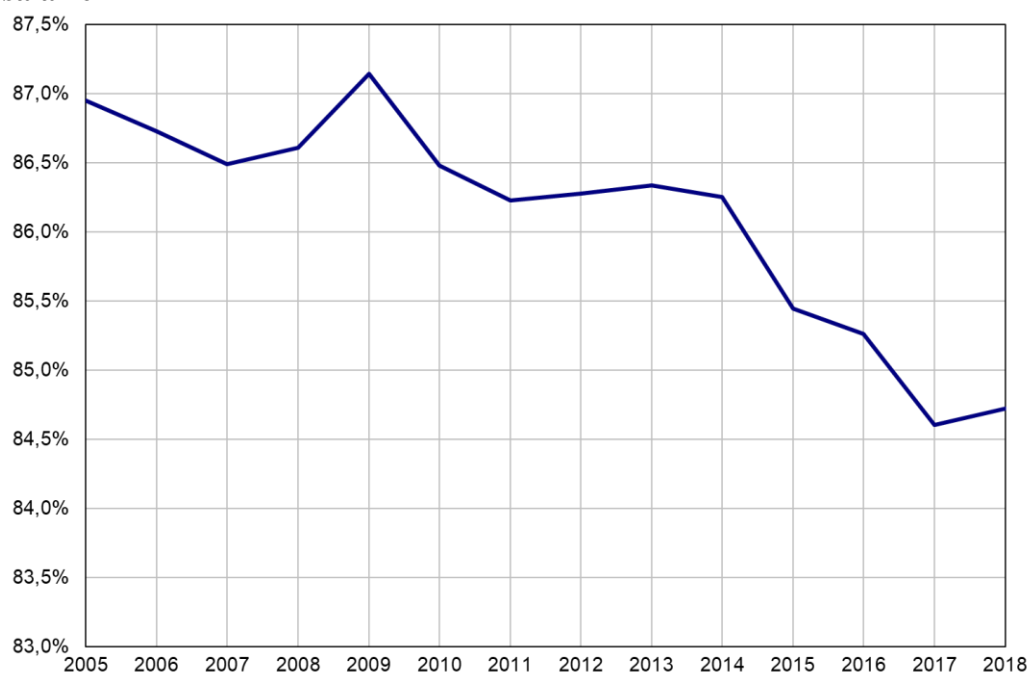
C. La segmentation du marché du travail reste très prononcée mais montre quelques signes d'amélioration

Le marché du travail français apparaît fortement segmenté entre les personnes en emploi en contrats à durée indéterminée (CDI) et les salariés en sous-emploi ou en contrats de courte durée. Ces derniers connaissent des trajectoires plus heurtées et marquées par l'alternance de nombreux épisodes d'emploi et de chômage. Le dualisme du marché du travail, déjà à l'œuvre avant la crise, a continué de se renforcer depuis. Toutefois, sous l'effet notamment de la reprise

sur le marché du travail, ce processus de segmentation s'est inversé, s'accompagnant d'une amélioration qualitative des conditions générales d'emploi (amélioration de la qualité des contrats d'embauche, baisse du sous-emploi¹⁰).

Si les contrats à durée indéterminée (CDI) demeurent la forme d'emploi majoritaire, leur part dans le total des emplois salariés a décliné tendanciellement jusqu'en 2017 (*cf.* graphique I.10), perdant plus de 2 points depuis 2005 pour représenter 84,6 % du total en 2017. Le développement des CDD (+1,6 point sur la période, pour s'établir à 10,8 % du total des emplois en 2017) et le rebond de l'emploi intérimaire jusqu'à fin 2017 (3 % de l'emploi total en 2017, soit 1 point de plus qu'en 2003 ; *cf. supra*, graphique I.1) expliquent l'érosion des CDI dans les emplois salariés. En 2018, la part des CDI dans le total des emplois salariés a très légèrement augmenté, en lien notamment avec la légère inflexion de la part des contrats temporaires dans les embauches (*cf. infra*).

Graphique I.10 : Part des emplois à durée indéterminée dans le stock d'emploi salarié



Source : INSEE, enquête emploi.

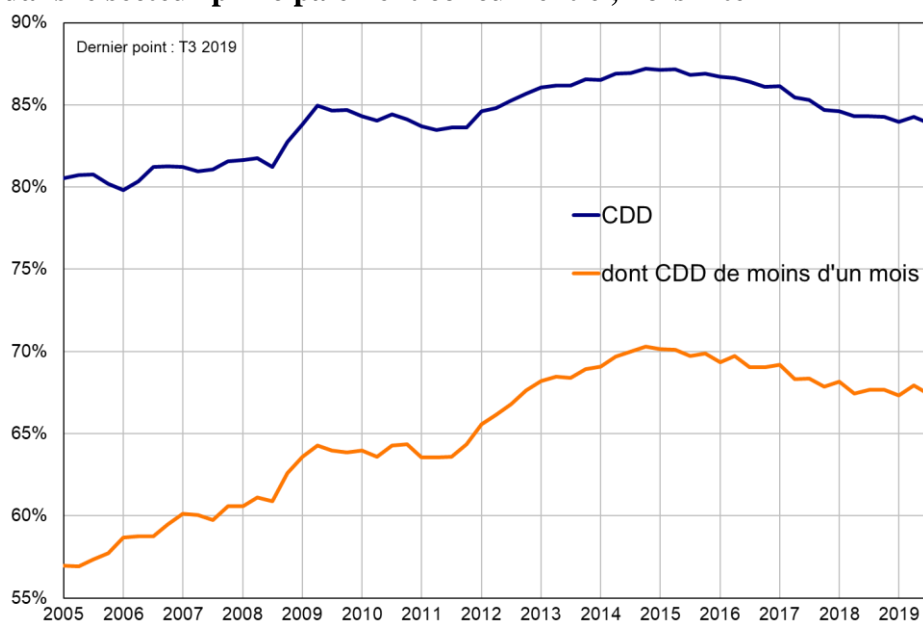
Champ : France hors Mayotte. Les emplois à durée indéterminée correspondent aux CDI du secteur privé ou des entreprises publiques, ainsi qu'aux titulaires ou contractuels en CDI de la fonction publique.

L'augmentation des contrats en CDD dans le stock d'emploi salarié s'explique notamment par une forte augmentation de ce type de contrats dans les embauches. La proportion d'embauches en CDD a crû sur les dix dernières années et a atteint un pic début 2015. Dans le secteur principalement concurrentiel hors intérim, la part des CDD dans les déclarations

¹⁰ Le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes : (i) elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ; (ii) elles ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel ou mauvais temps.

d'embauches auprès de l'Acoss est ainsi passée de 81 % en 2007 à 87 % au début de 2015. Ce mouvement est lié notamment à un raccourcissement des CDD, qui augmente mécaniquement le volume des embauches. La part des CDD couvrant moins d'un mois est ainsi passée de 60 % à 70 % sur la période (cf. graphique I.11). La diffusion des contrats très courts, notamment sous la forme des CDD d'usage (CDDU)¹¹, est allée de pair avec le développement des réembauches chez le même employeur et des périodes courtes d'alternance entre l'emploi et le chômage (phénomène appelé « permittance »¹², qui désigne la permanence d'un salarié dans une situation d'intermittent de fait). La durée moyenne des CDD arrivés à terme est ainsi passée de 113 jours en moyenne en 2001 à 41 jours en 2015. Toujours en 2015, la durée médiane des contrats en CDD était de 7 jours, contre 22 jours en 2001¹³. Le développement des contrats très courts pourrait s'expliquer par des contraintes de production spécifiques à certains secteurs (notamment dans le secteur de l'hébergement médico-social et de l'action sociale), par un manque de clarté juridique concernant l'encadrement des CDDU ou encore par la transformation d'emplois non déclarés en emplois déclarés¹⁴.

Graphique I.11 : Part des contrats temporaires dans les déclarations d'embauche dans le secteur principalement concurrentiel, hors intérim



Source : Acoss, déclarations préalables à l'embauche (DPAE).

Champ : activités concurrentielles (hors intérim et hors entreprises affiliées à la Mutualité sociale agricole) et le secteur public pour les non fonctionnaires.

Néanmoins, des signes d'amélioration de la qualité des emplois sont visibles depuis 2015. La période récente montre une inflexion du recours aux CDD très courts dans les embauches :

¹¹ Le CDDU est un régime dérogatoire au CDD permettant à certains secteurs d'activités ayant des besoins en main d'œuvre ponctuels pour de courtes durées d'avoir recours à des contrats de très courte durée. En 2014, ces contrats représentaient de l'ordre d'un quart des « déclarations préalables à l'embauche » enregistrées par l'ACOSS, et un quart de ces contrats en CDDU était inférieur à un jour. Cf. « Evaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage », Rapport IGAS, Décembre 2015.

¹² « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », Éclairages, Unedic, janvier 2016.

¹³ Cf. « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », DARES Analyses n°026, juin 2018.

¹⁴ Cf. « Le développement des contrats de très courte durée en France », Trésor-éco n°238, avril 2019.

la part des contrats de moins d'un mois dans le total des déclarations préalables à l'embauche (hors intérim) enregistrées par l'Acoss est passée de 70,1 % début 2015 à 67,4 % au 3^{ème} trimestre 2019. La durée moyenne des CDD s'est également légèrement rallongée, pour s'établir à 46 jours en 2017. La part des embauches en CDI (hors intérim) a quant à elle progressé sur la période (passant de 12,9 % début 2015 à 16,1% au 3^{ème} trimestre 2019), et ce même après l'arrêt des incitations induites par le dispositif « Embauche PME », stoppé à la mi-2017. Les ordonnances prises en septembre 2017, visant à flexibiliser la législation du travail y compris pour les CDI, pourraient avoir contribué au rebond des embauches en CDI, notamment en limitant les incertitudes des employeurs sur les coûts du licenciement.

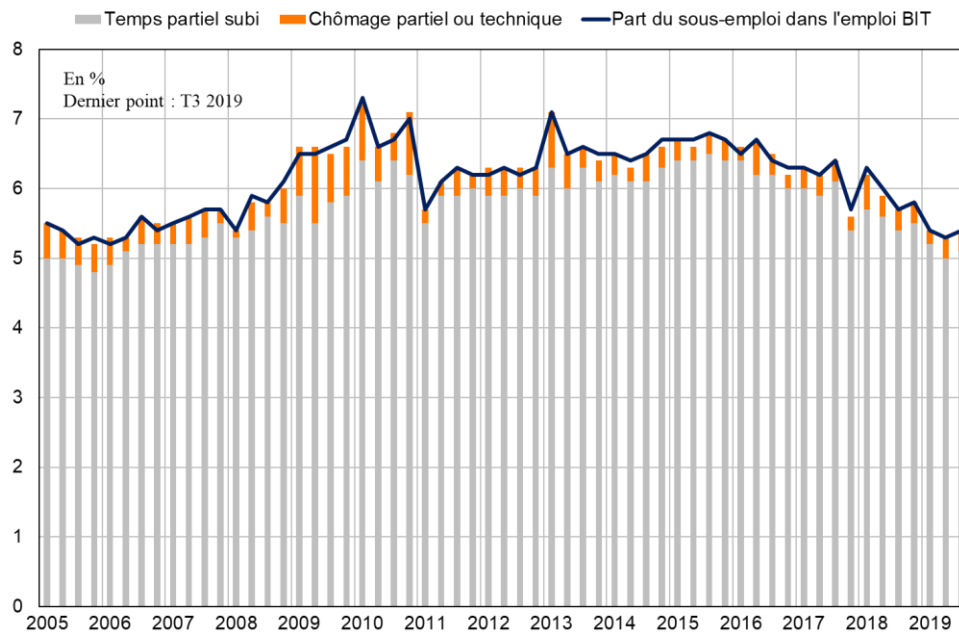
La qualité des emplois s'améliore également au travers de la proportion de salariés en sous-emploi¹⁵, qui recule tendanciellement depuis le 2nd semestre de l'année 2015, s'établissant à 5,4 % au 3^{ème} trimestre 2019 (soit -1,4 point sur quatre ans). Il s'agit, pour une large majorité, de personnes en situation de temps partiel subi et dont le nombre avait significativement augmenté depuis le début de la crise (cf. graphique I.12). Cette proportion se situe désormais à un niveau comparable à celui de l'avant-crise.

Le gouvernement vient de commencer la mise en œuvre d'un plan visant notamment à résorber la dualité du marché du travail. La réforme de l'assurance chômage¹⁶ modifie les règles d'indemnisation chômage pour renforcer les incitations à la reprise d'un emploi durable. Les missions d'accompagnement de Pôle Emploi ont été renforcées pour améliorer l'insertion durable des demandeurs d'emploi dans l'emploi. Enfin, la mise en place d'un système de modulation des contributions chômage employeur pour les entreprises de 11 salariés et plus dans les secteurs d'activité à taux de séparation très élevé pourrait inciter les entreprises à proposer davantage de CDI et à rallonger la durée des CDD.

¹⁵ Le sous-emploi comprend les personnes actives occupées au sens du BIT qui remplissent l'une des conditions suivantes : (i) elles travaillent à temps partiel, souhaitent travailler davantage et sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent activement un emploi ou non ; (ii) elles ont travaillé moins que d'habitude pendant une semaine de référence en raison de chômage partiel ou mauvais temps.

¹⁶ Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

Graphique I.12 : Proportion de salariés en sous-emploi



Source : INSEE, enquête emploi

Champ : France hors Mayotte

D. Les perspectives : le dynamisme de l'emploi permettrait une poursuite de la baisse du chômage en 2019 et 2020

L'activité a connu un pic de croissance en France en 2017 avec +2,4%. Le ralentissement de l'activité en 2018 (+1,7 %) devrait se poursuivre en 2019 et 2020 avec une croissance de +1,4 % et +1,3 % respectivement, selon la prévision de gouvernement pour le projet de loi de finance pour 2020. La France résiste néanmoins mieux que certains partenaires européens au ralentissement mondial en cours.

Pour 2019, la prévision du gouvernement est légèrement supérieure à celle de la Commission Européenne, de l'INSEE, des économistes de marché (*Consensus Forecasts* d'octobre), de l'OCDE (*Economic Outlook* d'octobre) et du FMI (*World Economic Outlook* publié le 10 octobre). Pour 2020, la prévision de croissance du gouvernement (1,3 %) est alignée sur celle du FMI et de la Commission Européenne et un peu plus élevée que celle des économistes de marché et de l'OCDE.

En comparaison avec les autres pays de la zone euro, l'activité serait plus dynamique en France en 2019, la Commission européenne anticipant dans ses prévisions d'automne une croissance du PIB de 1,1 % en 2019 et 1,2 % en 2020 en moyenne dans la zone euro.

Ces prévisions sont soumises à de nombreux aléas internationaux : évolutions des tensions protectionnistes, risque d'un Brexit sans accord, incertitudes sur l'orientation de la politique monétaire de la Fed et des politiques économiques en zone euro, ampleur du ralentissement économique en Chine, renforcement des tensions au Moyen-Orient qui pourrait avoir un impact sur le prix du pétrole ou encore évolution des tensions géopolitiques globales. Sur le plan

intérieur, elles sont soumises à la vigueur de l'activité d'investissement et de la politique salariale des entreprises.

L'emploi total devrait progresser encore en 2019, grâce au dynamisme de l'emploi marchand. Les politiques de l'emploi compenseraient le ralentissement de l'activité et permettraient de maintenir de fortes créations d'emploi en 2019 (en particulier la bascule du CICE et le Plan d'investissement dans les compétences). Dans son dernier Point de conjoncture, l'INSEE anticipe une hausse de l'emploi total de +0,9 % en moyenne annuelle en 2019, comme le gouvernement. En 2020, l'emploi total continuerait d'augmenter (+0,6 % selon les prévisions du gouvernement, +0,7 % selon la Commission Européenne).

Les créations d'emploi devraient être supérieures à l'accroissement de la population active et ainsi permettre une poursuite de la baisse du taux de chômage. L'INSEE anticipe une baisse de 0,2 point du taux de chômage au 2nd semestre 2019 par rapport au taux de chômage du 2^{ème} trimestre 2019, pour atteindre 8,3 % en fin d'année (en France entière). Dans ses prévisions d'automne, le FMI prévoit quant à lui une baisse marquée du taux de chômage en 2019 (-0,5 point en 2019) mais moins importante en 2020, pour atteindre 8,4 %.

Tableau I.2 : Récapitulatif des prévisions de croissance, d'emploi et de chômage

| | | PLF 2020 | INSEE* | FMI* | Commission Européenne* | Consensus Forecasts* | OCDE* |
|------------------------|------|--------------|----------------------|---------------------|------------------------|-----------------------|-------------|
| (Date de publication) | | (Sept. 2019) | (Oct. 2019) | (Oct. 2019) | (Nov. 2019) | (Nov. 2019) | (Nov. 2019) |
| PIB | 2019 | 1,4% | 1,3% | 1,2% ⁽ⁱ⁾ | 1,3% ⁽ⁱ⁾ | 1,3% | 1,3% |
| | 2020 | 1,3% | <i>n.d.</i> | 1,3% ⁽ⁱ⁾ | 1,3% ⁽ⁱ⁾ | 1,1% | 1,2% |
| Emploi total | 2019 | 0,9 % | 0,9% | 0,3% | 1,1% | <i>n.d.</i> | <i>n.d.</i> |
| | 2020 | 0,6 % | <i>n.d.</i> | 0,2% | 0,7% | <i>n.d.</i> | <i>n.d.</i> |
| Taux de chômage | 2019 | <i>n.d.</i> | 8,3% ⁽ⁱⁱ⁾ | 8,6% | 8,5% | 8,3% ⁽ⁱⁱⁱ⁾ | 8,5% |
| | 2020 | <i>n.d.</i> | <i>n.d.</i> | 8,4% | 8,2% | 8,1% ⁽ⁱⁱⁱ⁾ | 8,2% |

* INSEE : Point de conjoncture ; FMI : World Economic Outlook ; Commission Européenne : prévisions d'automne ; Consensus forecasts : novembre 2018 ; OCDE : Economic Outlook (novembre 2019).

(i) chiffres non corrigé des jours ouvrables.

(ii) Le taux de chômage est exprimé en moyenne annuelle pour tous les organismes, à l'exception de l'INSEE où il s'agit du taux de chômage à la fin du dernier trimestre de l'année.

(iii) Le taux de chômage exprimé est celui de la France entière pour tous les organismes, à l'exception du Consensus Forecast où il s'agit du taux de chômage métropolitain.

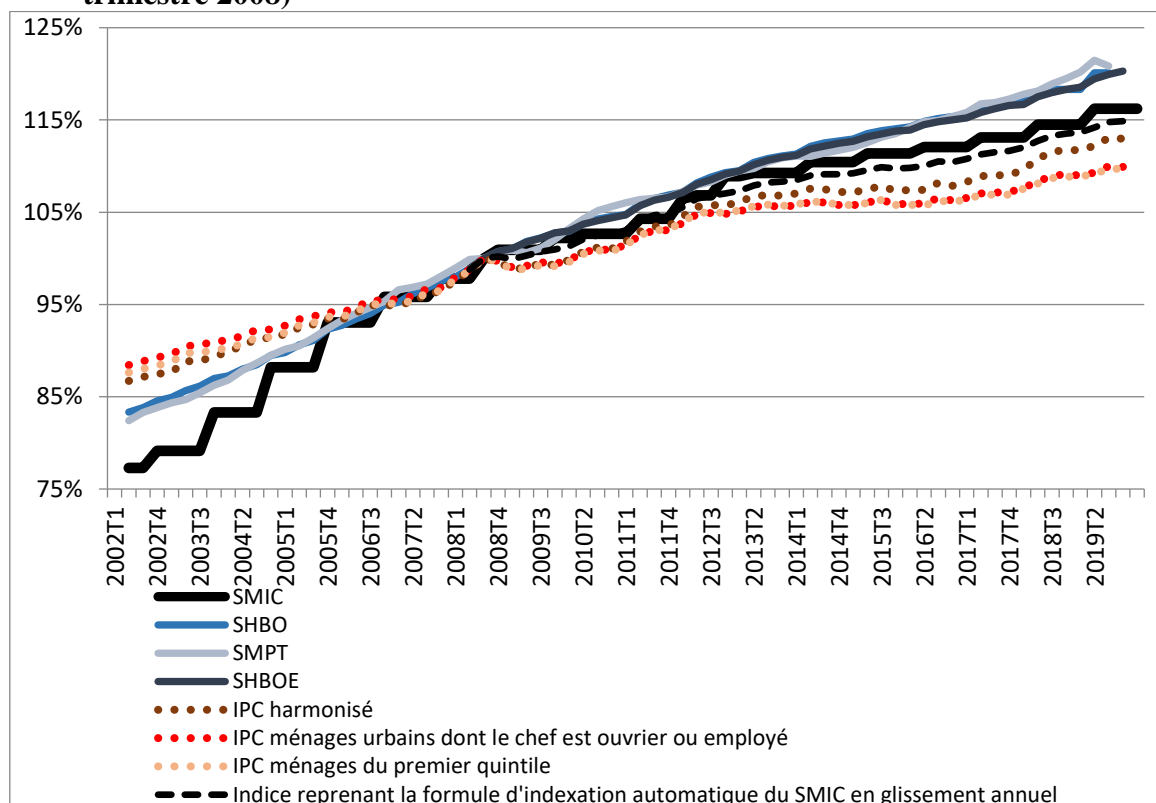
II. LA REVALORISATION DU SMIC ET LA FORMATION DES SALAIRES

A. La progression du SMIC demeure plus modérée que celle des principales références salariales depuis 2012

Le 1er janvier 2019, le SMIC horaire brut a été porté à 10,03 euros, soit une progression de 1,5 % par rapport au montant fixé lors de la revalorisation de janvier 2018 (9,88 euros). Comme l'année précédente, cette progression a été plus faible que celle observée sur la même période pour les principaux indices de salaire (*cf.* graphique II.1) : du 1^{er} trimestre 2018 au 1^{er} trimestre 2019 inclus, le salaire horaire de base des ouvriers et employés (SHBOE) et le SHBO ont respectivement progressé de 1,7 % et 1,9 % selon la Dares. Le salaire moyen par tête (SMPT) progressait quant à lui de 2,8 %, soit une augmentation beaucoup plus importante que celle de l'année précédente, notamment du fait de la prime exceptionnelle dans le cadre de la Loi Mesures d'Urgence Economiques et Sociales (MUES) promulguée le 24 décembre 2018¹⁷. Cette prime exceptionnelle, versée par les entreprises et exonérée de toutes cotisations sociales jusqu'à 1 000 €, a déjà bénéficié selon les estimations de l'Insee à 2 millions de salariés pour un montant total versé d'1 milliard d'euros.

¹⁷ L'augmentation du SMPT au seul t1 2019 a été de 1,1 %, contre 0,3 % au t1 2018.

Graphique II.1 : Évolutions du SMIC, du SHBO, du SHBOE et du salaire mensuel par tête entre le 1er trimestre 2002 et le 3e trimestre 2019 (indice 100 au 2e trimestre 2008)



Sources : INSEE, comptes nationaux, DARES, Acemo.

Note : les indices de progression du salaire horaire de base des ouvriers et du salaire horaire de base des ouvriers et employés ont changé de champ à partir du 2e trimestre 2017. Les séries ont été prolongées.

L'évolution du SMIC depuis le début des années 2000 connaît trois grandes périodes : au début des années 2000, il a progressé sensiblement plus vite que les indices de salaire de base, notamment en raison de la réduction du temps de travail et de la convergence avec les garanties mensuelles de rémunération mises en place pour les salariés passés aux 35 heures. Entre 2005 et 2012, le SMIC évolue globalement en ligne avec les salaires de base, notamment sous l'effet de coups de pouce décidés en 2005, 2006 et 2012. A partir de 2013, en l'absence de coup de pouce, la progression du SMIC a été plus modérée que celle des salaires de base. L'écart de progression depuis 2008 entre le SMIC brut et les autres indices de salaire a continué à se creuser en 2017. Au total, le SMIC brut a progressé de 16,2 % entre le 2e trimestre 2008 et le 2e trimestre 2019, alors que le SHBO a augmenté de 20,1 % et le SHBOE de 19,9 %.

Si l'évolution du pouvoir d'achat du salaire minimum avait été strictement calée sur celle de la moitié du pouvoir d'achat du salaire horaire de base des ouvriers et des employés, le SMIC brut aurait crû de 13,3 % (dont environ 8,5 points d'inflation et 5 points d'évolution du pouvoir d'achat du SHBOE), soit un écart plus important encore avec les autres indices de salaire. Le coup de pouce sur le SMIC du 1er juillet 2012 a en grande partie corrigé cet écart, qui s'est accentué depuis en l'absence de coup de pouce (+ 5,1 % de croissance pour le SMIC depuis le coup de pouce de 2012, contre + 7,7 % de croissance pour le SHBOE). Dans une moindre mesure, le fait de ne pas tenir compte de l'évolution négative des prix dans la revalorisation du

SMIC a également contribué à soutenir la progression du SMIC lors de la revalorisation du 1er janvier 2016.

En ce qui concerne le coût du travail, le ratio entre le coût au salaire minimum et le coût au salaire médian, qui permet de rendre compte de la dispersion des salaires, était en 2019 dans la moyenne des 28 pays de l'OCDE disposant d'un salaire minimum. En revanche, en comparant les revenus d'activité disponibles, ce ratio est le plus élevé des pays de l'OCDE, ce qui a été accentué cette année après le renforcement de la prime d'activité. La différence de classement entre ces deux ratios est liée aux politiques d'exonérations de contributions sociales ciblées sur les bas salaires, qui contribuent à diminuer le coût du travail à niveau du SMIC net donné. Si les revenus disponibles relatifs sont actuellement nettement plus élevés en France que dans les autres pays, la progression du SMIC brut plus modérée que celle des références salariales moyennes pourrait à terme contribuer à rapprocher progressivement la situation française de celle observée dans les autres pays.

Concernant la prochaine revalorisation du SMIC au 1er janvier 2020, selon les résultats de l'enquête Acemo du Ministère du Travail, l'indice du salaire horaire de base des ouvriers et des employés (SHBOE) a progressé de 1,7 % sur un an au t3 2019, selon les chiffres provisoires disponibles au moment de la rédaction du présent rapport. L'indice des prix à la consommation des ménages du 1er quintile de la distribution des niveaux de vie, hors tabac, a progressé sur la même période de 0,72 %. L'évolution du pouvoir d'achat du SHBOE, servant de référence à la revalorisation du SMIC, s'élèverait donc à 0,97 %, soit une valeur positive, contrairement à l'année précédente. En conséquence, sans revalorisation discrétionnaire et selon l'estimation provisoire qui peut être faite au moment de la rédaction de ce rapport, l'écart entre les évolutions du pouvoir d'achat du SMIC et du SHBOE devrait se creuser légèrement, d'au moins 0,5 point (sous réserve des évolutions des prix et du SHBOE au quatrième trimestre 2019, non encore connues au moment de la rédaction de ce rapport).

B. L'articulation du SMIC avec la négociation salariale de branche

Comme dans ses précédents rapports, le groupe d'experts revient sur l'articulation de la revalorisation du SMIC avec les différents salaires conventionnels négociés dans les branches¹⁸. Dans la continuité de l'analyse du lien entre le SMIC et l'évolution des salaires dans les branches résumée dans le précédent rapport, un encadré a été ajouté pour présenter un nouvel indice synthétique, créé par la Dares pour résumer l'évolution de l'ensemble des minima de branches.

1. Une activité conventionnelle salariale qui reste soutenue en 2018

¹⁸ Cette partie reproduit des résultats de "La négociation collective en 2018", bilan présenté à la Commission nationale de la négociation collective le 28 juin 2019. Ces chiffres pour l'année 2018 sont provisoires et peuvent faire l'objet de révisions ultérieures.

Entre 2017 et 2018, l'activité conventionnelle salariale de branche se maintient à un niveau élevé, bien qu'en léger retrait en comparaison de l'année précédente. Au moins 467 avenants salariaux ont ainsi été signés en 2018, contre 499 en 2017, soit une diminution de 6,4 %. Cette légère baisse suit une période de forte hausse, de 9,5 % entre 2015 et 2016, puis 12 % entre 2016 et 2017, après une période d'activité plus mesurée en 2014 et 2015. Dans la période qui a précédé ces deux phases (2011 et 2012), l'activité conventionnelle salariale de branche avait également connu de fortes hausses, suite notamment au « coup de pouce » introduit dans la revalorisation du SMIC au 1^{er} juillet 2012 qui avait contraint un certain nombre de branches à négocier un second accord dans l'année.

Le contexte global des négociations reste depuis 2017 celui d'une inflation en hausse par rapport aux années précédentes. Cette dernière s'élève à 1,3 en 2018 et 1 % en 2017, alors qu'elle était quasi-nulle auparavant (0,2 % d'inflation en 2016, 0,0 % en 2015 et 0,5 % en 2014). Ce surcroît d'inflation a pu notamment mener à des propositions patronales plus élevées que les années antérieures, et donc plus souvent acceptables pour les représentants des salariés. Par ailleurs, la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2018 a été également un peu plus élevée qu'en 2017 et en 2016 (+1,2 %, contre + 0,9 % en 2017 et + 0,6 % en 2016), ce qui a pu rendre nécessaire la signature d'un accord pour mettre les minima en conformité dans certaines branches. Cette hausse du SMIC au 1^{er} janvier 2018 reste cependant du même ordre que sur la période précédente, et ne peut à elle seule expliquer le regain d'activité conventionnelle salariale.

D'une manière générale, on constate toujours que les branches qui ne parviennent pas à conclure un accord salarial une année donnée y parviennent souvent l'année suivante. Ainsi, des branches comme les prestataires de service du secteur tertiaire (125 000 salariés) ou la pharmacie d'officine (118 000 salariés) ont conclu des accords salariaux en 2016 et 2018, mais pas en 2017. Seules 15 branches du secteur général n'ont conclu aucun accord salarial en 2017 et 2018, dont quatre qui conservent toutefois des salaires de bas de grille conformes au SMIC revalorisé au 1^{er} janvier 2018 comme par exemple celui de l'assurance courtage.

2. En termes juridiques, la conformité des salaires conventionnels avec le SMIC reste stable

Dans ce contexte d'activité conventionnelle en hausse, les principaux constats relatifs à la comparaison des salaires conventionnels au SMIC demeurent inchangés.

Parmi les 174 branches du secteur général de 5 000 salariés ou plus¹⁹, 152 (soit 87 %) avaient, au 31 décembre 2018, conclu un accord ou émis une recommandation patronale prévoyant un premier coefficient au moins au niveau du SMIC. Ce nombre était quasiment identique en 2017 et en 2016, où 154 branches, soit 89 % d'entre elles, étaient en conformité

¹⁹ Ces branches couvrent au total 11,2 millions de salariés, sur un total de 15,6 millions de salariés couverts par l'ensemble des branches.

avec le niveau du SMIC au 31 décembre. Le nombre de salariés couverts par des conventions salariales où le niveau du premier coefficient est conforme au SMIC est toutefois en légère hausse depuis 2016, passant de 8,6 millions à 9,6 millions en 2017, puis à plus de 10 millions de salariés en 2018.

Parmi les 22 branches du secteur général dont le premier coefficient a un niveau inférieur à la valeur du SMIC revalorisé au 1^{er} janvier 2018, 15 ont toutefois déjà un niveau conforme avec le SMIC en vigueur au 1^{er} janvier 2017, et donc un retard relativement faible à rattraper. Seules 7 branches sur 174 restent dans une situation de non-conformité sur deux années. Deux d'entre elles, les coopératives de consommation et l'industrie chimique, ont cependant conclu un accord pour la première ou émis une recommandation patronale pour la seconde au premier trimestre 2019.

La proportion de branches dont la grille est conforme au niveau du SMIC au 31 décembre 2018 est légèrement plus importante à celle observée l'année précédente dans le bâtiment et les travaux publics (54 branches sur 57, soit 95 %, contre 91 % en 2017 et 90 % en 2016). Dans le secteur de la métallurgie, on observe une forte baisse de la conformité par rapport à l'année précédente (79 % des 68 branches en 2018, couvrant 1,5 millions de salariés, contre 93 % en 2017).

Dans le contexte de remontée de l'inflation et d'une croissance en baisse mais néanmoins robuste, l'ampleur des revalorisations accordées aux minima dans le cadre des avenants salariaux a poursuivi son augmentation en 2018. La moyenne pondérée par les effectifs des branches est de 1,6 % pour les salaires minima dit « hiérarchiques » (dont l'assiette est celle du SMIC) et 1,4 % pour les minima « garantis » (dont l'assiette est plus large), contre 1,3 % et 1,1% en 2017. Ces revalorisations sont légèrement supérieures à celle du SMIC (qui s'élève à + 1,2 % en 2018) et quasiment du même ordre de grandeur que l'évolution du SHBOE et du salaire mensuel de base (SMB), qui ont crû respectivement de 1,5 et 1,6 % sur l'année. Alors que les hausses inférieures à 1 % représentaient les trois quarts (75 %) des hausses de salaires hiérarchiques négociés en 2016 et la moitié (53 %) en 2017, elles n'en représentent plus que 13 % en 2018.

Comme les années précédentes, une grande part des premiers niveaux des grilles ne sont plus en conformité après la revalorisation du 1^{er} janvier 2019 (+ 1,5 %) : seules 41 % des 174 branches observées ont ainsi un premier niveau de grille supérieur au SMIC le 1^{er} janvier 2019, contre 87 % au 31 décembre 2018. Cette proportion, qui est identique à celle de l'année précédente, est toutefois en forte baisse par rapport à l'année 2017 (48 % étaient dans cette situation en janvier 2017), en lien notamment avec des revalorisations du SMIC plus importantes en 2019 et en 2018 (respectivement 1,5 et 1,2 %) que dans les années qui précédaient (0,9 % en 2017 et 0,6 % en 2016).

Encadré II.1 : L'indice des minima de branche (IMB) : une nouvelle mesure synthétique du résultat de la négociation salariale de branche

Le rapport précédent avait présenté une analyse du lien entre la revalorisation du SMIC, celle des minima de branche et les salaires individuels, à partir d'une série de travaux menés par Erwan Gautier, Sébastien Roux et Milena Suarez-Castillo²⁰. Ces travaux mettaient en lumière l'importance de tenir compte de la dynamique des minima – en plus de celle du SMIC prise isolément – pour mieux comprendre l'évolution des salaires²¹. Ainsi, la quantification des évolutions de ces minima revêt une importance particulière pour le groupe d'experts, dans la mesure où il s'agit d'un canal privilégié par lequel transitent les effets du SMIC sur l'ensemble de la distribution des salaires.

L'indice des minima de branche (IMB) a récemment été construit par la Dares pour donner une mesure synthétique des négociations sur les augmentations des minima conventionnels dans les différentes branches d'activité²². L'IMB global est un indice synthétique de Laspeyres analogue à ceux utilisés pour construire les indices de prix à la consommation : il représente l'évolution moyenne du salaire minimal sur un trimestre donné pour l'ensemble des salariés des branches, en donnant d'autant plus de poids à l'évolution d'un minimum donné qu'il concerne une masse salariale minimale importante (définie par le produit entre les effectifs et le minimum conventionnel qui s'applique), qu'ils soient ou non payés au niveau de rémunération minimal²³. Contrairement à la moyenne des évolutions présentée dans la section précédente, l'IMB prend aussi en compte les branches n'augmentant pas leur minima. Ainsi, le glissement annuel de l'IMB au t4 2018 est de 0,84 alors que la moyenne des évolutions strictement positives est de 1,6 %.

Les indices élémentaires utilisés pour construire l'IMB global (présenté dans les graphiques ci-après) sont calculés au niveau de négociation le plus fin, à savoir au croisement des variables de branche, CSP (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers) et niveau de qualification, à partir de la base des minima de branche (BMB)²⁴.

La pondération est faite par la masse salariale de l'année de base (2014), afin de neutraliser l'effet du changement de composition de la main-d'œuvre dans les évolutions, et la masse salariale est calculée en

²⁰ Dont un article publié en juillet 2018 dans l'ouvrage Insee Références Emploi, chômage et revenus du travail : « Le rôle des accords collectifs sur la dynamique des salaires ».

²¹ Plus précisément, les auteurs estiment que, toutes choses égales par ailleurs et à l'horizon de quelques trimestres, une augmentation de 1 % du SMIC rehausse directement les salaires de base individuels de 0,08 % en moyenne (soit un effet relativement limité, et concentré surtout sur les plus bas salaires) tandis qu'une hausse similaire des minima conventionnels augmente les salaires de 0,14 %, les effets de diffusion étant cette fois beaucoup plus homogènes sur l'échelle des salaires.

²² Voir la publication suivante : P. Combault, A. Guichard et E. Ménard-Commault, « Évolution des salaires de base par branche professionnelle en 2018 : Légère accélération et pouvoir d'achat stabilisé », Dares Résultats n°38, août. 2019. Un Document d'études de la Dares à paraître présentera plus en détail la méthodologie de construction de l'indice des minima de branches.

²³ Formellement, l'indice pour le premier trimestre 2018 en base 2014 s'écrit :

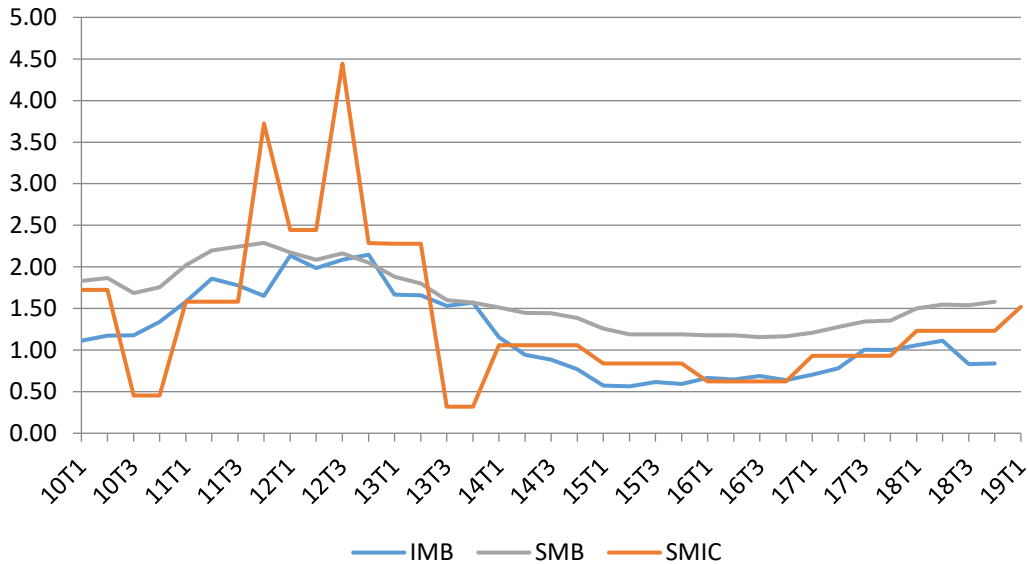
$$IMB_{base\ 2014}^{t1\ 2018} = \frac{\sum_i \Delta s_{t1-2018-i} * m_{2014-i}}{\sum_i m_{2014-i}}$$

avec $\Delta s_{t1-2018-i}$ l'évolution en % du minimum entre l'année de base (2014) et le 1^{er} trimestre 2018 pour l'unité i (profession*qualification*branche), et m_{2014-i} la masse salariale minimale de l'unité correspondante pour l'année de base (égale au produit des effectifs et de la moyenne annuelle des minima s'appliquant aux différents salariés).

²⁴ La Direction générale du Travail enregistre pour chaque branche les accords portant sur les niveaux de rémunération minima à niveau de qualification donnée dans la Base de données des conventions collectives (BD3C). Pour chacune des quatre catégories socioprofessionnelles (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers) sont enregistrés le salaire conventionnel du plus bas niveau de qualification et celui du plus haut niveau de qualification. Ainsi, pour chaque trimestre et chaque convention collective de branche, huit niveaux de salaires sont enregistrés au maximum. La Dares extrait ces informations, ajoute les effectifs salariés issus des DADS/DSN et la ventilation des effectifs par niveau de qualification issue de l'enquête Acemo trimestrielle, pour former la base des minima de branche (BMB). Le champ de la BMB est restreint aux branches couvrant ou ayant couvert 5 000 salariés ou plus. Ce sont au total 349 branches qui sont répertoriées sur la période 2003-2018, dont 302 sont encore en activité fin 2018, représentant 84 % des salariés du privé.

multipliant le salaire conventionnel par les effectifs. Un changement de base est réalisé tous les cinq ans. Les évolutions du passé ne sont pas recalculées, elles sont chaînées.

Graphique II.2 – Glissement annuel de l’IMB et du SMB

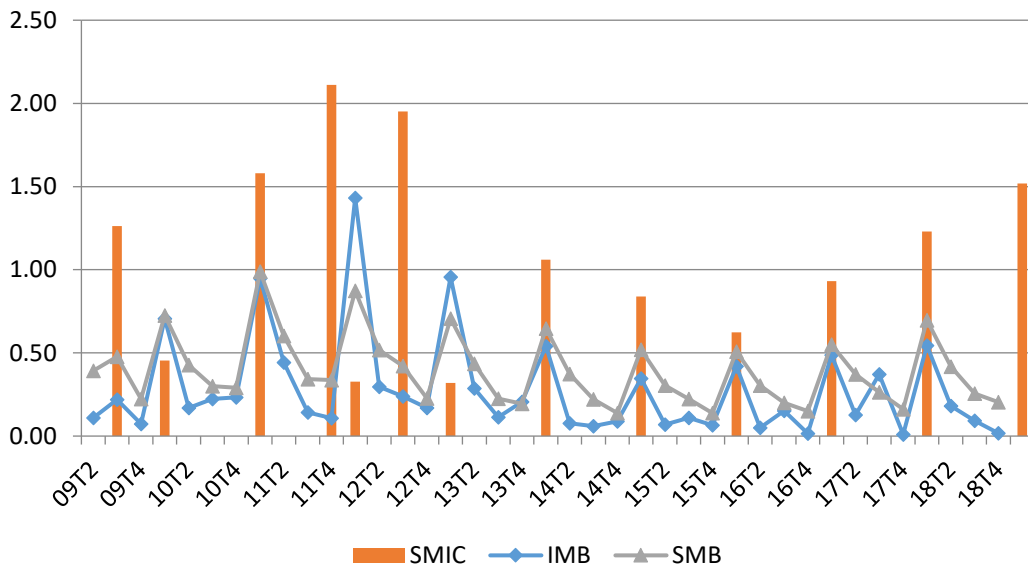


Note : par construction, l’IMB vaut 1 en 2010 et 2014, qui sont les années de référence, respectivement pour la période 2010-2013 et 2014-2018.

Champ : branches couvrant ou ayant couvert 5 000 salariés ou plus.

Sources : Dares, Enquête trimestrielle Acemo et BMB

Graphique II.3 – Évolution trimestrielle de l’IMB, du SMB et du SMIC



Champ : branches couvrant ou ayant couvert 5 000 salariés ou plus.

Sources : Dares, Enquête trimestrielle Acemo et BMB

Les évolutions de l’IMB sont ici comparées à celles de deux indicateurs. D’une part, le SMIC, dont l’augmentation peut, comme indiqué plus haut, avoir un effet direct sur celle des minima de branches. D’autre part, le salaire mensuel de base (SMB), dont les variations donnent une indication de la variation moyenne de l’ensemble des salaires individuels.

Depuis 2010, les augmentations annuelles du SMB sont toujours plus élevées que celles de l'IMB, sauf fin 2012 (*cf.* graphique II.2), en raison des deux revalorisations du SMIC de fin 2011 (induite par l'inflation) et début 2012 (*cf.* graphique II.3). Ces revalorisations avaient conduit à une plus forte augmentation des minima conventionnels au sein des branches. Entre 2014 et 2016, le SMB et l'IMB ont ralenti, pour partie sous l'effet d'augmentations du SMIC plus faibles. Ce ralentissement est plus marqué pour l'IMB en lien avec sa plus forte sensibilité aux augmentations du SMIC, comme le constatent également Gautier, Roux et Suarez-Castillo (2018). Depuis 2017, les deux indicateurs sont orientés à la hausse.

Les évolutions trimestrielles de l'IMB et du SMB présentent une saisonnalité marquée avec des augmentations plus fortes aux premiers trimestres de chaque année. Les signatures non régulières d'accords dans certaines conventions collectives de branches peuvent légèrement affecter la saisonnalité des trois autres trimestres et conduire à des variations heurtées, comme c'est le cas par exemple au 3^e trimestre 2018.

C. L'éventail des salaires conventionnels et la distribution des salaires restent stables

1. L'éventail des salaires conventionnels s'est resserré entre 1997 et 2006 et est resté stable depuis

Les précédents rapports du groupe d'experts sur le SMIC avaient évoqué l'évolution des éventails de salaires conventionnels sur la période 1996-2016, à partir des données issues de la Base des textes salariaux de branches qui avait été produite par la direction générale du travail et la DARES²⁵. Une mise à jour de ces données a été menée dans le rapport de l'an dernier, que nous reconduisons dans le présent rapport pour l'année 2018, sans que les nouvelles données nous conduisent à modifier le diagnostic déjà établi.

On mesure l'éventail des salaires conventionnels théoriques en rapportant le plus haut des salaires conventionnels à celui le plus bas, pour une catégorie de salariés et un secteur donné (*cf.* graphique II.4). Cet éventail théorique peut être affiné en remplaçant le coefficient minimum des conventions salariales par le SMIC, dans le cas où ce dernier lui serait supérieur. On parle alors d'éventail effectif (*cf.* graphique II.5). Les évolutions de ces deux éventails de salaire suivent globalement la même évolution, légèrement atténuée pour l'éventail réel relativement à l'éventail théorique.

La dynamique globale depuis 1996 est le tassement des hiérarchies salariales, avec un rétrécissement des éventails salariaux aussi bien théoriques qu'effectifs, en particulier entre 1996 et 2006. Cela correspond à la période où ont été mises en place la politique de réduction du temps de travail et une hausse rapide du salaire minimum, avec la convergence du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération. La mise en conformité des premiers niveaux des

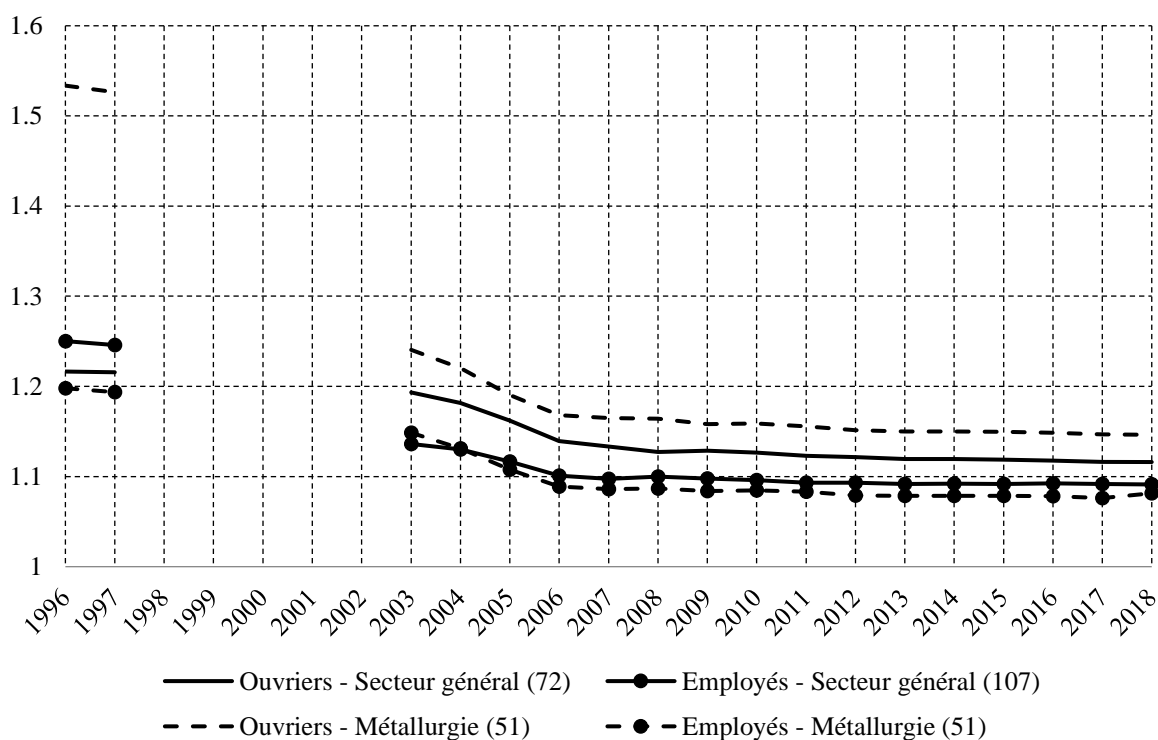
²⁵ Cf. pp. 26-27 du rapport du groupe d'experts sur le SMIC de 2013.

grilles des conventions salariales avec le SMIC est ainsi à l'origine de ce tassement des hiérarchies salariales.

L'éventail théorique des salaires conventionnels correspondait ainsi à un rapport de 1,14 pour les ouvriers du secteur général en 2006, contre 1,22 en 1996, soit une baisse de 6 %. Pour les employés du secteur général, cette baisse est de 12 %, avec un rapport passant de 1,25 en 1996 à 1,10 en 2006. Le rétrécissement de l'éventail réel des salaires est moins prononcé, avec une baisse respective de 4 % pour les ouvriers du secteur général (rapport passant de 1,16 à 1,11) et 11 % pour les employés du secteur général (rapport passant de 1,20 à 1,07).

Depuis 2006, l'éventail des salaires conventionnels est resté stable. Les rapports entre les plus hauts et plus bas salaires conventionnels théoriques ont très légèrement baissé pour les employés et ouvriers du secteur général (-1 % en 10 ans environ). Pour les employés du secteur général, l'éventail effectif des salaires, qui tient compte de la conformité au SMIC, a même légèrement augmenté entre 2006 et 2018 (+1 %).

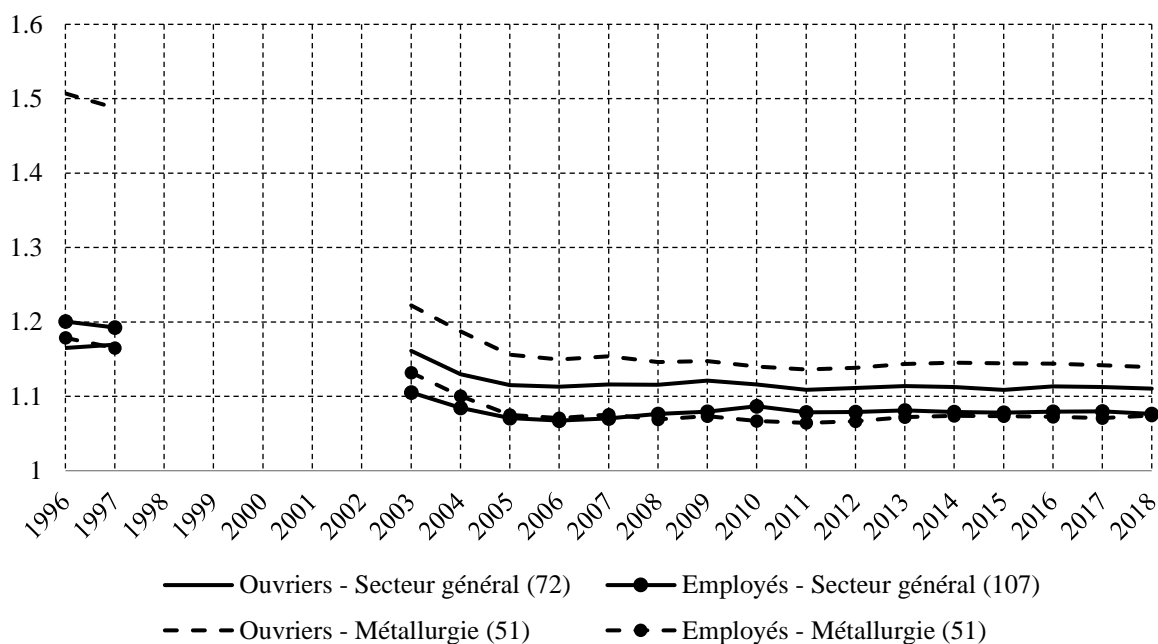
Graphique II.4 : Évolution des « éventails théoriques » de salaires conventionnels pour les ouvriers et les employés par secteur d'activité



Source : base des minima de branches, calculs DARES

Lecture : l'éventail des salaires conventionnels correspond au rapport entre le plus haut et le plus bas des salaires conventionnels, pour un secteur et une catégorie de salariés donnés.

Graphique II.5 : Évolution des « éventails effectifs » de salaires conventionnels pour les ouvriers et les employés par secteur d'activité



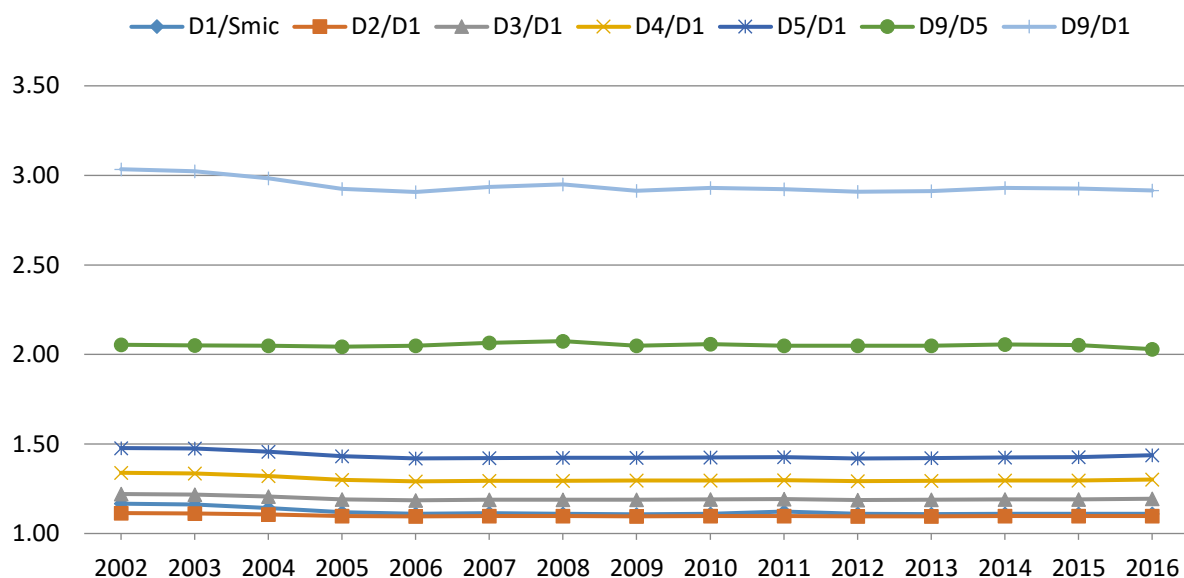
Source : base des minima de branches, calculs DARES

Lecture : l'éventail des salaires conventionnels correspond au rapport entre le plus haut et le plus bas des salaires conventionnels ou le SMIC si celui-ci est plus élevé, pour un secteur et une catégorie de salariés donnés.

2. La distribution des rémunérations effectivement perçues par les salariés est stable

Le tassement de l'éventail des salaires conventionnels s'observe également sur les rémunérations horaires brutes effectivement perçues par les salariés du secteur privé sur la période 2006-2016. Après un léger tassement sur la période de convergence du SMIC et des garanties mensuelles de rémunérations, l'éventail interdécile, c'est-à-dire le rapport du salaire au-dessus duquel sont payés les 10 % de salariés les mieux rémunérés au salaire en dessous duquel sont payés les 10 % de salariés les moins rémunérés (D9/D1) s'est maintenu autour de 2,9 entre 2006 et 2016 (cf. graphique II.6). Dans le bas de l'échelle des rémunérations aussi (D2/D1), la distribution des salaires a peu évolué au cours des dernières années.

Graphique II.6 : Dispersion des salaires horaires bruts (2002-2016)



Source : INSEE, DADS 2002-2016, calculs DARES.

Cette stabilité de la distribution salariale sur les salaires horaires effectivement perçus se retrouve également en n'observant que les employés et les ouvriers : après un léger resserrement, le rapport de la rémunération médiane au 1^{er} décile des rémunérations s'est maintenu depuis 2009 autour de 1,25 pour les employés et de 1,30 pour les ouvriers (tableau II.1). Il en va de même pour le rapport du 1^{er} décile des rémunérations au salaire minimum (respectivement à 1,06 et 1,10).

Tableau II.1 : Évolutions des éventails de salaire horaire bruts chez les ouvriers et les employés entre 2002 et 2016

| Catégorie socioprofessionnelle | Période | D9/D1 | D5/D1 | D9/D5 | D1/SMIC |
|--------------------------------|-----------------|-------|-------|-------|---------|
| Employés | 2002 | 1,92 | 1,30 | 1,48 | 1,09 |
| | 2007 | 1,77 | 1,23 | 1,44 | 1,06 |
| | Évol. 2002-2007 | -7,9% | -5,1% | -3,0% | -3,0% |
| | 2009 | 1,84 | 1,24 | 1,48 | 1,06 |
| | 2010 | 1,85 | 1,24 | 1,48 | 1,06 |
| | 2011 | 1,88 | 1,26 | 1,50 | 1,07 |
| | 2012 | 1,86 | 1,25 | 1,49 | 1,06 |
| | 2013 | 1,87 | 1,24 | 1,50 | 1,06 |
| | 2014 | 1,87 | 1,25 | 1,50 | 1,06 |
| | 2015 | 1,87 | 1,24 | 1,50 | 1,06 |
| | 2016* | 1,89 | 1,24 | 1,52 | 1,06 |
| Évol. 2009-2016 | 2,8 % | 0,3 % | 2,5 % | 0,1 % | |
| Ouvriers | 2002 | 1,91 | 1,32 | 1,45 | 1,15 |
| | 2007 | 1,83 | 1,29 | 1,42 | 1,09 |
| | Évol. 2002-2007 | -4,2% | -2,7% | -1,6% | -5,0% |
| | 2009 | 1,86 | 1,30 | 1,43 | 1,08 |
| | 2010 | 1,85 | 1,29 | 1,43 | 1,09 |
| | 2011 | 1,86 | 1,30 | 1,43 | 1,10 |
| | 2012 | 1,86 | 1,29 | 1,44 | 1,09 |
| | 2013 | 1,87 | 1,30 | 1,44 | 1,08 |
| | 2014 | 1,87 | 1,29 | 1,44 | 1,09 |
| | 2015 | 1,88 | 1,30 | 1,45 | 1,09 |
| | 2016* | 1,89 | 1,30 | 1,46 | 1,10 |
| Évol. 2009-2016 | 1,7% | 0,0% | 1,7% | 1,1% | |

*L'année 2016 est affectée par des changements méthodologiques liés au passage progressif des DADS à la DSN. A méthodologie constante, les rapports interdéciles seraient stables ou en légère baisse entre 2015 et 2016.

Source : INSEE, DADS 2002-2016, calculs DARES.

D. La part des salariés bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier augmente fortement en 2019

Au 1^{er} janvier 2019, 2,3 millions de salariés des entreprises du secteur privé hors agriculture ont été concernés par la revalorisation du SMIC horaire, soit 13,4 % des salariés du champ²⁶. Ce pourcentage n'était que de 11,5 % pour la revalorisation du 1^{er} janvier 2018, et n'avait pas dépassé les 12 % depuis le coup de pouce de 2012.

L'évolution de la proportion de bénéficiaires de la revalorisation du SMIC dépend de plusieurs facteurs : ampleur de la revalorisation annuelle, évolution des effectifs salariés, répartition des niveaux de salaires par rapport aux minima de branche, calendriers et contenus des négociations de ces minima de branches²⁷, etc. Après une hausse tendancielle entre le début des années 1990 et le milieu des années 2000, la proportion de bénéficiaires a régulièrement diminué entre 2005 et 2010, mis à part un rebond temporaire en 2008 (*cf.* graphique II.7). Elle est ainsi passée de 16,3 % en juillet 2005 à 9,8 % au 1^{er} janvier 2010²⁸.

Globalement, au niveau agrégé, depuis 2009, la proportion de salariés bénéficiaires de la revalorisation du SMIC avait peu évolué, en raison de faibles revalorisations et du fait que la négociation des branches permettait une mise en conformité des différents minima avec le SMIC au fil de l'eau. Du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2018, elle variait peu et se situait autour de 11 % (à l'exception de janvier 2013 où elle s'était établie à 12,3 % suite au coup de pouce du 1^{er} juillet 2012)²⁹.

La hausse importante de la proportion de salariés concernés par la revalorisation du SMIC du 1^{er} janvier 2019 par rapport aux années précédentes est encore une fois à mettre en lien avec l'ampleur de la revalorisation, plus importante qu'auparavant. En 2018, la formule de revalorisation automatique avait impliqué une augmentation égale au niveau de l'inflation des ménages du premier quintile de niveau de vie, dans un contexte où l'évolution du pouvoir d'achat des ouvriers et employés était négative. Autrement dit, le fait que le SMIC ait augmenté plus rapidement que le bas de la distribution des salaires a mécaniquement augmenté le nombre de salariés concernés par la revalorisation. Ce constat est cohérent avec la diminution de la

²⁶ Le champ a été étendu en 2018, ce qui rend impossible la comparaison avec les données 2017. Le nouveau champ est celui de l'ensemble des salariés sauf apprentis, stagiaires, intérimaires. Il concerne l'ensemble des secteurs sauf agriculture, administration, activités des ménages, activités extraterritoriales, en France (hors Mayotte).

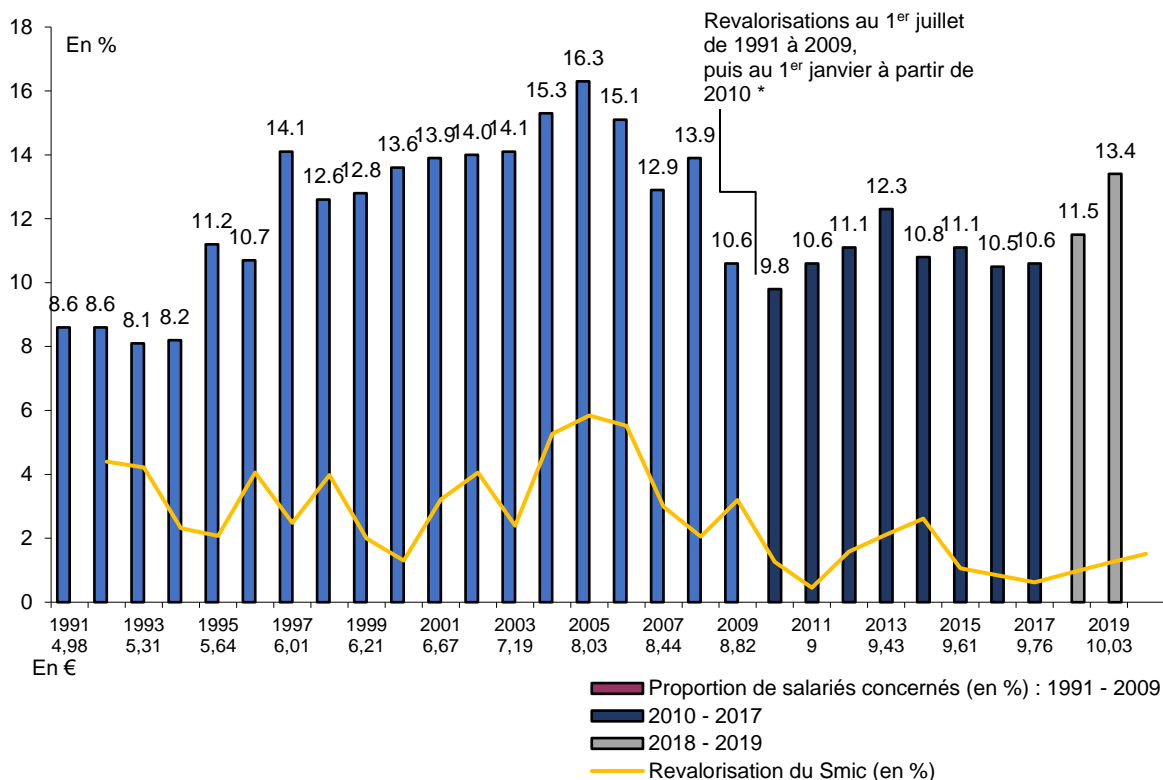
²⁷ Comme indiqué précédemment, à la veille de la revalorisation du 1^{er} janvier 2019, la situation des branches au regard de leur conformité au SMIC était proche de celle observée un an plus tôt : 13 % d'entre elles présentaient un premier niveau de grille inférieur au SMIC. Au 1^{er} janvier 2019, 41 % de branches étaient conformes (soit une proportion identique à celle constatée au 1^{er} janvier 2018 mais inférieure à celle de 2017, qui était de 48 %).

²⁸ La hausse observée au début des années 2000 est liée aux revalorisations marquées du SMIC au cours de la période. Toutefois, les évolutions annuelles de la proportion de bénéficiaires entre 2000 et 2005 doivent être considérées avec prudence, du fait des difficultés méthodologiques induites par l'instauration des garanties mensuelles de rémunération (GMR) lors du passage aux 35 heures.

²⁹ Au 1^{er} janvier 2018, 10,8 % de salariés sont concernés par la hausse du Smic sur un champ comparable aux années précédentes ; ils sont 11,5 % sur le champ étendu mis en place cette année-là.

conformité au SMIC mesurée en date d'effet au 1er janvier 2019, en comparaison avec celle qui était observée au 1er janvier 2018³⁰. Les baisses de cotisations salariales de janvier et octobre 2018 ont pu aussi conduire certaines entreprises à limiter les hausses de salaire brut, notamment pour les salaires légèrement supérieurs au SMIC.

Graphique II.7 : Proportion de salariés directement concernés par les revalorisations du SMIC et des garanties mensuelles de rémunération**



* Depuis 2010, la revalorisation du SMIC s'effectue le 1er janvier, au lieu du 1er juillet. En 2012, du fait de la revalorisation anticipée du SMIC intervenue le 1er décembre 2011, l'information a été collectée sur le nombre de salariés concernés par la revalorisation à cette date, et non au 1er janvier 2012.

** Garantie mensuelle de rémunération. La GMR a été instaurée lors du passage aux 35 heures. Elle permettait aux salariés payés au SMIC, dont l'horaire de travail avait été réduit, de bénéficier du maintien de leur rémunération antérieure. La loi du 17 janvier 2003, dite « Fillon », a programmé la disparition progressive de ce dispositif et la convergence du SMIC et de la GMR au 1er juillet 2005.

Note : les évolutions doivent être analysées avec précaution, du fait des modifications successives apportées au dispositif de mesure. La période 2003-2005 a notamment fait l'objet d'un dispositif d'observation spécifique.

Champ à partir de 2018 : ensemble des salariés sauf apprentis, stagiaires, intérimaires ; ensemble des secteurs sauf agriculture, administration, activités des ménages, activités extraterritoriales ; France (hors Mayotte).

Champ jusqu'en 2017 : idem, hors associations loi 1901 de l'action sociale, syndicats de copropriété et Drom.

Source : Dares, enquêtes Acemo.

Au sein des 2,32 millions de bénéficiaires de la revalorisation du SMIC, un peu moins de 1,36 million sont des femmes, soit 58,5 %, alors que ces dernières représentent moins de la moitié des salariés. Cette surreprésentation prévaut pour toutes les tailles d'entreprise, mais est

³⁰ Cette conformité est calculée par la Dares depuis 2018, en complémentarité avec la conformité à la date de signature observée par la DGT et reportée dans la section B de ce chapitre.

plus importante dans les grandes entreprises : dans celles de plus de 10 salariés, 61,2 % des bénéficiaires de la revalorisation sont des femmes, contre 54,3 % dans les entreprises de 1 à 9 salariés. La part de femmes parmi les bénéficiaires d'une revalorisation du SMIC est stable par rapport à l'année 2018, où elle était en légère hausse.

D'un point de vue sectoriel, la part de bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2019 augmente fortement dans les services (15,5 %, contre 13,1 % en 2018, soit une augmentation de 2,4 points) et l'industrie (6,2 %, après 5,1 % en 2018, soit une augmentation de plus d'un point), et diminue légèrement dans la construction (9,4 % contre 9,9 l'année précédente). Ce sont les secteurs de l'« hébergement et restauration » et de la « santé humaine et l'action sociale » que les augmentations ont été le plus importantes en valeur absolue (+7,3 et 5,6 points).

C'est également dans le secteur de l'« hébergement et restauration » que la part de bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier reste la plus élevée, avec 41,7 % de bénéficiaires. À l'inverse, cette part est la plus faible dans les secteurs de la « production et distribution de gaz, de vapeur et d'air conditionné » (1 %), des « industries extractives » (2,3 %) et de l'« information et communication » (2,8 %).

Plus l'entreprise est de petite taille et plus la proportion de salariés bénéficiaires de la revalorisation du Smic est élevée. La part des effectifs concernés s'échelonne de 36,6 % pour les entreprises de 1 salarié à 7,3 % pour celles de 500 salariés ou plus. Ainsi, 38% de l'ensemble des bénéficiaires de la revalorisation du 1^{er} janvier 2019 travaillent dans une très petite entreprise (TPE, de 1 à 9 salariés), et 38% dans une petite ou moyenne entreprise (PME, de 10 à 249 salariés). Seulement 23% des bénéficiaires travaillent dans une entreprise de taille intermédiaire (ETI, de 250 à 4999 salariés), ou une grande entreprise (5000 salariés ou plus).

Enfin, la part des bénéficiaires de la revalorisation du SMIC reste beaucoup plus élevée pour les salariés à temps partiel (29,8 % contre 9,3 % des salariés à temps complet). Cela représente une hausse importante pour les deux catégories (24,9 % en 2018 pour les salariés à temps partiel et 8,1 % pour les salariés à temps complet).

*

**

En conclusion de cette partie, sur la période récente, les revalorisations du SMIC sans coup de pouce discrétionnaire ont été plus modérées que les évolutions des principales références salariales (SHBO, SHBOE, SMPT). Entre mi 2008 et mi 2017, cet écart s'élève par exemple à 3,5 points par rapport au SHBOE. On observait la hiérarchie inverse avant 2008.

Lors de la phase de réduction de la durée légale de travail, l'évolution dynamique du SMIC avait pu peser sur les salaires négociés, aboutissant à un tassement des hiérarchies salariales entre 1996 et 2006. Depuis, la relation entre le SMIC et les salaires négociés dans les branches semble s'être stabilisée. Dans leur grande majorité, les branches se mettent en conformité au

moins tous les deux ans. La proportion de salariés bénéficiaires des revalorisations du SMIC s'est elle aussi stabilisée.

La revalorisation du SMIC du 1^{er} janvier 2019 reste comme en 2018 associée à une inflation relativement soutenue, avec une poursuite de l'accélération constatée l'an dernier (+1,5 %, après +1,2 % en 2018, et + 0,8 %, + 0,6 % et + 0,9 % entre 2015 et 2017). Cela se traduit notamment par une hausse de la part de salariés concernés par une revalorisation du SMIC, qui est de 13,4 % pour la revalorisation du 1^{er} janvier 2019.

III. SALAIRES COUT DU TRAVAIL ET COMPETITIVITE³¹

Sous l'effet d'importantes mesures instaurées notamment depuis 2012, le coût du travail en France a progressé moins vite que dans la zone euro et la compétitivité française s'est améliorée. Les politiques de réduction du coût du travail ont contribué au rebond du taux de marge des sociétés non financières, qui n'a toutefois pas retrouvé son niveau d'avant la crise économique. Les salaires nominaux, qui avaient ralenti après la crise économique de 2008, ont accéléré depuis 2016.

A. Depuis la crise, les salaires réels ont ralenti, en ligne avec la productivité du travail

Le salaire moyen par tête (SMPT)³² nominal dans les branches marchandes non agricoles a ralenti depuis 2007, passant d'une croissance annuelle moyenne de +3,1 % entre 2001 et 2007 à +1,8 % sur la période 2008-2018. Le salaire mensuel de base (SMB) et le salaire horaire de base des ouvriers et des employés (SHBOE)³³ ont également décéléré. Une partie de ce ralentissement est imputable à l'inflation³⁴, mais le pouvoir d'achat des salaires a également ralenti³⁵, en ligne avec la diminution des gains de productivité³⁶.

Depuis début 2018, la hausse des salaires est transversale par secteur et par qualification et s'explique notamment par la baisse du chômage. Dans le secteur manufacturier, l'accélération des salaires nominaux accompagne des gains de productivité assez dynamiques. Dans le secteur de la construction, la hausse des salaires va de pair avec les difficultés de recrutement mises en avant par les entreprises. Dans les services, les salaires progressent à un rythme plus modéré que dans l'industrie, dans un contexte de productivité également moins dynamique que dans l'industrie, mais les coûts salariaux unitaires sont assez dynamiques en lien avec les difficultés de recrutement déclarées par les entreprises de ce secteur.

³¹ Analyse réalisée par Antoine Boiron et Florian Jacquetin (DG Trésor) à la demande du groupe d'experts sur le SMIC.

³² Le SMPT est calculé comme le rapport de la masse salariale brute (hors cotisations patronales) et du nombre de salariés (en personnes physiques) mesurés par la comptabilité nationale. Son évolution, qui représente la dynamique des salaires versés par l'ensemble des entreprises, peut traduire des effets structurels (évolution des qualifications, de la part du temps partiel) et conjoncturels (niveau des heures supplémentaires, primes).

³³ Le SMB et le SHBOE mesurent des salaires bruts à structure de qualification constante et excluent les primes et la rémunération des heures supplémentaires. Ces indices sont estimés à partir de l'enquête trimestrielle ACEMO de la Dares qui suit les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel non agricole. Depuis le décret du 7 février 2013, le SMIC est revalorisé sur la base de la moitié du gain du pouvoir d'achat du SHBOE.

³⁴ L'inflation est passée d'une moyenne de +1,8 % entre 2001 et 2007, contre +1,2 % entre 2008 et 2018.

³⁵ Le SMPT déflaté par l'indice des prix à la consommation est ainsi passé de +1,3 % de croissance en moyenne annuelle entre 2001 et 2007 à +0,6 % entre 2008 et 2018.

³⁶ La productivité, calculée comme le ratio de la valeur ajoutée en volume et de l'emploi salarié en personnes physiques sur le champ des branches marchandes non agricoles, a crû de +0,6 % en moyenne entre 2008 et 2018 contre +1,3 % entre 2001 et 2007.

Au 1^{er} trimestre 2019, le SMPT dans les branches marchandes non agricoles (BMNA) a accéléré à +2,9 % en glissement annuel (après +1,9 % au trimestre précédent) sous l'effet du versement de la prime exceptionnelle, avant de retrouver une croissance plus tendancielle au 2^{ème} trimestre (+1,8 %). Par construction, les salaires de base (SMB et SHBOE) n'intègrent pas les effets de la prime exceptionnelle. Leur tendance à l'accélération en termes nominaux, amorcée en 2016 se poursuit début 2019³⁷. Au 3^{ème} trimestre, leur progression sur un an s'établit en termes nominaux à +1,7 % et en termes réels à +0,9 %³⁸ (après +0,7 % au 2^{ème} trimestre).

Tableau III.1: Salaires nominaux, salaires réels et productivité

| Taux de croissance annuel moyen | 2001-2007 | 2008-2018 |
|--|-----------|-----------|
| SHBOE (Salaire horaire de base des ouvriers et des employés) | 3,2 % | 1,8% |
| SMB (Salaire mensuel de base) | 2,6 % | 1,8% |
| SMPT BMNA (Salaire moyen par tête dans les branches non agricoles) | 3,1 % | 1,8% |
| IPC (Indice des prix à la consommation) | 1,8 % | 1,2% |
| Prix de valeur ajoutée (branches marchandes non agricoles) | 1,8 % | 0,7% |
| SHBOE déflaté par l'IPC | 1,3 % | 0,7% |
| SMB déflaté par l'IPC | 0,8 % | 0,7% |
| SMPT BMNA déflaté par l'IPC | 1,3 % | 0,6% |
| Salaire super brut moyen par tête déflaté par le prix de valeur ajoutée BMNA (y.c. CICE) | 1,1 % | 1,0% |
| Productivité BMNA (personnes physiques) | 1,3 % | 0,6% |

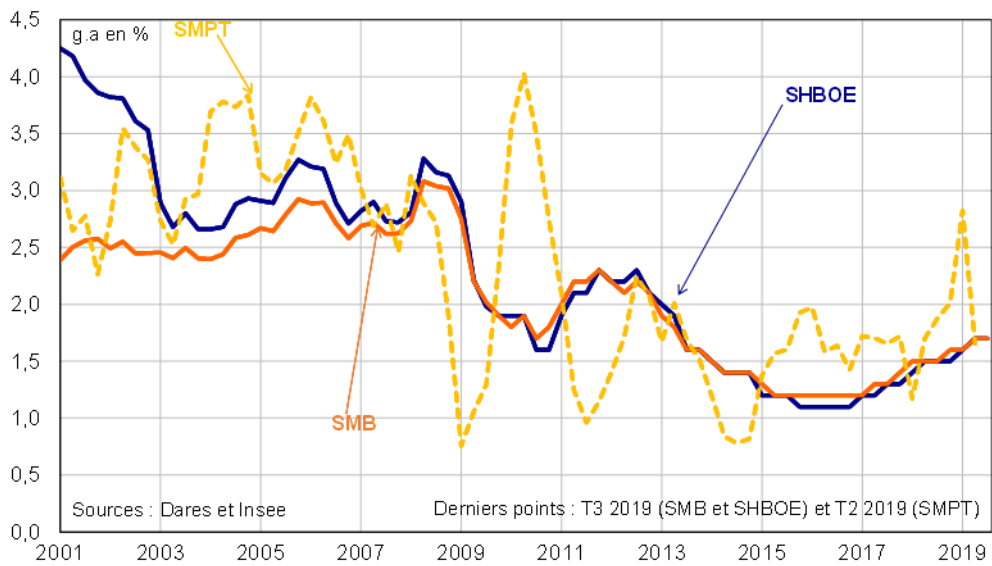
Note : Les évolutions calculées comparent respectivement les niveaux de l'année 2007 aux niveaux de l'année 2000, et les niveaux de l'année 2018 aux niveaux de l'année 2007.

Sources : DARES, INSEE, calculs DG Trésor.

³⁷ Le SMB et le SHBOE ont augmenté sur un an de +1,7 % au 2^{ème} trimestre 2019.

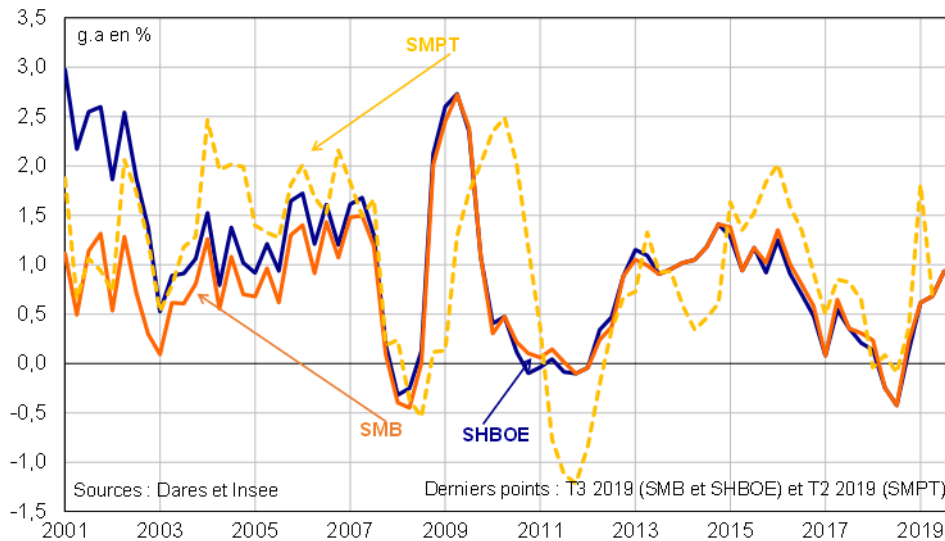
³⁸ Selon les résultats provisoires de l'enquête ACEMO publiés par la DARES le 8 novembre 2019.

Graphique III.1: SMB, SHBOE et SMPT nominaux dans les branches marchandes non agricoles (glissement annuel, en %)



Sources : DARES, INSEE, calculs DG Trésor.

Graphique III.2 : SMB, SHBOE et SMPT réels dans les branches marchandes non agricoles (glissement annuel, en %)



Note : Le SMPT est un indicateur en moyenne trimestrielle, il est donc déflaté par l'IPC en moyenne trimestrielle. Le SMB et le SHBOE sont estimés en fin de trimestre, ils sont donc déflatés par l'IPC en fin de trimestre.

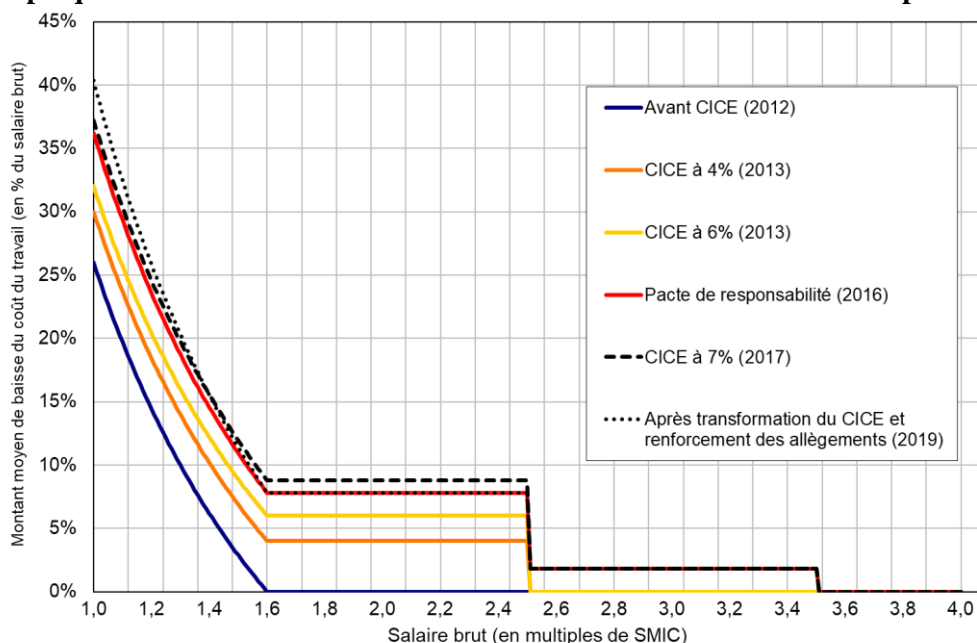
Sources : DARES, INSEE, calculs DG Trésor.

B. Les mesures instaurées depuis 2012 ont accentué les réductions du coût du travail au niveau du SMIC

Le Pacte pour la compétitivité et l'emploi a renforcé significativement les efforts visant à réduire le coût du travail. La réduction du coût du travail a été accrue sur les bas salaires, là où son effet sur l'emploi est le plus important, mais a aussi été étendue à des niveaux de rémunération intermédiaires, de manière à améliorer la compétitivité de l'économie française par rapport à ses principaux partenaires commerciaux.

Initié par la loi de finances rectificative pour 2012, le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Ce crédit d'impôt portait sur la masse salariale des salariés ayant une rémunération inférieure à 2,5 fois le SMIC. Son taux s'est successivement établi à 4 % en 2013, 6 % de 2014 à 2016, puis 7 % en 2017 en France métropolitaine³⁹. Son taux a été ramené à 6 % en 2018, dernière année ouvrant droit au CICE avant sa transformation en allègements de cotisations patronales.

Graphique III.3: Accentuation des mesures de baisse de coût du travail depuis 2013



Lecture : En 2012, l'employeur d'un salarié rémunéré au SMIC bénéficiait d'une baisse du coût du travail de 26 points de cotisations patronales. En 2019, après le renforcement des allègements généraux, l'allègement est de 40,34 points (décomposés en 6 points d'allègement de cotisations maladie, 1,8 point de cotisations famille, et 32,54 points d'allègement généraux). Sources : OCDE (Taxing Wages). Calculs DG Trésor, correspondant à un non-cadre dans une entreprise de plus de 20 salariés.

La transformation du CICE en allègements de cotisations sociales patronales a été adoptée dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. À compter du 1^{er} janvier 2019, un allègement uniforme de 6 points de cotisations sociales d'assurance maladie applicable sur les salaires dans la limite de 2,5 SMIC est entré en vigueur.

Depuis 2015, le CICE a été complété par des exonérations de cotisations sociales patronales mises en œuvre dans le cadre du Pacte de Responsabilité et de Solidarité. Le premier volet du Pacte a consisté en un renforcement des allègements généraux conduisant à une exonération

³⁹ Dans les DOM, le taux du CICE était initialement de 4 %, comme pour la France métropolitaine, avant de passer à 7,5 % en 2015 puis 9 % entre 2016 et 2018.

totale au niveau du SMIC des cotisations collectées par les Urssaf hors assurance chômage⁴⁰, et une baisse des cotisations famille de 1,8 point pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC. Le deuxième volet du Pacte, effectif depuis le 1^{er} avril 2016, a étendu la réduction de cotisations famille aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 fois le SMIC.

Au 1^{er} octobre 2019, un nouveau renforcement des allègements généraux de cotisations sociales d'environ 4 points au niveau du SMIC s'est ajouté. Ainsi, à ce niveau de salaire, plus aucune cotisation ou contribution sociale patronale n'est due, à l'exception de la cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles pour la part correspondant à la sinistralité de l'entreprise⁴¹.

Plusieurs réformes qui entreront en vigueur à partir de 2020 vont entraîner une variation du coût du travail pour certaines entreprises :

- La réforme de l'assurance chômage⁴² prévoit la mise en place d'un système de modulation des contributions chômage employeur pour renforcer les incitations à proposer des CDI et à rallonger la durée des contrats. Il concernera les entreprises de 11 salariés et plus appartenant aux 7 secteurs où les entreprises se séparent le plus fréquemment de leurs salariés⁴³. Le taux de séparation de chaque entreprise, calculé comme le nombre moyen de séparations assorties d'une inscription à Pôle emploi par rapport à son effectif, sera comparé au taux de séparation médian du secteur auquel elle appartient, afin de tenir compte des spécificités sectorielles. L'entreprise paiera un « malus » de cotisations si son taux de séparation est supérieur au taux de séparation médian de son secteur, et bénéficiera d'un « bonus » dans le cas contraire. Le système sera calibré pour être neutre budgétairement et la cotisation pourra varier entre 3 % et 5 %. Les entreprises les moins vertueuses parmi les 7 secteurs concernés verront ainsi leur coût du travail augmenter quand les plus vertueuses verront leur coût du travail diminuer.
- Une taxe forfaitaire de 10€ sur les CDD d'usage (excepté les contrats d'intermittents du spectacle⁴⁴) sera également mise en place à compter du 1^{er} janvier 2020.
- La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises⁴⁵ (loi PACTE) permettra par ailleurs de réduire le coût du travail pour les entreprises en croissance. Lorsqu'elles atteignent 20 salariés, les entreprises sont actuellement soumises à une contribution supplémentaire de 0,45 % sur leur masse salariale au titre de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ainsi qu'à un surcroît de 0,40 % sur leur masse salariale au

⁴⁰ C'est-à-dire l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale sur le risque des accidents du travail, sur la part mutualisée uniquement, la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et le versement au fonds national d'aides au logement (Fnal).

⁴¹ Certains prélèvements spécifiques en dehors du champ de la protection sociale, notamment les contributions dues au titre du versement transport, du financement de l'apprentissage ou de la participation à l'effort de construction, restent applicables.

⁴² Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

⁴³ Les secteurs concernés sont les suivants : hébergement et restauration, agroalimentaire, transport et entreposage, activités scientifiques et techniques, assainissement des eaux et gestion des déchets, fabrication de caoutchouc et plastique, travail du bois, industrie du papier et imprimerie.

⁴⁴ Pour les intermittents du spectacle la sur-contribution de 0,5 point pour les CDD d'usage de moins de 3 mois qui n'était plus en vigueur depuis fin mars 2019, est remise en place à partir du 1^{er} janvier 2020.

⁴⁵ Loi n°2019-486 du 22 mai 2019.

titre du Fonds national d'aide au logement (Fnal), dont l'assiette devient également dé plafonnée au franchissement du seuil. Par ailleurs, pour les entreprises situées dans le périmètre d'une « autorité organisatrice de la mobilité », atteindre 11 salariés les assujettit de fait à un versement transport pouvant atteindre 2,95 % de la masse salariale. La loi PACTE modifie les obligations liées aux seuils d'effectifs. A partir du 1^{er} janvier 2020, les seuils pour la PEEC et le Fnal seront relevés de 20 à 50 salariés. Par ailleurs, le franchissement à la hausse d'un seuil d'effectif ne sera pris en compte que lorsqu'il aura été observé pendant 5 années civiles consécutives, contre 3 années actuellement (Fnal, PEEC, versement transport).

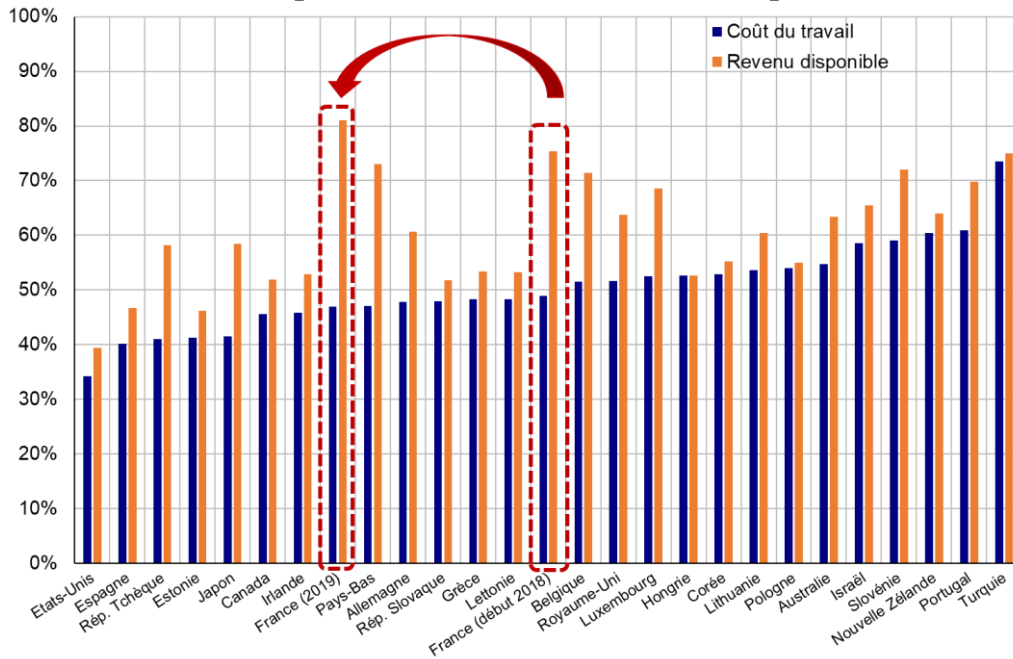
En début d'année 2018, du fait du niveau du SMIC et de la prime d'activité, la France était parmi les pays de l'OCDE où le revenu net au niveau du salaire minimum, en proportion du revenu net au niveau du salaire médian, était le plus élevé⁴⁶. Pour autant, grâce aux allègements de cotisations employeurs, le coût du travail au niveau du salaire minimum en proportion de celui au salaire médian se situait au niveau moyen de l'ensemble des pays de l'OCDE.

En 2019, le renforcement des allègements généraux au 1^{er} octobre a permis une nouvelle baisse du coût du travail, diminuant le ratio du coût du travail au salaire minimum au coût du travail au salaire médian. Le renforcement de la prime d'activité⁴⁷ a contribué à l'augmentation du ratio du revenu disponible au salaire minimum au revenu disponible au salaire médian. Ces deux évolutions confortent le positionnement de la France au niveau moyen des pays de l'OCDE pour le ratio des coûts du travail et à la première place pour le ratio des revenus disponibles.

⁴⁶ Le revenu net considéré ici est le revenu atteint après déduction des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et éventuellement après ajout des éventuelles prestations de soutien du revenu (en France, la prime d'activité).

⁴⁷ Le montant forfaitaire de la prime d'activité a été augmenté de 20 € en octobre 2018. En début d'année 2019, le montant de la bonification individuelle a été augmenté de 90 euros et les bornes de calcul ont été modifiées de manière à ce que la bonification soit croissante entre 0,5 et 1 SMIC mensuel, contre 0,8 SMIC avant la mesure, puis stable jusqu'à l'extinction des droits à la prime d'activité (voir *infra*, Chapitre VI).

Graphique III.4: Ratio du salaire minimum au salaire médian en coût du travail et en revenu disponible*, 2018 et simulations 2019 pour la France.



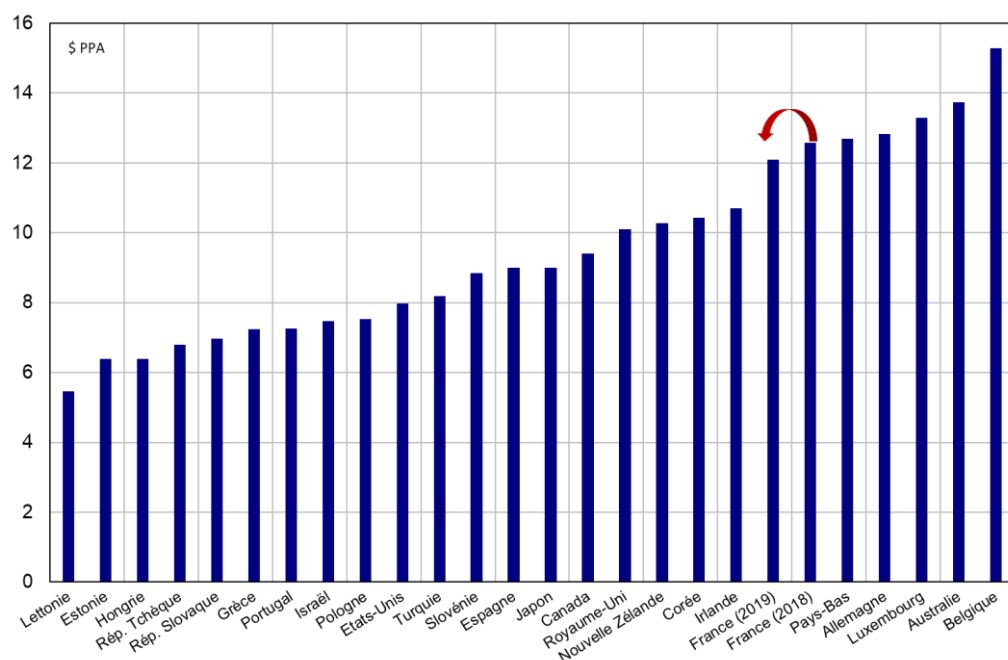
Sources : OCDE, pour le groupe d'experts sur le SMIC.

Note : Cas d'un salarié célibataire sans enfant. Les chiffres sont de 2017 pour le Canada. La situation pour la France en 2019 est post-renforcement des allègements généraux (1^{er} octobre 2019).

* Le revenu disponible est ici le revenu obtenu après déduction des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu et éventuellement après l'ajout d'une prestation de soutien du revenu (en France, la Prime d'activité).

Le coût du travail au niveau du salaire minimum en France apparaît désormais en ligne avec celui de ses principaux partenaires et, en particulier, inférieur à celui de la Belgique, de l'Allemagne et des Pays-Bas.

Graphique III.5: Coût horaire du travail au niveau du salaire minimum en parité de pouvoir d'achat en 2018 et simulations 2019 pour la France (en \$ PPA)

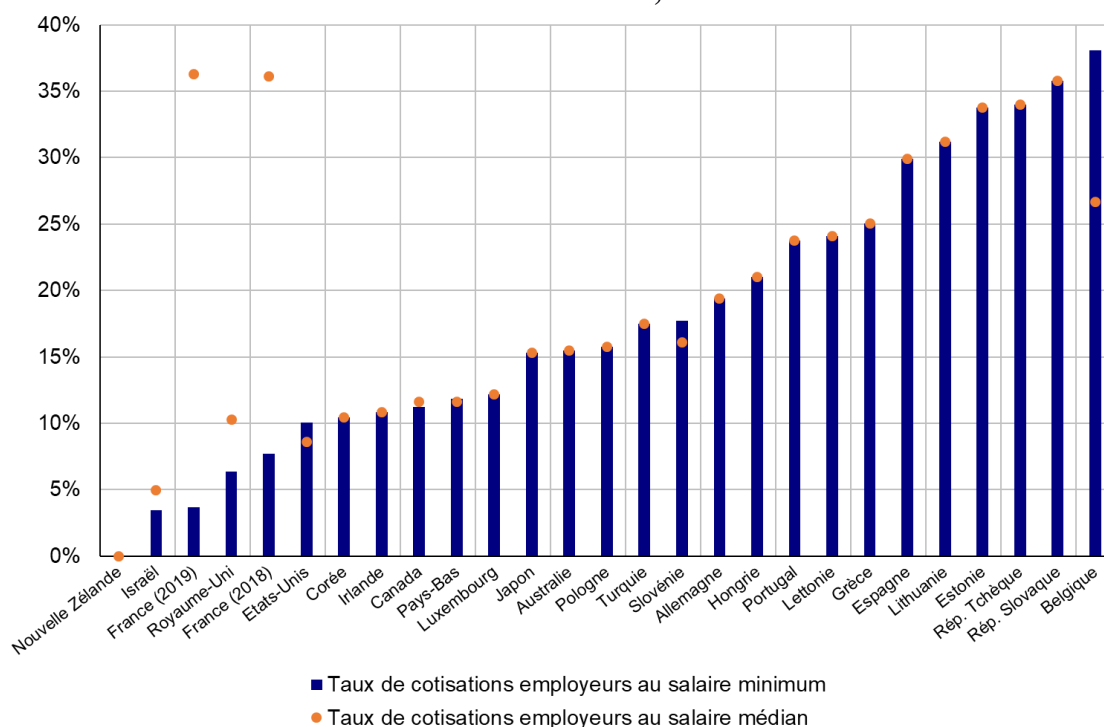


Sources : OCDE, pour le groupe d'experts sur le SMIC.

Note : Les chiffres sont de 2017 pour le Canada. La situation pour la France en 2019 est post-renforcement des allègements généraux (1^{er} octobre 2019).

Cette combinaison, unique parmi les pays OCDE, de revenu net élevé et de coût du travail dans la moyenne est obtenue au prix d'une réduction des prélèvements pour les employeurs au niveau du SMIC sans équivalent dans les autres pays de l'OCDE.

Graphique III.6: Taux de cotisations pour les employeurs au niveau du salaire minimum et du salaire médian en 2018, en % du salaire brut.



Sources : OCDE, pour le groupe d'experts sur le SMIC.

Note : Les chiffres sont de 2017 pour le Canada. La situation pour la France en 2019 est post-renforcement des allègements généraux (1^{er} octobre 2019).

Dans une note publiée en décembre 2018⁴⁸, le Conseil d'analyse économique (CAE) évalue l'impact des différents dispositifs de baisse du coût du travail. Les dispositifs ciblés sur les bas salaires se révèlent efficaces pour soutenir les créations d'emplois. En revanche, les dispositifs qui ne sont pas ciblés sur ces niveaux de salaires ne semblent pas avoir d'effets durables sur les créations d'emplois et sur la compétitivité des entreprises. Des évaluations supplémentaires sont en cours. Le CAE formule trois recommandations :

- (i) Les dispositifs les plus ciblés sur les bas salaires doivent être maintenus et renforcés le plus possible ;
- (ii) Les dispositifs de réduction du coût du travail doivent être durablement stabilisés, pour mettre fin à l'empilement des réformes et améliorer leur lisibilité ;
- (iii) Les **baisses** de cotisations employeurs au-dessus de 2,5 SMIC voire 1,6 SMIC doivent être abandonnées, si les évaluations à venir de France Stratégie venaient à confirmer leurs résultats décevants. D'autres stratégies de soutien à la compétitivité doivent être privilégiées, comme la réforme de certains impôts sur la production⁴⁹.

La stratégie de modération du coût du travail au niveau du SMIC engagée depuis la loi quinquennale pour l'emploi de 1993 a été poursuivie et renforcée par les différentes majorités qui se sont succédées depuis et prend la forme d'une baisse ciblée des contributions sociales

⁴⁸ « Baisses de charges : stop ou encore » (Y. L'Horty, P. Martin, T. Mayer), Note n°49, janvier 2019.

⁴⁹ « Les impôts sur (ou contre) la production » (P. Martin, A. Trannoy), Note n°53, juin 2019.

patronales. Cette stratégie touche cependant désormais ses limites, puisque les seules contributions sociales maintenues au niveau du SMIC sont celles relatives aux accidents du travail⁵⁰. Si elle demeurerait un objectif de politique économique, la modération du coût du travail au niveau du SMIC devra donc maintenant davantage passer par celle du SMIC lui-même.

C. Depuis 2012, les coûts salariaux sont moins dynamiques en France que dans l'ensemble de la zone euro grâce aux gains de productivité et aux dispositifs de baisse du coût du travail

Mesuré par le coût de la main d'œuvre tel que calculé par Eurostat⁵¹, le coût horaire du travail dans l'industrie (hors construction) en France reste élevé par rapport à la moyenne de la zone euro. Avec 38,3 €, il était en 2018 supérieur à la moyenne de la zone euro (33,2 €), à l'Italie (28 €) et à l'Espagne (23,5 €), mais inférieur à celui de l'Allemagne (40,2 €)^{52,53}.

Toutefois, le coût horaire du travail en France a connu un net infléchissement depuis fin 2012 par rapport à la moyenne de la zone euro grâce à l'introduction du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité (*cf.* ci-dessus). Ainsi, entre le 4^e trimestre 2012 et le 2^e trimestre 2019, le coût de la main d'œuvre a augmenté moins rapidement en France que dans la moyenne de la zone euro sur le champ total (+8,3 % en France contre +11,6 % en zone euro, *cf.* Graphique n°III.7) et sur le champ industrie hors construction (+7,7 % en France contre +11,4 % en zone euro, *cf.* Graphique n°III.7). En France, il a connu une accélération temporaire au 1^{er} trimestre 2019 liée au versement de la prime exceptionnelle, avant de se modérer au 2^{ème} trimestre.

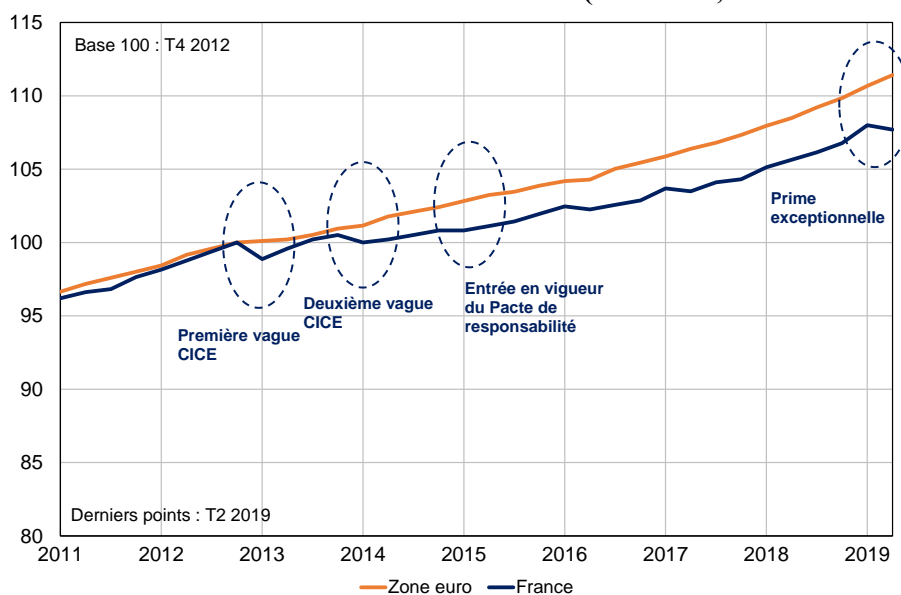
⁵⁰ Certains prélèvements spécifiques en dehors du champ de la protection sociale, notamment les contributions dues au titre du versement transport, du financement de l'apprentissage ou de la participation à l'effort de construction, restent applicables.

⁵¹ Cet indicateur de coût horaire de la main d'œuvre fait référence pour les comparaisons internationales. En effet, il comprend les salaires et traitements bruts, les cotisations sociales à la charge des employeurs et les impôts moins subventions liées à l'emploi. Dans le cas français, il intègre donc les mesures du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité.

⁵² Voir le communiqué de presse d'Eurostat n°60 du 11 avril 2019 relatif aux coûts de la main d'œuvre dans l'UE.

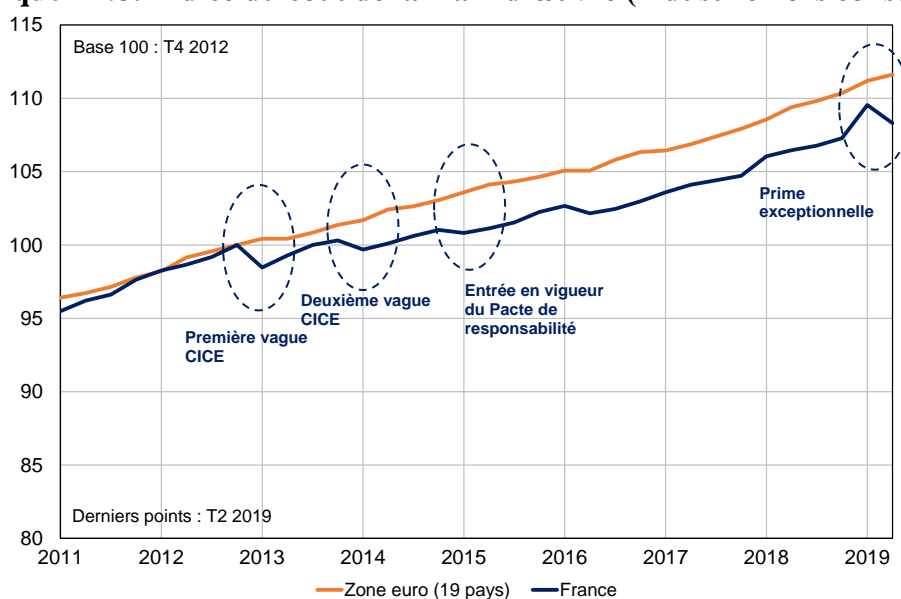
⁵³ Ce constat ne doit pas amener à conclure trop rapidement que le coût du travail incorporé dans les produits exportés serait en France inférieur à celui observé en Allemagne. Le rapport du Groupe d'experts de 2018 avait montré que le contenu en coût du travail des produits exportés comporte une composante directe (correspondant au coût du travail employé par la branche exportatrice) mais aussi une composante indirecte (correspondant au coût du travail des autres branches fournissant les biens et services intermédiaires utilisés par la branche exportatrice). Ainsi, la hausse du coût du travail dans les branches produisant les services aux entreprises (comme les services de nettoyage par exemple) se répercutent sur les coûts, et donc la compétitivité, des branches exportatrices utilisant ces services. Or, le rapport du Groupe d'experts sur le SMIC de 2018 montrait que le coût du travail dans les services serait en moyenne plus élevé en France qu'en Allemagne.

Graphique III.7: Indice du coût de la main d'œuvre (industrie, construction et services)



Source : Eurostat.

Graphique III.8: Indice du coût de la main d'œuvre (industrie hors construction)



Source : Eurostat.

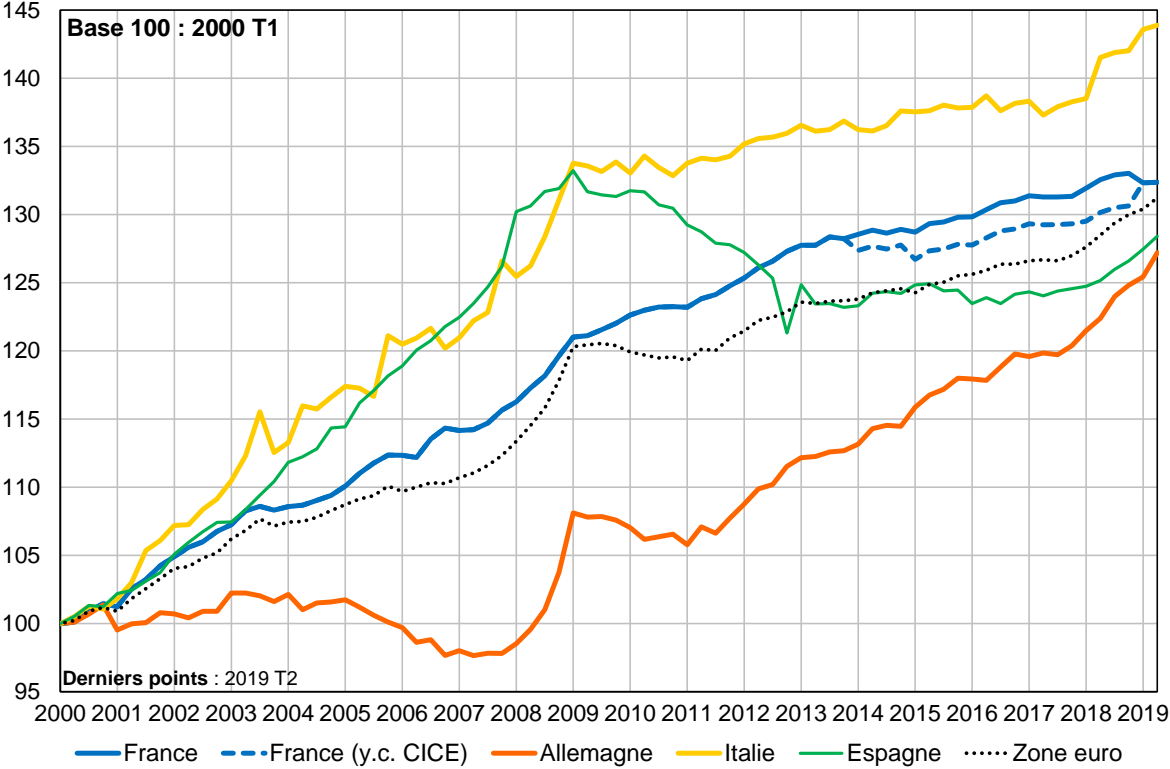
Le coût horaire du travail doit être mis en regard de la productivité du travail. On calcule ainsi les coûts salariaux unitaires (CSU) égaux par définition au coût du travail par unité de bien et service produite⁵⁴. Les CSU sont des indices de la compétitivité du facteur travail d'une économie.

Avant la crise, les coûts salariaux unitaires français dans l'ensemble de l'économie ont évolué à un rythme intermédiaire entre les hausses marquées dans les pays du sud de la zone euro et la modération salariale conduite en Allemagne. Dans le secteur manufacturier, les coûts

⁵⁴ Les coûts salariaux unitaires rapportent la rémunération totale des salariés (y compris cotisations sociales employeurs) aux quantités produites (mesurées par exemple par la valeur ajoutée en volume).

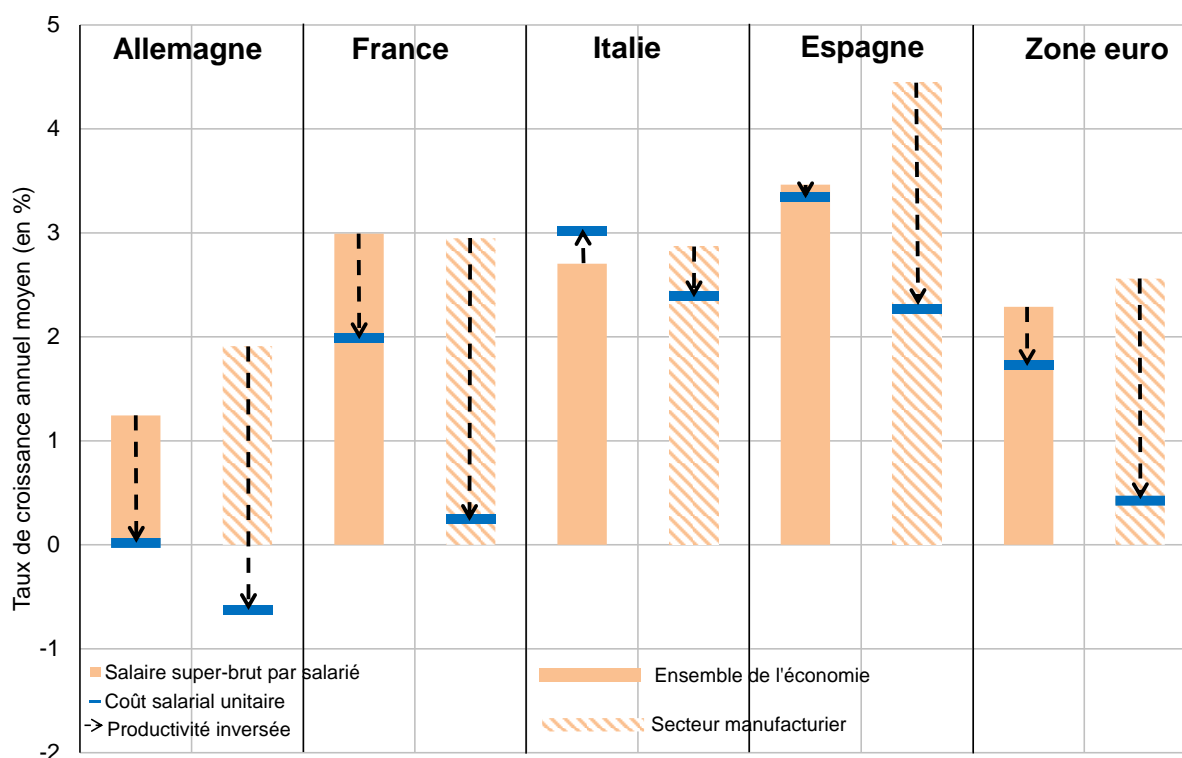
salariaux ont connu la même dynamique que dans l'ensemble de l'économie, mais les gains de productivité, structurellement plus importants dans ce secteur, ont permis de modérer les coûts salariaux unitaires manufacturiers. En définitive, ceux-ci ont été nettement moins dynamiques qu'en Italie, grâce à des gains de productivité comparables à ceux de l'Allemagne, et qu'en Espagne, grâce à une dynamique salariale plus contenue (cf. Graphique n° III.9).

Graphique III.9: Comparaison de l'évolution des CSU dans l'ensemble de l'économie



Source : Eurostat, calculs DG Trésor

Graphique III.10 : Décomposition du taux de croissance annuel moyen des CSU dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier entre 2001 et 2008

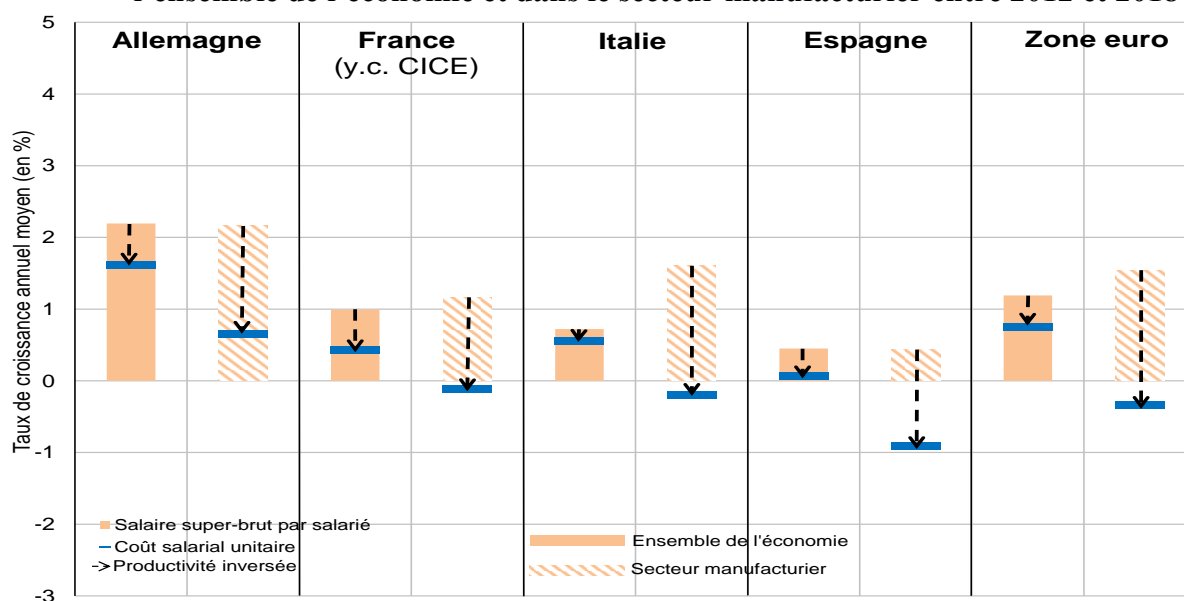


Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Note de lecture : Les variations observées ci-dessus comparent les niveaux de l'année 2008 aux niveaux de l'année 2000. L'évolution de la productivité correspond à l'écart entre l'évolution des salaires super-bruts (histogrammes) et celle des coûts salariaux unitaires (barres bleues) : ainsi, une flèche vers le bas indique la réalisation de gains de productivité. Dès lors, l'évolution des CSU résulte de la croissance des salaires super-bruts corrigée des évolutions (gains ou pertes) de productivité.

Depuis 2012, les coûts salariaux unitaires dans l'ensemble de l'économie ont été moins dynamiques en France que dans l'ensemble de la zone euro. Ils ont en particulier moins progressé qu'en Allemagne, dans l'ensemble de l'économie comme dans le secteur manufacturier, notamment en raison de coûts salariaux plus dynamiques outre-Rhin. En effet, les salaires allemands ont accéléré depuis 2011 tandis que la mise en place du CICE et du pacte de responsabilité et de solidarité en France a permis de ralentir les coûts salariaux. En Italie, le faible dynamisme des salaires nominaux a permis de contenir les CSU par rapport à la moyenne de la zone euro, malgré la baisse de la productivité notamment dans les services. Les CSU dans l'industrie manufacturière ont en revanche augmenté. L'Espagne apparaît comme un cas particulier: les CSU ont fortement baissé, bénéficiant d'importants gains de productivité, en lien avec la reprise de l'emploi plus modérée que celle de l'activité, et d'une stratégie de modération salariale importante.

Graphique III.11: Décomposition du taux de croissance annuel moyen des CSU dans l'ensemble de l'économie et dans le secteur manufacturier entre 2012 et 2018



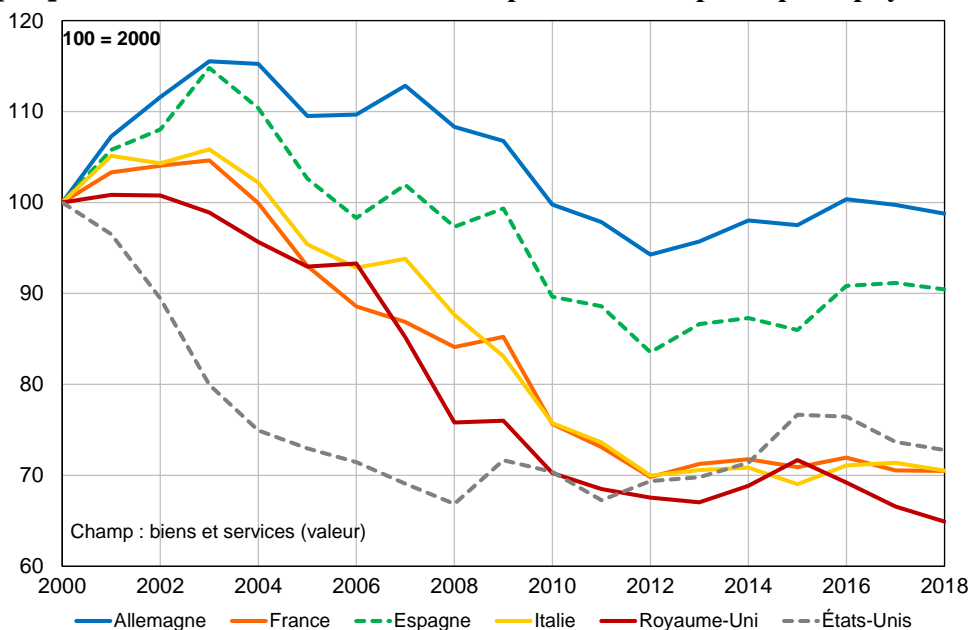
Source : Eurostat, calculs DG Trésor.

Note de lecture : Les variations observées ci-dessus comparent les niveaux de l'année 2018 aux niveaux de l'année 2012. L'évolution de la productivité correspond à l'écart entre l'évolution des salaires super-bruts (histogrammes) et celle des coûts salariaux unitaires (barres bleues) : ainsi, une flèche vers le bas indique la réalisation de gains de productivité. Dès lors, l'évolution des CSU résulte de la croissance des salaires super-bruts corrigée des évolutions (gains ou pertes) de productivité.

Au niveau agrégé, dans un contexte d'accélération des coûts salariaux en zone euro depuis un an, les coûts salariaux unitaires (CSU) français demeurent maîtrisés vis-à-vis de nos principaux voisins. Dans les grands pays de la zone euro, dont la France, les CSU progressent plus nettement depuis 2018 : accords salariaux et salaire minimum en Allemagne, faible productivité en Italie, prime exceptionnelle et baisse du taux de chômage en France. L'amélioration passée de la compétitivité-coût de la France permise par la modération des coûts entre 2014 et 2018 vis-à-vis du reste de la zone euro n'est pas à ce stade remise en cause par le dynamisme salarial des derniers trimestres. La pérennité de l'amélioration de la compétitivité-coût française dépendra de la dynamique salariale à venir en France et de celle des autres pays.

La modération des coûts salariaux unitaires a contribué à l'amélioration de la compétitivité coût de la France. Ainsi, après dix ans d'affaiblissement, les parts de marché françaises dans le commerce mondial sont stables depuis 2012. Dans le même temps les parts de marché ont progressé en Allemagne, en Espagne et aux États-Unis malgré une perte de dynamisme depuis 2017.

Graphique III.12 : Parts de marché à l'exportation des principaux pays de l'OCDE



Source : OCDE, calculs DG Trésor.

Cette amélioration de la compétitivité coût du travail en France a vraisemblablement contribué à ce que le commerce extérieur ait un impact net positif sur la croissance en 2018 (+0,7 pt), pour la première fois depuis 2012. En 2018, les échanges de services contribuent notamment à hauteur de +0,4 pt à la croissance. Sur le champ des biens manufacturés, la France est également mieux parvenue à répondre à la demande qui lui était adressée : la contribution des échanges de produits manufacturés s’élève ainsi à +0,2 pt en 2018, contre -0,1 pt en moyenne entre 2013 et 2017.

Cette dynamique positive ne se dément pas en 2019, dans la mesure où les performances à l’exportation de biens ont enregistré une amélioration prononcée lors de la première moitié de l’année. Au premier semestre 2019, les exportations de biens ont continué à croître de façon dynamique, en dépit du fort ralentissement de la demande mondiale, traduisant une amélioration des performances à l’exportation de la France.

D. Le taux de marge des entreprises se redresse depuis le point bas de 2013

Après le déclenchement de la crise, en 2009, la productivité du travail a diminué fortement dans la mesure où la baisse de l’emploi a été plus modérée que celle de l’activité. Ce phénomène n’est pas inhabituel en période de retournement conjoncturel : la rapidité du repli de la demande est généralement plus grande que la capacité des entreprises à ajuster à la baisse le volume de leurs facteurs de production (travail et capital). Le recul de la productivité ne s’étant pas accompagné d’un recul équivalent des salaires réels, le taux de marge des sociétés non financières (SNF) s’est replié de 2,2 points pour la seule année 2009 alors que celui-ci était resté globalement stable depuis la fin des années 80. Le taux de marge a continué à se dégrader après 2010 pour atteindre un point bas en 2013 à 29,7 %. En effet, en réponse à la hausse des

prix énergétiques, les coûts salariaux unitaires des entreprises ont crû⁵⁵, sans qu'elles ne les aient, dans un contexte de demande affaiblie, répercuté intégralement sur leurs prix, ce qui a contribué à dégrader leurs marges.

Depuis 2014, le taux de marge des SNF a rebondi pour atteindre 32,0 % de la valeur ajoutée en 2015 puis 31,7 % en 2016 et 2017. Ce redressement a été permis, outre la réduction du prix du pétrole, par les mesures de baisse du coût du travail (mise en œuvre du CICE et du Pacte de responsabilité et de solidarité). En 2018, le taux de marge a diminué à 31,2 %, sous l'effet notamment de la hausse du prix du pétrole que les entreprises n'ont pas répercutée dans leurs prix de vente.

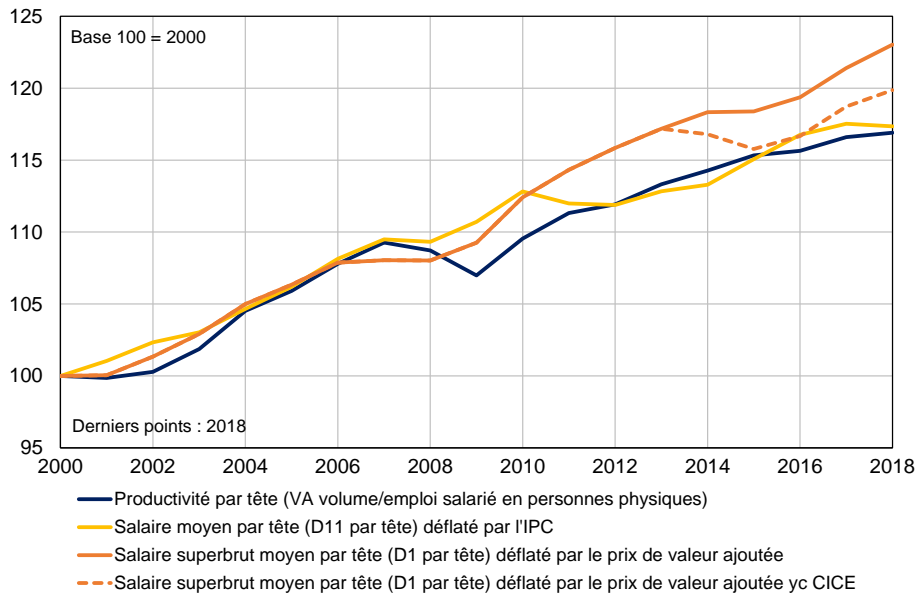
Le taux de marge des SNF n'a pas retrouvé en 2018 ses niveaux d'avant crise (avant 2008). Cela signifie que de 2008 à 2018, le coût salarial horaire (ou par employé) a augmenté davantage que la productivité horaire (ou par emploi), et ceci alors même que, sur cette période, des politiques massives (du type CICE ou pacte de responsabilité et de solidarité) abaissant le coût du travail ont été engagées. Le non-retour du taux de marge à son niveau d'avant-crise résulte en partie du renforcement de la concurrence dans les services⁵⁶ (télécom, grande distribution, etc.).

Le taux de marge des entreprises et plus globalement la situation financière des entreprises devraient toutefois bénéficier en 2019 d'une hausse exceptionnelle liée au cumul durant cette seule année du bénéfice du CICE (sur les droits acquis en 2018) et de la baisse des contributions sociales se substituant au CICE à partir de 2019. Ce cumul étant ponctuel sur la seule année 2019, son effet favorable sur la situation financière des entreprises s'éteindra en 2020.

⁵⁵ En effet, la dynamique des salaires nominaux dépend de l'inflation passée via le processus de négociations salariales, les salariés souhaitant conserver le pouvoir d'achat de leur salaire.

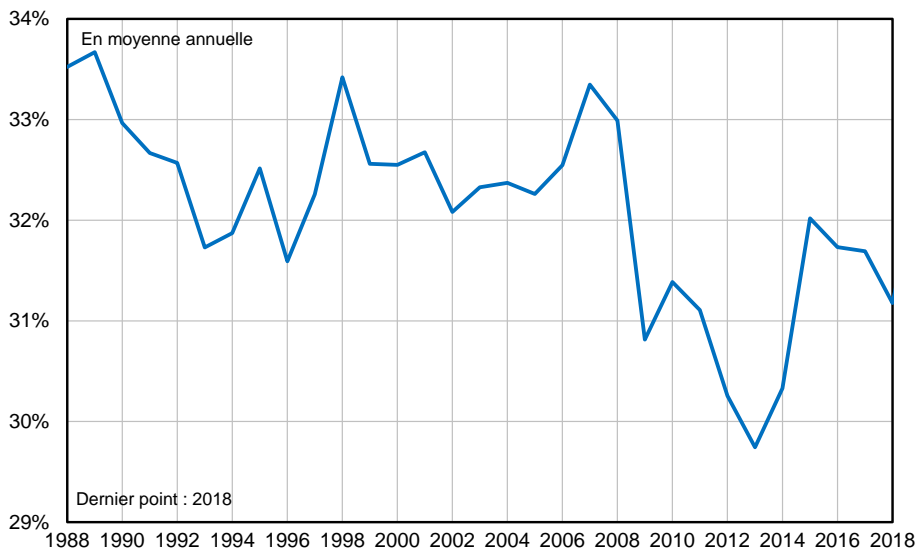
⁵⁶ Voir le dossier de la Note de conjoncture de l'Insee de décembre 2017 : « Le taux de marge des entreprises s'équilibrerait à un niveau plus bas qu'avant-crise ».

Graphique III.13: Productivité et salaires réels (Biens Marchands Non Agricoles) en France



Source : INSEE, calculs DG Trésor.

Graphique III.14: Taux de marge des Sociétés Non Financières (% de la VA)



Source : INSEE, calculs DG Trésor.

Note : Le CICE est inclus dans le calcul du taux de marge.

IV. SMIC ET REMUNERATIONS DES FONCTIONNAIRES

Dans le rapport de décembre 2018 du Groupe d'experts (cf : Chap V. « Les trajectoires salariales au voisinage du SMIC entre 1995 et 2015 ») il avait été mis en évidence que depuis la création du SMIC par la loi du 2 janvier 1970, les évolutions de ce salaire minimum national ont influencé celles des salaires dans le secteur privé. Le Groupe d'experts a donc logiquement souhaité examiner dans quelle mesure elles ont également impacté les évolutions salariales dans les fonctions publiques (d'Etat, Territoriale et Hospitalière), qui représentent environ un emploi sur 5 en France, soit 5,5 millions d'agents (hors contrats aidés) au 31/12/2017, dont 1,9 en catégorie A (soit 35% des effectifs), 1,1 en catégorie B (20% des effectifs) et 2,5 en catégorie C (45% des effectifs). La Fonction publique d'Etat comprenait 2,4 millions d'agents (44,3% des effectifs), la Fonction Publique Territoriale 1,9 (34,4% des effectifs) et la Fonction Publique Hospitalière 1,2 (21,2% des effectifs).

Après avoir brièvement examiné les modalités de fixation des rémunérations ainsi que l'organisation de la Fonction Publique, on verra comment le SMIC a pu affecter les rémunérations au bas de l'échelle et comment celles-ci ont évolué dans le temps.

A. Le SMIC est devenu la rémunération minimale dans le secteur public.

Entre 1985 et 1998, plusieurs textes juridiques, deux décrets et une décision du Conseil d'Etat, ont progressivement institué le SMIC comme rémunération minimale dans la fonction publique. En effet, les fonctionnaires ne relevant pas du droit commun du travail et n'étant donc pas soumis à la réglementation sur le salaire minimum, les grilles de rémunérations dans la Fonction Publique (voir *infra*) pouvaient conduire à ce que certains agents perçoivent des revenus inférieurs au SMIC. Les agents contractuels de droit public sont quant à eux rémunérés à l'instar des salariés de droit privé et le smic est depuis toujours la borne inférieure de leur rémunération.

En 1985, le Décret 85-1148 marque une étape en instituant de fait une rémunération minimale en disposant dans son article 8 que : « Les militaires à solde mensuelle, les fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, à l'exclusion des personnels rétribués sur la base des salaires pratiqués dans le commerce et l'industrie en fonctions sur le territoire européen de la France et dans les départements d'outre-mer, occupant à temps complet un emploi doté d'un indice inférieur à l'indice majoré 309 perçoivent néanmoins le traitement afférent à l'indice majoré 309 (indice brut 244). » Ce niveau correspond, pour la valeur du point de 2019, à un revenu indiciaire brut égal à 1 447,98 €, montant inférieur au SMIC brut qui est de 1 521,22 € par mois. Son champ d'application est limité aux seuls fonctionnaires titulaires.

Le rattrapage de la grille indiciaire par le SMIC avait précédemment conduit à une décision du Conseil d'État⁵⁷ condamnant une commune à verser une indemnité différentielle à une fonctionnaire rémunérée au-dessous du SMIC. Cette décision allait se traduire par le Décret n°91-769 du 2 août 1991 qui dispose que « Les militaires à solde mensuelle, les fonctionnaires et agents publics de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, en fonctions sur le territoire européen de la France et dans les départements d'outre-mer, peuvent bénéficier d'une indemnité différentielle non soumise à retenue pour pension lorsque la rémunération mensuelle qui leur est allouée est inférieure au montant du salaire minimum de croissance servi... ».

Enfin, le 1er avril 1998, un décret (Décret 98-232) confirmait les résultats de négociations salariales aux termes desquelles aucune rémunération indiciaire brute ne serait plus inférieure au SMIC.

Ces dispositions réglementaires assurent que plus aucun agent de la Fonction Publique dans ses trois versants ne peut percevoir une rémunération indiciaire au-dessous du SMIC, ce qui implique que les augmentations du SMIC se traduisent *ipso facto* par des augmentations des rémunérations indiciaires minimales concernées dans les fonctions publiques dès qu'elles seraient « rattrapées » par les augmentations du salaire minimum.

Les rémunérations des fonctionnaires, donc en particulier les revalorisations impliquées par les hausses du SMIC, obéissent aux règles spécifiques concernant la rémunération des agents qui résultent d'une construction complexe, conséquence de l'organisation de la Fonction Publique et des « grilles » de rémunération propres à chaque corps de fonctionnaire.

B. L'organisation de la Fonction Publique et de la rémunération de ses agents fonctionnaires

Tous les agents titulaires de la fonction publique appartiennent à un corps ou cadre d'emploi spécifique, lui-même rattaché à l'une des catégories A, B ou C. Chacun de ces corps est divisé en grades, eux-mêmes constitués d'échelons, chacun d'entre eux étant associé à un indice. Chacun des grades est situé sur une échelle d'indices entre un indice minimal et un indice maximal, ou terminal. Le passage d'un échelon à l'échelon supérieur dépend essentiellement de l'ancienneté de l'agent. Des décrets définissent l'ancienneté nécessaire à chaque passage d'échelon. Le passage d'un grade à l'autre se fait par promotion au choix ou après passage d'un concours. Il nécessite généralement une ancienneté minimale dans le grade inférieur.

À titre d'exemple, le cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux relève de la catégorie C et comporte trois grades : les adjoints techniques, les adjoints techniques principaux de seconde classe, et les adjoints techniques principaux de première classe. Chaque grade

⁵⁷ Conseil d'Etat, Section, du 23 avril 1982, 36851.

comporte un certain nombre d'échelons : 11 pour le premier grade, 12 pour le second et 10 pour le troisième.

Désormais, la carrière des fonctionnaires se déroule au minimum sur deux grades. Le plus généralement, un fonctionnaire effectue l'ensemble de sa carrière dans le même corps mais sont susceptibles d'en changer dans certains cas (réussite à un concours, revalorisations catégorielles d'un corps, nomination au choix, mobilité, etc.). Ainsi, 12% des fonctionnaires ont changé de catégories en 2015, 14% en 2016 et 13% en 2017.

C. Les rémunérations dans la Fonction Publique : une construction complexe

La rémunération brute d'un agent de la Fonction Publique comporte deux composantes:

1. La rémunération indiciaire brute est déterminée par un ensemble de décrets. Pour chaque agent titulaire, la connaissance de son corps, grade et échelon suffit à connaître son indice. À chaque échelon de chaque grade de chaque corps de la fonction publique correspond ainsi un Indice Brut, la correspondance entre l'échelon et l'indice brut étant fixée par un ensemble de décrets. De plus, à chaque Indice Brut correspond un Indice Majoré⁵⁸, la correspondance entre les Indices Bruts et les indices Majorés se faisant elle-même par un tableau de correspondance fixé par décret. Pour obtenir la rémunération indiciaire brute, il faut multiplier l'Indice Majoré par la "valeur du point d'indice", fixée par décret (et égale à 4,686 € depuis le 1^{er} janvier 2019).

Il y a donc trois moyens de revaloriser la rémunération indiciaire d'un agent à corps/grade/échelon inchangés :

- à travers des mesures catégorielles relatives à l'augmentation de l'Indice Brut correspondant aux échelons sur lesquels la mesure va porter ;
- à travers le tableau de correspondance Indice Brut-Indice Majoré par une modification de l'Indice Majoré correspondant à l'Indice Brut de l'échelon ;
- à travers la revalorisation du point d'indice. Cette dernière revalorisation s'applique indistinctement à l'ensemble des fonctionnaires alors que les deux premières permettent de moduler les mesures, par corps, selon les catégories de fonctionnaires.

Il faut enfin noter la mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2016 du Protocole « Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations ». La nouvelle politique de rémunération privilégiera les revalorisations de nature indiciaire (le traitement) plutôt que les primes. Une première étape de transformation de primes en points d'indice sera engagée, à hauteur de 4 points d'indice brut majoré pour les catégories C en 2017, 6 points pour les catégories B en 2016 et 9 points majorés pour les catégories A entre 2017 et 2018. Pour

⁵⁸ Les Indices Majorés sont ce qu'on appelle communément les points d'indice et ne sont pas forcément plus élevés que l'Indice Brut correspondant.

les fonctionnaires ne percevant actuellement aucune prime (ou de très faibles primes) cette transformation se traduira donc par une augmentation du traitement indiciaire et une augmentation de leur pouvoir d'achat.

2. Les primes et autres indemnités reçues par les agents sont en grande partie déterminées par leur administration. En conséquence, les primes et indemnités reçues par un agent donné peuvent varier en fonction de nombreux critères tels que le corps, le grade, la fonction, l'administration de rattachement, la situation familiale et personnelle, la performance, etc.... Elles ne peuvent donc pas être calculées en général à partir de documents publics réglementaires ou légaux. Pour les agents de catégorie C, ce taux de primes, très variable selon les corps et la situation des agents, est de l'ordre de 25% dans la FPE et de 20% dans les FPT et FPH

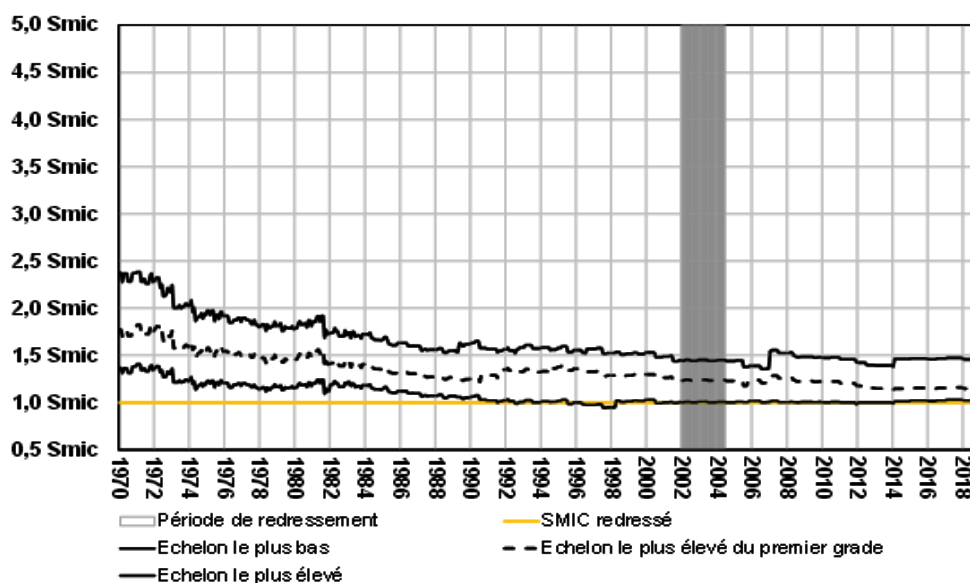
D. Rémunérations et SMIC

L'exploitation d'une source juridique, constituée des différents décrets et arrêtés fixant les indices bruts de chaque grade et échelon, les durées dans chaque échelon ainsi que les tableaux de correspondance entre indices bruts et majorés, permet de calculer la rémunération indiciaire brute ainsi que l'évolution de carrière à l'ancienneté d'un agent dans un corps de catégorie C ou B aux deux échelons, le plus bas et le plus haut des corps correspondants, ainsi que celle d'un corps de catégorie A (le corps des professeurs des écoles) et de la comparer à l'évolution du SMIC sur la période 1970-2018. Cette comparaison concerne un travailleur à temps plein, la durée du travail retenue pour le SMIC correspondant à la durée légale.

1. La position des rémunérations indiciaires de la Fonction Publique par rapport au SMIC

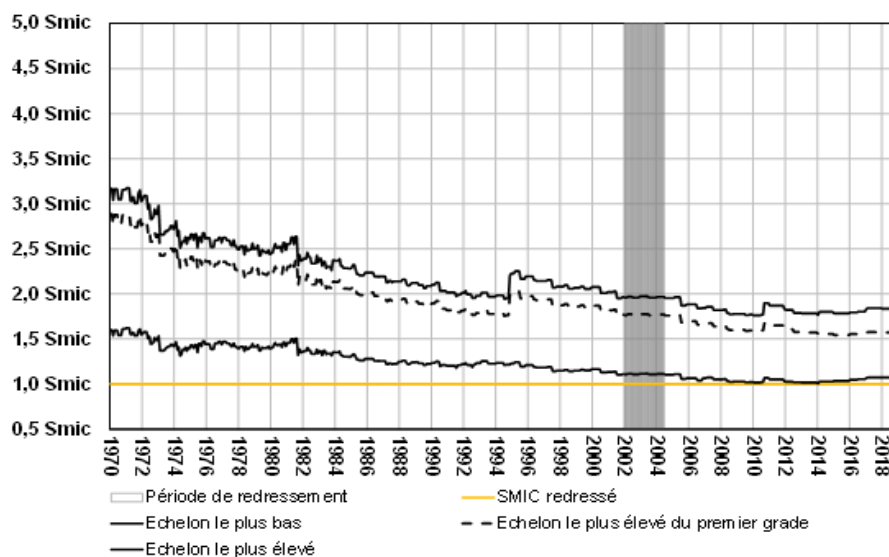
Dans tous les graphiques qui suivent, la partie grisée correspond au SMIC mensuel brut redressé des effets du passage aux 35 heures entre janvier 2002 et juin 2004. Les graphiques et les raisonnements suivants comparant l'évolution relative des rémunérations indiciaires et du SMIC, il faut préciser que le SMIC a lui-même augmenté sur la période étudiée : ainsi le niveau du SMIC horaire qui était de 2,04€ au 1^{er} mars 1980 est passé à 10,03€ au 1^{er} janvier 2019, soit une multiplication par 5. Le phénomène « d'aplatissement » des rémunérations ne signifie donc pas que ces dernières ont perdu de leur pouvoir d'achat

Graphique IV.1: Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie C et SMIC (en multiples de SMIC)



Note de lecture: En 2018, la rémunération indiciaire brute d'un agent de catégorie C à l'échelon le plus bas est quasiment égale au SMIC, alors que celle d'un agent de catégorie C à l'échelon le plus élevé de la catégorie est de l'ordre de 1,5 SMIC.

Graphique IV.2 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie B et SMIC (en multiples de SMIC)

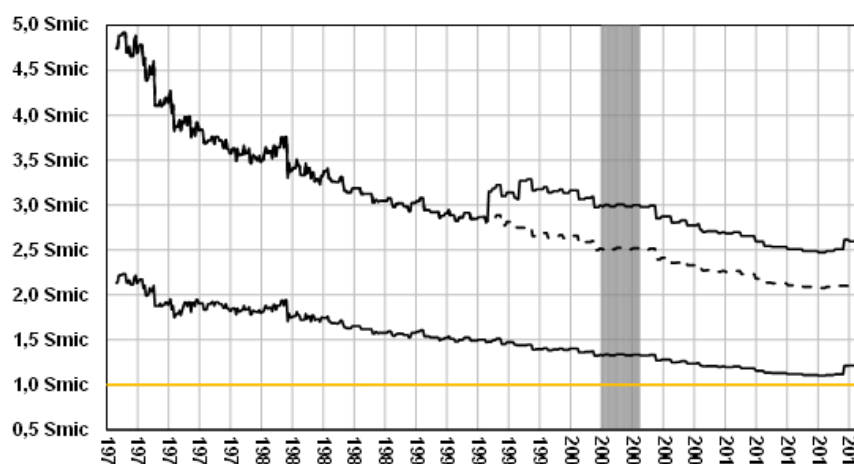


Note de lecture: En 2018, la rémunération indiciaire brute d'un agent de catégorie B à l'échelon le plus bas est très légèrement supérieure au SMIC alors que celle d'un agent de catégorie B à l'échelon le plus élevée est de l'ordre de 1,8 SMIC.

Un fonctionnaire titulaire à temps complet de catégorie B ou C qui commence sa carrière au premier échelon de sa catégorie évoluerait, en fonction de son ancienneté, entre la courbe « échelon le plus bas » et la courbe « échelon le plus élevé du premier grade ». S’il bénéficie d’une promotion au choix ou qu’il réussit un examen tout en restant dans la même catégorie, il pourra prétendre à une rémunération indiciaire plus élevée, mais au plus égale à celle de la courbe correspondant « échelon le plus élevé ». Il apparaît clairement sur les figures 1 et 2 que la rémunération de l’échelon le plus bas a été rattrapée par le SMIC dès le début de la décennie 1990 pour la catégorie C et, plus tardivement, à la fin de la décennie 2000, pour la catégorie B.

Il apparaît également pour les deux catégories que l’amplitude des carrières possibles s’est réduite sur 50 ans, entre le début des années 70 et la fin des années 2010. Pour les catégories C, cette amplitude couvrait une échelle de rémunération comprise entre 1,4 et 2,4 SMIC, alors qu’en 2018, l’amplitude n’était plus que de 1 à 1,5 SMIC. Pour les catégories B, l’amplitude de rémunération était de 1,5 à un peu plus de 3 SMIC alors qu’en 2018, elle allait d’un peu plus de 1 à 1,8 SMIC.

Graphique IV.3 : Rémunérations indiciaires brutes du corps des instituteurs (catégorie B) puis de professeurs des écoles (catégorie A) et Smic (en multiples de Smic).



Note de lecture: Un instituteur à l’échelon le plus bas avait une rémunération indiciaire brute un peu supérieure à 2 fois le SMIC en 1970 alors qu’elle était de l’ordre de 1,2 SMIC en 2018.

Le graphique précédent représente les courbes enveloppes des rémunérations indiciaires brutes du corps des professeurs des écoles (catégorie A qui concerne environ 370 000 agents en 2017/2018) à l'échelon le plus bas et l'échelon le plus haut du corps, ainsi que l'échelon le plus haut du premier grade du corps. La figure 3 montre clairement que le SMIC, s'il n'a pas rattrapé la rémunération de l'échelon le plus bas de la catégorie A sur la période considérée, s'en est fortement rapproché, la différence entre la rémunération à l'échelon le plus bas et le SMIC étant d'environ 20% en fin de période alors qu'elle était supérieure à 100% en 1970.

On notera également le rétrécissement de l'amplitude des carrières qui pouvaient se dérouler sur une échelle de l'ordre de 2,7 SMIC (entre un peu plus de 2 à 4,7 SMIC) en 1970 alors qu'elle n'était plus que de l'ordre de 1,4 SMIC (entre 1,2 et 2,6 SMIC) en 2018.

Encadré IV.1: Les modalités de revalorisation des salaires dans la fonction publique ont évolué dans le temps.

De 1970 à 1998, la modalité principale de revalorisation a été l'augmentation de la valeur du point d'indice, qui profitait à l'ensemble des fonctionnaires. Ces augmentations n'ont pas permis de suivre celle du SMIC qui a fini par dépasser la rémunération de l'indice le plus bas des corps de catégorie C.

En avril 1998, l'accord sur la rémunération minimale dans la fonction publique (cf : supra) a donné lieu à une mesure catégorielle permettant de ramener la rémunération indiciaire au niveau du SMIC. A partir de ce moment et jusqu'en janvier 2014, c'est essentiellement l'utilisation du tableau de correspondance Indice brut-Indice majoré, fixé par voie de décrets, qui a été utilisé, en particulier pour les indices les plus faibles, afin de suivre les augmentations du SMIC alors que la valeur du point est gelée depuis juillet 2010.

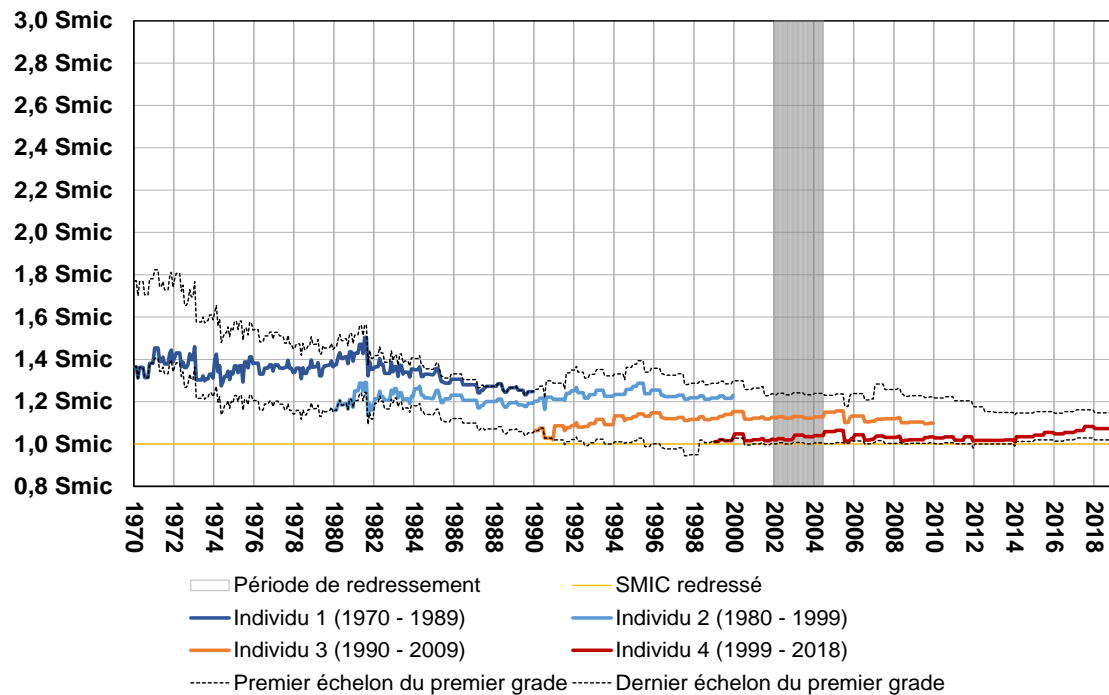
À partir de février 2014 ce sont plutôt les mesures catégorielles qui ont été l'instrument privilégié des augmentations de rémunérations indiciaires dans la fonction publique au détriment de la correspondance IB-IBM. La valeur du point d'indice a néanmoins été revalorisée aux 1^{er} juillet 2016 et 1^{er} février 2017.

2. L'évolution des carrières des fonctionnaires depuis 50 ans.

La présentation précédente était statique et ne prenait pas en compte les évolutions de carrière. A partir des informations recueillies dans les décrets organisant les catégories B et C, il est également possible de simuler de façon dynamique la carrière d'un agent en ne tenant compte que de l'ancienneté, hors changements de grades et de corps consécutifs à une promotion au choix, à des revalorisations de corps ou à la réussite à un examen.

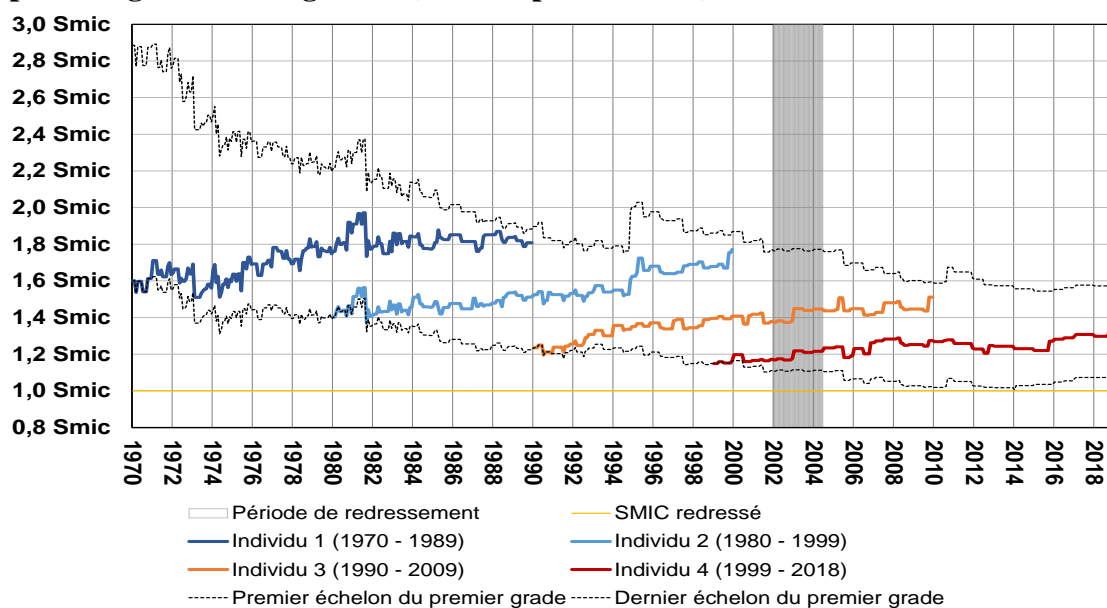
Pour chaque catégorie B et C, on peut ainsi présenter les carrières de quatre individus fictifs suivis pendant 20 ans intégrant l'échelon le plus bas de leur catégorie respectivement en 1970 (individu 1), 1980 (individu 2), 1990 (individu 3) et 1999 (individu 4).

Graphique IV.4 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie C (en multiples de SMIC).



Note de lecture : Un agent de catégorie C au premier grade de sa catégorie avait une rémunération légèrement inférieure à 1,4 SMIC en 1970 et pouvait atteindre une rémunération de 1,3 SMIC 20 ans plus tard en restant au premier grade et en bénéficiant des seules augmentations générales ou propres à son grade. L'agent de la même catégorie et du même grade qui aurait intégré la fonction publique en 1999 aurait débuté au SMIC et aurait atteint une rémunération supérieure de 5% au SMIC 20 ans plus tard.

Graphique IV.5 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie B (en multiples de Smic).



Note de lecture : Un agent de catégorie B au premier grade de sa catégorie avait une rémunération de 1,6 SMIC en 1970 et pouvait atteindre une rémunération de 1,8 SMIC 20 ans plus tard en restant au premier grade et en bénéficiant des seules augmentations générales ou propres à son grade. L'agent de la même catégorie et du même grade qui aurait intégré la fonction publique en 1999 aurait débuté légèrement au-dessous de 1,2 SMIC et aurait atteint un peu moins de 1,4 SMIC 20 ans plus tard.

Ces graphiques mettent en évidence que les carrières sur un seul grade sont de plus en plus lentes dès lors qu'elles se déroulent sans promotion (par concours, examen professionnel ou au choix) impliquant un changement de catégorie hiérarchique et que les rémunérations indiciaires brutes des agents de catégorie B et C sont de plus en plus proches du SMIC à mesure que les générations de fonctionnaires se succèdent.

E. Conclusions

Quelques conclusions pouvant être tirées des graphiques retraçant les carrières indiciaires.

1. Une première observation permet de relever que le SMIC a progressivement rattrapé la rémunération de l'échelon le plus bas de l'ensemble des corps et cadres d'emploi selon les catégories hiérarchiques étudiés, ce rattrapage étant abouti pour les catégories B et C.

En effet, pour les corps de catégorie B et le corps de professeurs des écoles (catégorie A, depuis 1990), le SMIC a progressé plus vite entre 1970 et 2014 que les rémunérations indiciaires brutes les plus basses correspondantes. Néanmoins, entre 2014 et 2017, les rémunérations relatives aux échelons les plus bas des corps B et celui de Professeur des Écoles ont été revues à la hausse à rythme légèrement plus dynamique, recréant ainsi un léger différentiel avec le SMIC.

Pour les corps de catégories C, le rattrapage a été encore plus rapide puisque le SMIC dépasse la rémunération indiciaire brute la plus basse en juillet 1991 puis de nouveau en

1996, avec un écart grandissant jusqu'en 1998, moment où est acté que les rémunérations indiciaires brutes dans la fonction publique ne seraient plus inférieures au SMIC (cf : *supra*). On observe depuis cette date une évolution quasiment identique du SMIC et de la rémunération indiciaire brute du premier échelon de la catégorie C.

2. Une deuxième observation permet de constater que le rattrapage des rémunérations indiciaires brutes les plus basses par le SMIC, et en conséquence la hausse de ces dernières, a conduit au rapprochement des échelons d'entrée des différents corps et catégories. Ainsi la rémunération d'un Instituteur en début de carrière était supérieure de 58,9 % à celle d'un agent de catégorie C en janvier 1971 alors que 45 ans plus tard cette différence (pour un Professeur des Ecoles) n'était plus que de 8,7 %. De même, la rémunération d'un agent de catégorie B en début de carrière était supérieure de 15,4 % à celle d'un agent de catégorie C en début de carrière en janvier 1971 alors qu'elle n'était plus que de 1,6 % en 2018.
3. Pour les corps de catégories B et C ainsi que pour le corps de Professeur des Écoles (créé en 1990) l'écart (en part de SMIC) a diminué entre 1970 et la fin des années 2010 entre le bas et le haut de l'échelle de rémunération indiciaire.

Si l'on restreint l'analyse au grade le plus bas de la catégorie C, l'écart entre les rémunérations indiciaires les plus hautes et les rémunérations les plus basses s'est réduit entre le début des années 90 et la fin de l'année 2018.

Le rattrapage des rémunérations indiciaires par le SMIC à partir d'avril 1998 fait que ces dernières ont crû par la suite au rythme des évolutions du SMIC. Mais les rémunérations relatives aux autres échelons du premier grade ne semblent pas avoir évolué aussi rapidement, ce qui a entraîné un tassement des rémunérations indiciaires du grade, et donc un tassement de l'évolution le long de la carrière pour la catégorie C.

4. La quatrième observation est que les carrières sont de plus en plus lentes pour les catégories B et C : au bout de 20 ans, les différentes générations atteignent des rémunérations indiciaires brutes de plus en plus éloignées du maximum possible dans leur grade. En particulier, les rémunérations indiciaires brutes des agents de catégories C sont de plus en plus proches du SMIC. C'est ainsi qu'un individu qui serait entré dans la fonction publique en 1999 aura connu, à défaut d'obtenir une promotion de grade, une rémunération indiciaire inférieure à 105 % du SMIC pendant 16 des 20 années considérées.

Cette dernière caractéristique peut contribuer à un sentiment diffus de perte de perspectives pour les échelons considérés et de déclassement des générations récentes par rapport aux générations précédentes puisque les carrières se font de plus en plus à proximité du SMIC, tous phénomènes pouvant conduire *in-fine* à des problèmes d'attractivité.

5. La prise en compte des primes (non soumises, ou moins soumises aux retenues sociales et donnant donc pas de droits à retraite), qui n'apparaît pas ci-dessus, assure que dans les faits

l'essentiel des fonctionnaires dont le traitement indiciaire se trouve au niveau du SMIC a un niveau de rémunération effective supérieur à ce dernier.

La politique des primes a pu être un outil de la politique de rémunération dans la fonction publique et permettre un ciblage sur certains corps ou catégories d'agents. De fait, le taux de prime des agents de catégorie C dans la FPE qui était de l'ordre de 20% jusqu'au début des années 2000 est passé aux alentours de 25% par la suite.

V. UNE REMUNERATION MINIMALE POUR CERTAINS TRAVAILLEURS INDEPENDANTS ?

Depuis la fin de la première décennie de ce siècle, le développement rapide de plateformes de services, rendu possible puis facilité par les transformations technologiques, a abouti à des formes d'emplois présentant des spécificités nouvelles. Des plateformes numériques mettent en relation des prestataires de services, travailleurs indépendants, avec des donneurs d'ordre qui en sont de fait les clients. Ces nouvelles formes de travail occupent une place de premier plan dans l'actualité médiatique, ainsi que dans les débats sur les considérations juridiques et sur l'action à mener. Pour autant, ces débats ne portent pas uniquement sur les nouvelles formes d'emploi induites par la technologie, mais aussi sur d'autres modalités de travail atypiques comme le travail à la demande et le travail indépendant d'une manière plus générale.

Des nouvelles formes de travail se développent souvent en réponse à des besoins réels. Les travailleurs mêmes peuvent rechercher une plus grande flexibilité afin de mieux concilier leurs obligations professionnelles et leurs responsabilités familiales ou plus d'indépendance dans l'organisation de leurs tâches et de leur temps de travail. Il est aussi essentiel de noter que les emplois atypiques ne sont pas nécessairement synonymes d'emplois de qualité médiocre. On trouve en effet des emplois « normaux » de mauvaise qualité et des emplois atypiques de très bonne qualité.

Ensuite, même si certaines nouvelles formes d'emploi se sont développées rapidement⁵⁹, elles représentent encore une proportion limitée de l'emploi total. L'importance de l'emploi lié aux plateformes est difficile à évaluer. Selon l'INSEE (voir le document annexé au présent rapport⁶⁰), environ 100 000 personnes, soit 0,4 % des personnes en emploi, travaillaient en 2017 via une mise en relation avec les clients exclusivement par une plateforme, ¼ de ces emplois étant des conducteurs de VTC⁶¹. Cette analyse souligne que ces travailleurs « *sont plus souvent micro-entrepreneurs, plus nombreux à être passés récemment par le chômage, à être inscrits à Pôle emploi, et à chercher un autre emploi. Ils travaillent en moyenne moins d'heures par semaine, alors qu'ils souhaiteraient plus souvent que les autres travailleurs travailler plus* ». Les différents rapports et études cités ci-dessous signalent fréquemment que les plateformes peuvent dans certains cas permettre l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail de personnes qui étaient éloignées de l'emploi.

⁵⁹ Sur l'historique du développement de ces plateformes en France, voir entre autres, parmi de nombreux travaux, le rapport IGAS (2016) de Nicolas Amar et Louis-Charles Viossat : « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale », rapport IGAS n° 2015-121R, mai, cf. <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article551>. Voir aussi Olivia Montel (2017) : « L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques », DARES, Document d'Etudes, n° 213, août, cf. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de_2013_economie_collaborative.pdf.

⁶⁰ Damien Babet (2019) : « L'emploi lié aux plateformes : un phénomène difficile à mesurer », Annexe au présent rapport.

⁶¹ Rappelons que l'emploi indépendant représenterait en France en 2017 environ 11 % à 12 % de l'emploi total.

Certains travailleurs indépendants, par exemple ceux qui travaillent pour des plateformes centralisées, c'est-à-dire qui fixent le prix et le service rendu (notamment dans le secteur de la mobilité et de la livraison), sont, en France comme d'ailleurs dans de nombreux autres pays, souvent soumis à des conditions de subordination économique qui peuvent être très fortes⁶². Cette forte subordination économique peut s'accompagner de droits sociaux appauvris par rapport aux travailleurs salariés qui bénéficient d'un cadre protecteur dense, dont celui offert par le code du travail. Ce déséquilibre (vis-à-vis des salariés) concerne par exemple, cette liste n'étant pas exhaustive, la protection du revenu en cas de perte d'activité (indemnisation chômage, ...), les conditions de travail (durées du travail maximum, ...), les possibilités de recours en cas de séparation/déconnexion (motivation, cause réelle et sérieuse,), la rémunération minimale (SMIC, minimas de branches, ...)⁶³.

C'est bien sûr ce dernier déséquilibre (concernant la rémunération minimale) qui intéresse directement le Groupe d'Experts sur le SMIC. Pour autant, ce déséquilibre n'est pas indépendant des autres (comme la durée maximale de travail ou la protection sociale), et les exemples étrangers comme d'ailleurs certaines évolutions en France indiquent que des changements en ce domaine ne sont le plus souvent pas totalement dissociés de changements dans les autres domaines évoqués. Pour ne prendre qu'un exemple, on ne peut dissocier totalement la question des durées de travail (dont maximales) de celle de la rémunération minimale.

La légitimité de l'introduction de rémunérations minimales pour les travailleurs en forte subordination économique est forte (cf. sur ce point l'annexe de Jacques Barthelemy, dont nous reprenons ici des éléments⁶⁴). Cette légitimité ressort des droits fondamentaux. Il n'y a aucune raison pour qu'un travailleur indépendant n'entre pas dans la logique d'un travail décent, comme c'est le cas d'un salarié. Celui-ci induit des revenus permettant de vivre normalement, avec un revenu minimum qui correspond au salaire minimum pour le salarié. « *En d'autres termes, le principe d'une garantie minimale de revenus non seulement peut, mais peut-être doit s'exercer à l'avantage de tout travailleur en état de dépendance économique, pas seulement en état de subordination juridique* » concrétisée par un contrat de travail. Or, la dépendance économique des travailleurs de plateformes centralisées est effective, et peut atteindre des niveaux de subordination de fait pour le moins comparables à ceux de nombreux salariés. Pour autant, la réponse à cette légitimité de l'instauration de rémunération minimale n'est pas facile à concevoir. « *La diversité des situations ne peut que condamner, comme impossible à réaliser,*

⁶² Les aspects de comparaison internationale dans cette section reprennent la discussion en OCDE (2019) : « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2019: L'avenir du travail », cf. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/employment/perspectives-de-l-emploi-de-l-ocde-2019_b7e9e205-fr.

⁶³ D'autres nombreux déséquilibres vis-à-vis des salariés existent, qui ne sont pas ici évoqués. Mentionnons seulement à titre d'exemple le fait que ces indépendants portent souvent le risque financier du coût de leur outil de travail, dont ils sont propriétaires, ce risque étant parfois important, comme c'est le cas pour les conducteurs de VTC.

⁶⁴ Jacques Barthelemy (2019) : « Revenu minimal d'un travailleur indépendant », Annexe au présent Rapport.

une solution unique, d'essence légale ou réglementaire. Sauf bien sûr pour poser le principe, en s'appuyant sur l'idée que la dépendance économique induit un droit (d'ordre public) à une garantie minimale. Mais il faudra solliciter le tissu conventionnel pour concrétiser, pour chaque type d'activité, le montant (et la nature) de cet avantage. » Nous revenons plus loin sur cette logique.

Une première réponse à ces situations concerne le statut même du travailleur de plateformes centralisées. Au vu de situations de subordination forte, des juridictions ont, en France comme dans d'autres pays, requalifié en salariés certains de ces travailleurs ayant engagé une procédure^{65, 66}. Pour ce qui concerne la question d'une rémunération minimale, cette requalification amène de fait les travailleurs concernés à bénéficier du salaire minimum. Dans ces cas, le juge prend généralement en compte, pour fonder sa décision de requalification, des éléments caractérisant un état de subordination juridique du travailleur vis-à-vis de la plateforme, en particulier le contrôle de l'activité du travailleur et un éventuel pouvoir de sanction disciplinaire à son encontre (voir à ce sujet le document de la Direction Générale du Travail annexé au présent rapport⁶⁷). Mais, tout d'abord, « *Il importe de ne pas tirer des conclusions générales et définitives de ces décisions et de rappeler que la requalification d'un contrat commercial en contrat de travail repose sur des conditions de fait dans lesquelles l'activité est exercée. Chaque situation est donc analysée au cas par cas, le juge procédant par faisceau d'indices suffisants permettant de caractériser un lien de subordination entre la plateforme et le travailleur* » (DGTravail, 2019, *op. cit.*). Par ailleurs, cette orientation présente l'inconvénient de faire à toute force entrer dans le salariat des activités dont le développement peut appeler des flexibilités spécifiques, au bénéfice du consommateur/usager mais aussi des travailleurs concernés. La croissance et l'emploi peuvent en être affectés. C'est à ce titre que de nombreux pays, dont la France, cherchent d'autres voies pour permettre aux travailleurs de plateformes centralisées de bénéficier de certains droits et protections, comme celle d'une rémunération minimale, d'une façon (qualitativement) comparable aux salariés.

Une autre réponse consiste à créer une catégorie de travailleurs intermédiaires entre salariés et indépendants, qui bénéficieraient de droits spécifiques se rapprochant dans certains domaines de ceux du salarié. De telles catégories intermédiaires existent dans certains pays de l'OCDE, comme par exemple l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Suède ou le Royaume-Uni⁶⁸. Les droits supplémentaires (comparés à ceux des indépendants) dont bénéficient ces travailleurs, qui ne sont donc ni indépendants ni salariés, sont très variables selon les pays. Au Royaume-Uni, les « *workers* » bénéficient d'une rémunération minimale en

⁶⁵ Voir sur ce point les cas évoqués par OCDE (2019a, *op. cit.*).

⁶⁶ La Californie est allée plus loin en décidant, en septembre 2019, de ratifier une loi requalifiant en salariés les chauffeurs de VTC.

⁶⁷ Direction Générale du Travail (2019) : « De nouvelles dispositions législatives pour 'réguler socialement' les plateformes de mobilité et sécuriser leur modèle économique », Annexe au présent rapport.

⁶⁸ Les éléments d'informations sont ici tirés de OCDE (2019b) : « Perspectives de l'emploi ».

relation avec le salaire minimum⁶⁹. En Espagne, ils ont accès à un large éventail de droits et de protections, comme : le salaire minimum, le congé annuel, des droits en cas de licenciement abusif, le congé pour raisons familiales ou de santé et le droit à la négociation collective⁷⁰. En Allemagne et Italie ces travailleurs sont couverts par la négociation collective. La difficulté est ici de bien caractériser la population concernée, cette caractérisation pouvant correspondre d'ailleurs à des objectifs variés (droits, protection sociale, obligations déclaratives, ...). Mais les difficultés auxquelles la création d'une telle catégorie veut répondre peuvent être amplifiées par la création même de cette catégorie de travailleurs : la frontière déjà floue entre les statuts de salarié et d'indépendant se voit remplacée par deux frontières au moins aussi floues, entre cette nouvelle catégorie et d'un côté les salariés et de l'autre côté les indépendants. En France, Barthelemy et Cette (2017, 2019⁷¹) comme d'ailleurs IGAS (2016, *op. cit.*) ne préconisent pas une telle approche. L'OCDE (2019, *op. cit.*) est aussi assez prudente à ce sujet.

Un troisième type de réponse consiste en des propositions visant à instaurer des rémunérations minimales pour certains groupes de travailleurs indépendants. En 2017 en Pologne, la législation relative au salaire minimum a été étendue aux personnes engagées dans le cadre de contrats de services et les prestataires de services indépendants qui ne sont pas eux-mêmes des employeurs ou qui ne sous-traitent pas de travail à d'autres parties (OCDE, 2019, *op. cit.*). Des propositions visant à instaurer des taux minimums de rémunération pour certains groupes de travailleurs indépendants sont en cours d'examen dans d'autres pays. Au Royaume-Uni, par exemple, elles émanent à la fois de la Taylor Review⁷² et de la Resolution Foundation⁷³. Aux Pays-Bas, une proposition de loi visant à instaurer un salaire minimum pour les travailleurs indépendants n'employant pas de salariés et à réviser la loi pour leur permettre de fixer collectivement des taux minimums a été déposée par le parti labouriste⁷⁴. En Allemagne, une motion relative au revenu des travailleurs indépendants sans personnel, qui prévoit également d'imposer une rémunération minimale, a été présentée au Parlement

⁶⁹ Cf. sur ce point OCDE (2019) : « au Royaume-Uni, la catégorie légale de « travailleur » (*worker*) a été instaurée pour élargir le champ d'application de la réglementation du travail et inclure les personnes qui s'étaient vu refuser le statut de salarié par un tribunal ayant une interprétation très étroite de ce terme. La catégorie des travailleurs n'est pas définie avec précision, mais vise à inclure toute personne travaillant dans le cadre d'un contrat de prestation de services à la personne, qu'elle soit titulaire ou non un contrat de travail. Ces travailleurs ont droit à une protection contre les discriminations en vertu de la loi sur l'égalité de 2010, qui implique également un droit à l'égalité de traitement avec les salariés ordinaires dans des conditions de travail de base. En outre, ils sont couverts par certaines réglementations du travail, notamment celles relatives au temps de travail, aux congés payés et au salaire minimum »

⁷⁰ Cherry, M. et A. Aloisi (2017), « 'Dependent Contractors' in the Gig Economy: A Comparative Approach », *American University Law Review*, vol. 66/3.

⁷¹ Jacques Barthelemy et Gilbert Cette (2017) : « Travailler au XXIème siècle – L'uberisation de l'économie ? », Editions Odile Jacob ; (2019) : « Adapter le droit du travail au XXIème siècle », Rapport pour Terra Nova, cf. <http://tnova.fr/notes/adapter-le-droit-du-travail-au-xxie-siecle>.

⁷² *Good work: the Taylor review of modern working practices. An independent review of modern working practices by Matthew Taylor, chief executive of the Royal Society of Arts*, cf.

<https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices>

⁷³ D'Arcy, C. (2017), *The minimum required? Minimum wages and the self-employed*, Resolution Foundation.

⁷⁴ PvdA (2017), *Een Verbonden Samenleving - Verkiezingsprogramma 2017*, Partij van de Arbeid.

fédéral⁷⁵. En Italie, la loi de finance 2018 a prévu l'insertion d'une « rémunération équitable » pour les travailleurs indépendants. Le Gouvernement devrait maintenant écrire les décrets pour définir les paramètres pour définir le périmètre et la valeur de cette rémunération minimale.

Un certain nombre de plateformes ont déjà délibérément pris des initiatives afin de fixer un seuil minimum de rémunération (OCDE, 2019, *op. cit.*). Par exemple, Favor, un service de livraison à la demande aux États-Unis, garantit à ses chauffeurs un salaire horaire minimum. Bien que ses « coursiers » soient payés à la tâche, Favor comble la différence s'ils n'atteignent pas le salaire garanti⁷⁶. Upwork applique un salaire horaire minimum global de 3 USD aux tâches rémunérées à l'heure. Au Royaume-Uni, Prolific applique également un salaire horaire minimum. En Australie, la plateforme d'emploi en ligne AirTasker a passé un accord avec les syndicats pour recommander des taux minimums de rémunération à ses utilisateurs⁷⁷ – même si la plateforme ne garantit pas ce salaire minimum⁷⁸. D'autres sites, comme le tchèque Topdesigner.cz et l'espagnol adtriboo.com, ont fixé un prix minimum, voire fixe pour certaines tâches, en fonction du nombre moyen d'heures que les travailleurs y consacrent (Parlement européen, 2016).

En France, la loi El Khomri (2016) a renforcé la protection sociale ainsi que l'effectivité des droits syndicaux des travailleurs des plateformes sans cependant aborder d'autres aspects comme celui de la rémunération minimale⁷⁹. Par ailleurs, comme évoqué par Odile Chagny (2019)⁸⁰, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) du 20 décembre 2017 a statué que la plateforme Uber relevait des services dans le domaine des transports et qu'Uber n'était donc pas qu'un service d'intermédiation. Les conséquences de cet arrêt concernant les travailleurs des plateformes dans la problématique d'une rémunération minimale qui nous intéresse ici sont encore incertaines et liées à une jurisprudence à venir.

L'article 20 du projet de Loi d'Orientation des Mobilités (la LOM, encore en discussion parlementaire au moment de la rédaction de ces lignes) prolonge via diverses dispositions les

⁷⁵ Deutscher Bundestag (2016), Arbeit 4.0 – Arbeitswelt von morgen gestalten, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/102/1810254.pdf>

⁷⁶ Kessler, S. (2016), Could A Minimum Wage Work In The Gig Economy?, Fast Company,

⁷⁷ Patty, A. (2017), Airtasker and unions make landmark agreement to improve pay rates and conditions, The Sunday Morning Herald,

⁷⁸ Kaine, S. (2017), All care and no responsibility: Why Airtasker can't guarantee a minimum wage, The Conversation

⁷⁹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Cette loi a établi notamment une prise en charge des cotisations d'accidents du travail et de la formation professionnelle lorsque le travailleur a réalisé un chiffre d'affaires supérieur ou égal à 13 % du plafond de la sécurité sociale. Elle confère également aux travailleurs des plateformes le droit, sans possibilité de rétorsion par les plateformes, de constituer des organisations syndicales, d'y adhérer et de faire valoir par leur intermédiaire leurs intérêts collectifs, notamment en cessant le travail.

⁸⁰ Cf. son intervention sur le sujet lors du Séminaire Politiques de l'Emploi qui s'est tenu le 12 juin 2019 sur le thème « L'organisation du travail à l'ère numérique : les plateformes de services », *op. cit.*

évolutions amorcées par la loi El Khomri^{81,82}. Il le fait tout d'abord par la mise en place d'un socle d'obligations comme celles de l'information du travailleur indépendant sur le prix minimum prévisible par prestation, la distance couverte et la possibilité de refuser de l'effectuer, la liberté de se connecter et déconnecter et de choisir son temps d'activité. Sans évoquer directement la notion de rémunération minimale, le travailleur voit cependant son positionnement individuel renforcé pour prétendre à une telle rémunération minimale. Il le fait ensuite par la possibilité pour les plateformes de mettre en place une charte comportant des garanties pour les travailleurs. Une rémunération minimale peut bien sûr faire partie de ces garanties qui devront en effet préciser « *les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de service* ». La notion de « prix décent » figure parmi les items obligatoires de la charte. Cette dernière pourra être homologuée par l'administration, sous la condition d'avoir fait l'objet d'une consultation préalable des travailleurs de la plateforme, les modalités d'une telle consultation n'étant pas précisées. Cette homologation est présentée comme écartant les éléments de la charte du faisceau d'indices relatifs à une éventuelle requalification du travailleur en salarié. Pour autant, cette précision ne peut prétendre écarter totalement le risque de requalification qui ressort de l'appréciation indépendante du juge concernant la nature fondamentale de la situation du travailleur. Surtout, de telles chartes sont facultatives et unilatérales : une éventuelle consultation n'en fait pas le fruit d'une négociation collective.

Le rapport IGAS (2016, *op. cit.*)⁸³ proposait une telle logique volontaire dans le domaine spécifique de la rémunération et des conditions de travail des travailleurs des plateformes, mais avec une approche internationale qui la rendait plus ambitieuse mais aussi beaucoup plus complexe. Le rapport IGAS/CGEDD (2018)⁸⁴ préconise d'agir de façon plus directive pour renforcer les droits des travailleurs dans le domaine spécifique des indépendants VTC et taxis. Sur la seule question de la rémunération minimale, la recommandation 12 propose de : « *Lancer en parallèle à l'adoption d'un dispositif de chartes facultatives proposées par les centrales de réservation une concertation entre centrales de réservation et représentants de chauffeurs VTC sur la mise en place d'un dispositif garantissant un prix décent de la prestation* ». Et la recommandation 13 ajoute : « *En l'absence d'issue favorable à la concertation, mettre en place par la loi un barème fixant un prix minimum de course pour les chauffeurs VTC conduisant par l'intermédiaire d'une centrale de réservation et visant à garantir un prix horaire décent* ».

⁸¹ On reprend ici des éléments de la synthèse du Séminaire Politiques de l'Emploi qui s'est tenu le 12 juin 2019 sur le thème « L'organisation du travail à l'ère numérique : les plateformes de services », *op. cit.*

⁸² Voir sur l'article 20 de la LOM le document DGTravail (2019), *op. cit.*

⁸³ La recommandation 15 de ce rapport préconisait ainsi : « *Engager, sous l'égide de l'Union Européenne, de l'OIT, de la Banque Mondiale et de l'OCDE des discussions avec les grandes plateformes de micro-travail afin de fixer, sur une base volontaire, des conditions décentes de rémunération et de travail aux micro-travailleurs* ».

⁸⁴ Rapport IGAS/CGEDD de Nicolas Amar, Manuel Leconte, Vincent Maymil, Alain Sauvart et Louis-Charles Viossat (2018) : « La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis », décembre, cf. http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2018-050R_Tome_1_VTC-D.pdf.

Ces dernières recommandations assez volontaires du rapport IGAS/CGEDD (2018) sont semblables à celles de Barthelemy et Cette (2017, 2019, *op. cit.*) qui proposent également la mise en place de normes minimales légales dans le domaine de la rémunération comme dans les autres où les droits des travailleurs des plateformes sont appauvris vis-à-vis de ceux des salariés. Mais afin de stimuler la négociation collective dans ces activités, il est également proposé de rendre ces normes légales supplétives de normes conventionnelles élaborées au niveau de la branche ou des entreprises. Cette logique est cohérente avec celle des ordonnances Travail de septembre 2017 et de la loi Pénicaud de mars 2018.

Si l'instauration de rémunérations minimales pour certains indépendants très subordonnés économiquement semble légitime, elle présente aussi certains risques et de nombreuses difficultés. Comme évoqué précédemment, le principal risque à éviter est que certaines évolutions aboutissent à condamner ou à trop brider des formes d'activités dont le développement peut être bénéfique pour la croissance, l'emploi (dont de personnes qui en sont parfois assez éloignés, cf. le document annexe de Damien Babet), le bien-être du consommateur et qui sont souhaitées par des prestataires indépendants directement concernés. Parmi les difficultés, il est par exemple difficile de déterminer quels types de travailleurs indépendants et activités doivent être inclus (faut-il limiter la démarche aux travailleurs indépendants de certaines plateformes et en forte subordination ou viser plutôt la population plus large des travailleurs indépendants en condition de forte subordination économique, y compris hors plateformes ?); de mesurer la productivité moyenne des travailleurs; de déterminer ce qui peut être considéré comme du travail (dans le cas des livreurs, par exemple, faut-il rémunérer juste la course ou aussi le temps d'attente ?); et quel traitement accorder au travail effectué hors des frontières nationales (pour les plateformes de micro-tâches en ligne par exemple). En outre, la question de la rémunération minimale n'est pas indépendante de celle d'autres droits affaiblis pour les indépendants concernés vis-à-vis de salariés, comme par exemple les durées du travail maximales, la protection sociale ou les voies de contestation d'une séparation. Jusqu'où va-t-on dans cette volonté de rééquilibrage ? Enfin, la démarche elle-même pose question : faut-il compter sur une négociation collective spontanée ou même incitée, par exemple par l'éloignement du risque de requalification en salariés, ou faut-il plutôt instaurer des normes légales éventuellement supplétives de normes conventionnelles ? Si la démarche peut être déterminée, l'implémentation pratique reste très complexe et plus de travaux et de réflexion à ce sujet sont nécessaires et l'action de politique publique doit donc rester prudente.

VI. LE SMIC ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE⁸⁵

Dans ses précédents rapports⁸⁶, le Groupe d'experts avait comparé des scénarios de revalorisation du SMIC et d'augmentation de la prime d'activité. Si ces deux options ne sont pas de même nature – le SMIC est un revenu d'activité alors que la prime d'activité est une prestation associée aux revenus d'activité – ils sont tous deux liés à l'activité et constituent des solutions possibles pour soutenir les travailleurs aux revenus modestes.

Cette année, le Groupe d'experts a souhaité revenir sur l'engagement présidentiel du 18 décembre 2019 d'augmenter de 100 euros les rémunérations au niveau du SMIC, sans coût supplémentaire pour les entreprises. Cet engagement s'est concrétisé par une augmentation de la bonification individuelle de la prime d'activité de 90 euros : combinée à la hausse réglementaire du SMIC de 1,5 % au 1^{er} janvier 2019, cette revalorisation a permis aux bénéficiaires de la prime d'activité rémunérés au SMIC de bénéficier d'une hausse de 100 euros de leur revenu mensuel disponible.

Ce chapitre présente cette réforme de la prime d'activité, ainsi que ses conséquences sur les revenus des ménages. Les résultats de simulations présentés dans un second temps suggèrent que la réforme de la prime d'activité a permis de réduire davantage la pauvreté que ne l'aurait permis une revalorisation exceptionnelle du SMIC équivalente.

A. Présentation de la réforme de la bonification de la prime d'activité

Créée en 2016, la prime d'activité est une prestation sociale résultant de la fusion du volet « complément de revenus d'activité » du revenu de solidarité active (RSA activité) et de la prime pour l'emploi (PPE). Elle présente le double objectif de soutien du pouvoir d'achat des travailleurs modestes et d'incitation au maintien ou au retour à l'activité.

En permettant un cumul partiel des aides versées par l'État avec les revenus d'activité, la prime d'activité – comme auparavant le RSA activité – améliore les gains monétaires à l'activité par rapport à une situation où seul le RSA serait présent : le taux marginal de prélèvement sur les revenus professionnels⁸⁷ au titre du RSA et de la prime d'activité est de 39 % (contre 100 % en présence du seul RSA), sauf entre 0,5 et 1 SMIC mensuel où la croissance de la bonification individuelle abaisse ce taux à 13 % (*cf.* encadré VI.1 et graphique VI.1).

⁸⁵ Analyse réalisée par Karine Ishii (DG Trésor) à la demande du Groupe d'experts sur le SMIC.

⁸⁶ « La revalorisation du SMIC : une mesure aux effets limités en matière de lutte contre la pauvreté », Rapport du groupe d'experts sur le SMIC, Chapitre VI, 1^{er} décembre 2017, et « Le SMIC et la lutte contre la pauvreté », Rapport du Groupe d'experts sur le SMIC, Chapitre VI, 29 novembre 2018.

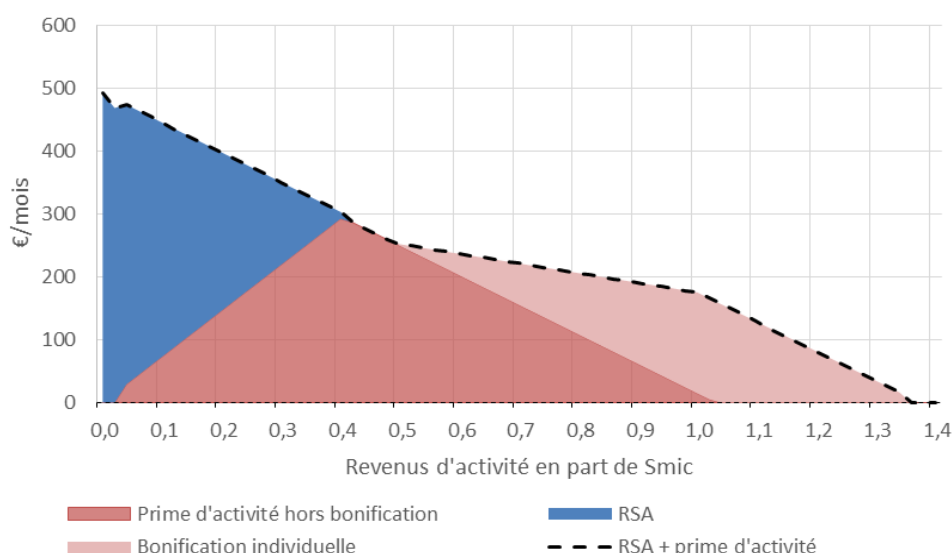
⁸⁷ Le taux marginal de prélèvement est ici mesuré comme $(1 - \text{variation du revenu disponible} / \text{variation des revenus nets d'activité})$.

Encadré n°VI.1 : le calcul de la prime d'activité

Versée sous condition de ressources, la prime d'activité est une prestation dont le calcul repose sur trois paramètres :

- **le montant forfaitaire** : montant maximal de la part familialisée qui varie en fonction des ressources du ménage et de sa composition familiale (il est multiplié par un coefficient de 1,5 pour un couple sans enfant, majoré de 0,3 pour chacun des deux premiers enfants et 0,4 par enfant supplémentaire⁸⁸) ;
- **le taux de cumul avec les revenus d'activité du foyer (ou pente)** : part des revenus qui peuvent être cumulés avec la prestation ; avec un taux de cumul à 61 %, une hausse de 1 € des revenus d'activité implique une augmentation du revenu disponible de 0,61 € ;
- **la bonification individuelle** : part individualisée, qui varie en fonction des revenus d'activité de chaque individu (mais versée sous condition de ressources globales du foyer). L'augmentation progressive du montant de cette bonification entre 0,5 et 1 SMIC mensuel (0,8 SMIC avant janvier 2019) permet de diminuer les taux marginaux de prélèvement sur cette tranche de revenu, encourageant le passage du mi-temps au temps plein.

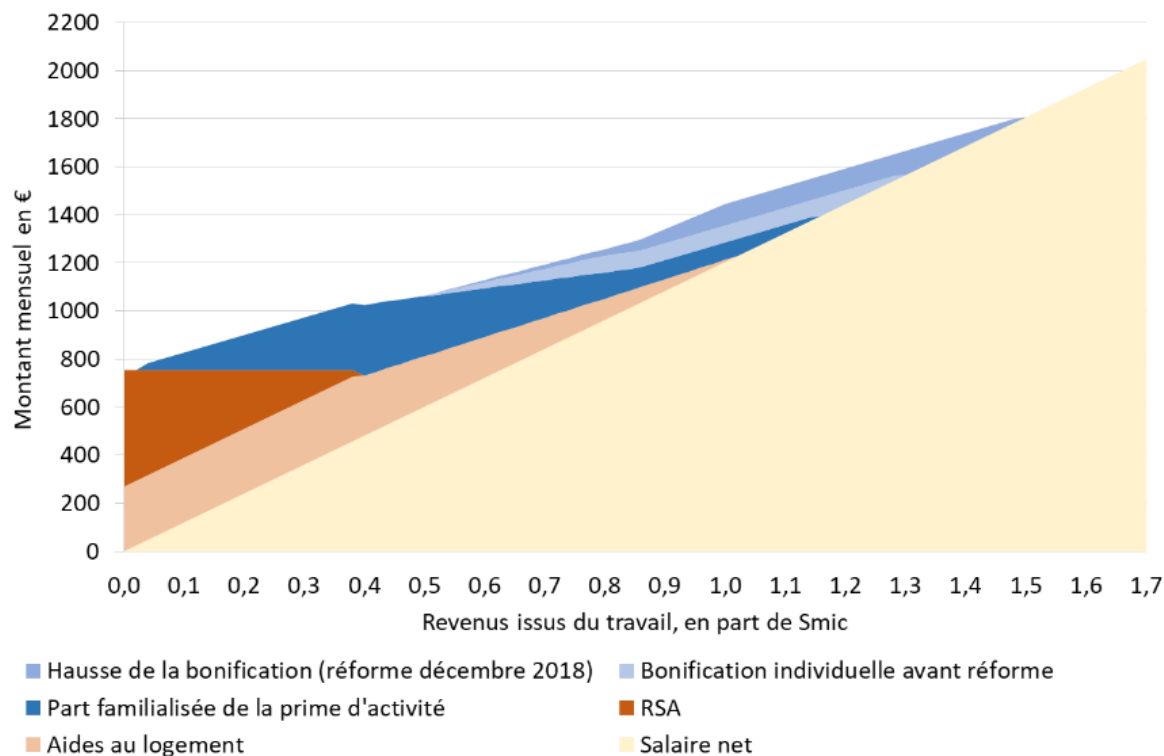
Graphique V.1 : Barème du RSA et de la prime d'activité en 2019 (célibataire propriétaire)



Note : Législation au 1^{er} avril 2019. L'individu est célibataire sans enfant et propriétaire.

⁸⁸ Pour une personne seule, le montant forfaitaire est majoré de 0,5 pour le premier enfant, 0,3 pour le deuxième et 0,4 par enfant supplémentaire. Pour un parent isolé, il est multiplié par un coefficient de 1,28412 et majoré de 0,42804 par enfant. Le forfait logement, qui est ajouté à la base ressources des allocataires propriétaires ou bénéficiaires d'aides au logement (sous conditions), varie également en fonction de la configuration familiale.

Graphique VI.2 : Décomposition du revenu avant impôt en fonction du revenu d'activité



Source : DG Trésor.

Note : la législation avril 2019. Les montants sont présentés après prélèvement de la CRDS. Cas d'un célibataire, salarié du privé, locataire dans une ville de plus de 100 000 habitants hors Paris et petite couronne

Dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales, le gouvernement a décidé d'augmenter le revenu disponible des travailleurs modestes en revalorisant la bonification individuelle de la prime d'activité⁸⁹ (cf. graphique VI.2) :

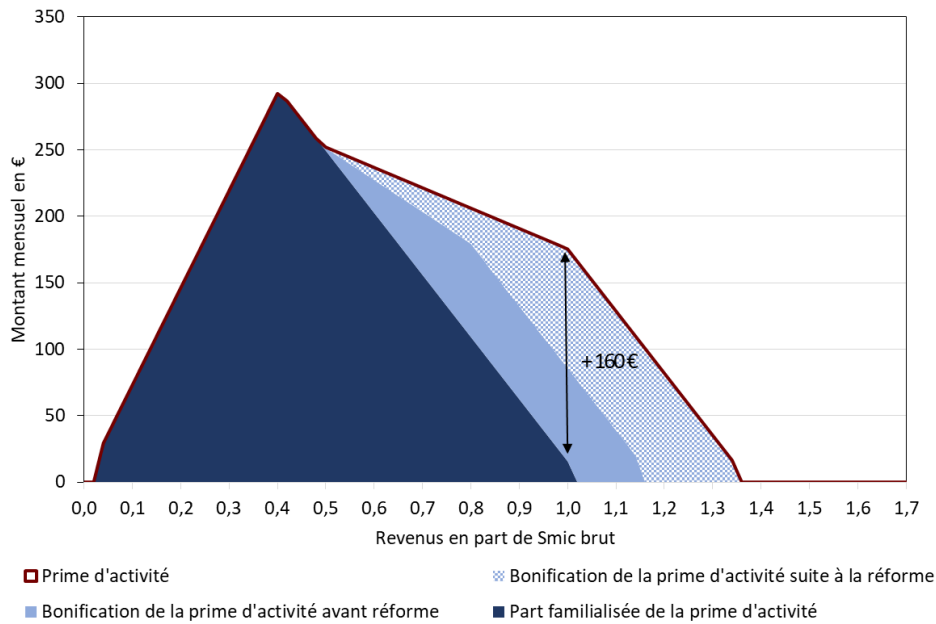
- le montant maximal de la bonification individuelle a été augmenté de 90 euros pour atteindre 160,49 euros contre 70,49 euros avant la mesure ;
- les bornes de calcul ont par ailleurs été modifiées de manière à ce que la bonification soit croissante entre 0,5 et 1 SMIC mensuel, contre 0,8 SMIC avant la mesure, puis stable jusqu'à l'extinction des droits à la prime d'activité.

Dans le cas des locataires, les effets de la réforme interagissent avec les aides au logement, qui ne sont prises en compte dans la base ressources que dans la limite d'un « forfait logement⁹⁰ » : lorsque les aides au logement sont inférieures à ce forfait logement (ce qui est le cas pour un célibataire ayant des revenus supérieurs à 0,85 SMIC), une baisse des aides au logement est intégralement compensée par une hausse de la prime d'activité. Ainsi, contrairement aux propriétaires, la prime d'activité des locataires augmente entre 0,85 et 1 SMIC du fait de la baisse de leurs allocations logement prises en compte dans la base ressources (cf. graphiques VI.3 et VI.4).

⁸⁹ Décret n°2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité.

⁹⁰ Ce forfait s'élève à 67,17 euros pour un célibataire.

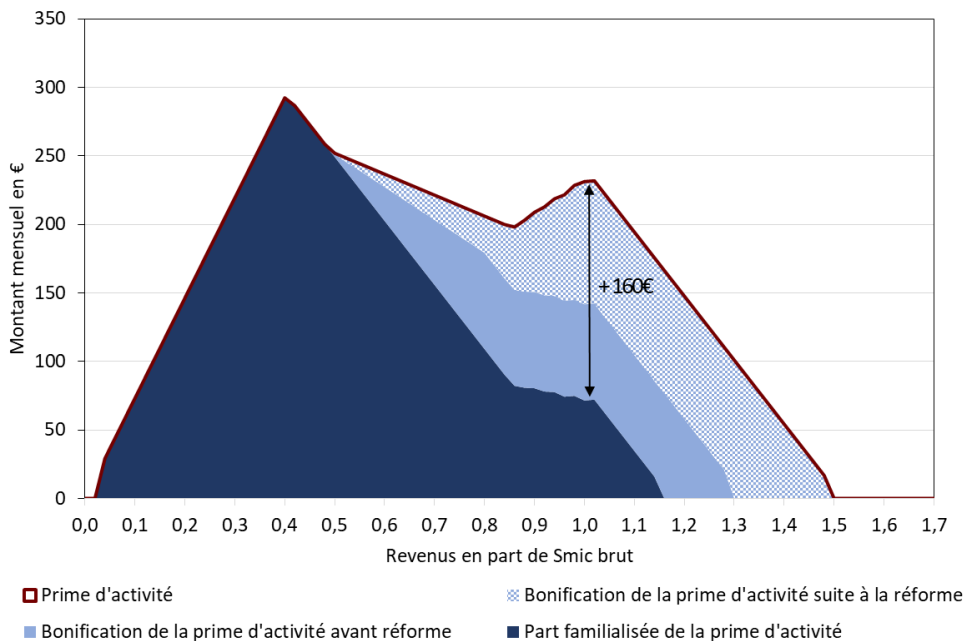
Graphique VI.3: Décomposition de la prime d'activité dans le cas d'un célibataire propriétaire



Source : DG Trésor.

Note : législation au 1^{er} avril 2019 : le montant forfaitaire est de 551,51 € et le montant maximal de la seconde bonification est de 160 €. Les montants sont présentés après prélèvement de la CRDS. Le célibataire est salarié du privé, supposé propriétaire dans une ville de plus de 100 000 habitants hors Paris et petite couronne.

Graphique VI.4 : Décomposition de la prime d'activité dans le cas d'un célibataire locataire



Source : DG Trésor.

Note : législation au 1^{er} avril 2019 : le montant forfaitaire est de 551,51 € et le montant maximal de la seconde bonification est de 160 €. Les montants sont présentés après prélèvement de la CRDS. Le célibataire est salarié du privé, supposé locataire dans une ville de plus de 100 000 habitants hors Paris et petite couronne.

Combinée avec la hausse réglementaire du SMIC au 1^{er} janvier 2019, cette revalorisation du montant maximal de 90 euros de la bonification individuelle a permis aux bénéficiaires de la

prime d'activité rémunérés au SMIC de bénéficiaire d'une hausse de 100 euros de leur revenu mensuel disponible en 2019 : plus précisément, pour un célibataire, la hausse de revenu net de 16 euros/mois suite à la revalorisation légale du SMIC se traduit par une baisse de la prime d'activité de 6 euros, à laquelle vient s'ajouter la hausse de la bonification (après réforme) de 90 euros⁹¹.

La revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle conduit par ailleurs à augmenter le nombre d'éligibles en décalant le point de sortie du dispositif (*cf.* graphique VI.2). Ainsi, les célibataires propriétaires rémunérés à 1,2 SMIC ou les couples propriétaires bi-actifs rémunérés chacun au SMIC, non éligibles à la prime d'activité avant la réforme, peuvent désormais percevoir cette prestation.

B. Premier bilan de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité

La revalorisation de la prime d'activité, estimée à environ 4 milliards d'euros en 2019⁹² (en tenant compte de la hausse de recours à la prestation⁹³), a conduit à une hausse importante des bénéficiaires du dispositif. Selon la Cnaf⁹⁴, le nombre de foyers allocataires de la prime d'activité en mars 2019 s'élevait à 4,1 millions, pour un montant mensuel moyen de 186 euros pour les foyers du régime général. Cela représente une hausse de plus de 47 % par rapport au mois de septembre 2018, soit 1,3 million de foyers. En tenant compte des conjoints, des enfants et autres personnes à charge, la prime d'activité bénéficie en mars 2019 à 8,23 millions de personnes, soit plus de 3 millions de plus qu'en mars 2017.

Selon des travaux s'appuyant sur les données de mars 2019⁹⁵, la Cnaf estime que – au-delà de l'évolution tendancielle du nombre de bénéficiaires – la réforme aurait généré 1,25 million

⁹¹ Calcul pour un propriétaire. Pour un locataire, la hausse du revenu net de +16 €/mois induit une baisse des allocations logement de 3 euros/mois et une baisse de la prime d'activité (avant réforme) de 3 euros/mois, auxquelles s'ajoute la hausse de la bonification (après réforme) de 90 €.

⁹² Au total, les dépenses de la prime d'activité devraient atteindre environ 9,6 Md€ en 2019 (source : PLFR 2019). En 2018, selon le rapport d'activité de la Cnaf, les dépenses de la prime d'activité, du Revenu de Solidarité Active (RSA) et des aides au logement s'élevaient respectivement à 5,3 Md€, 11 Md€ et 16,6 Md€.

⁹³ Selon les travaux de la Cnaf, le recours à la prime d'activité a sensiblement augmenté depuis la revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle : plus de la moitié des nouveaux foyers allocataires étaient déjà éligibles à la prime d'activité avant la réforme (*cf.* infra). Le taux de recours (nombre de bénéficiaires rapporté au nombre d'éligibles) est toutefois complexe à mesurer en raison de la difficulté à identifier les foyers éligibles non recourants. En s'appuyant sur le modèle de microsimulation Inès pour calculer la population éligible, le rapport d'évaluation de la prime d'activité 2017 estimait le taux de recours trimestriel à 73 % en moyenne sur l'année 2016. Pour l'année 2018, le taux de recours dans Inès est estimé à environ 75 % par l'Insee (*cf.* Annexe 6). Compte tenu de la fragilité de l'estimation du nombre de foyers éligibles par micro-simulation, ces taux de recours sont sujets à une forte marge d'incertitude et sont donc à considérer avec précaution.

⁹⁴ « La prime d'activité à fin mars 2019 », Cnaf, Conjoncture Prime d'activité n°13, juillet 2019

⁹⁵ Résultats issus de l'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité menée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

de foyers allocataires supplémentaires au régime général⁹⁶, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais n'y recouraient pas (« anciens éligibles nouveaux recourants ») et 550 000 sont devenus éligibles avec la réforme (« nouveaux éligibles nouveaux recourants »). Sur le champ du régime général :

- les foyers déjà éligibles et déjà recourants en 2018 ont vu leur montant moyen de prime d'activité augmenter de 52 euros avec la revalorisation, pour atteindre en moyenne 217 euros mensuels (91 % perçoivent au moins un bonus et 48 % perçoivent un bonus maximal pour au moins un adulte) ;
- les foyers déjà éligibles et nouveaux recourants présentent une distribution de revenus en moyenne plus élevée que celle des recourants initiaux et perçoivent donc des montants moyens de prime d'activité plus faibles, soit une prime d'activité d'environ 164 euros mensuels ;
- les nouveaux éligibles qui sont entrés dans le dispositif grâce au recul du point de sortie perçoivent 57 € par mois en moyenne.

La revalorisation de la prime d'activité apporte un soutien significatif au pouvoir d'achat des travailleurs aux revenus modestes. Selon les estimations menées par la Drees, la ventilation des ménages bénéficiaires par décile de niveau de vie resterait relativement stable avant et après réforme de la prime d'activité : celle-ci soutiendrait particulièrement le niveau de vie des ménages des quatre premiers déciles de niveau de vie.

La réforme ferait ainsi baisser de 0,5 point le taux de pauvreté monétaire en France, et de 0,9 point sur le champ des familles monoparentales. Selon l'Insee, la part de ménages pauvres parmi les bénéficiaires de la prime d'activité passerait ainsi de 27 % à 19 %, soit un taux proche de la part de ménages pauvres parmi les individus rémunérés au voisinage du SMIC horaire, estimée à 17 % (*cf.* annexe 6).

C. La revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle de la prime d'activité a été plus efficace qu'une augmentation équivalente du SMIC pour lutter contre la pauvreté

Les travaux présentés dans des précédents rapports du Groupe d'experts ont mis en évidence que le SMIC était un outil peu adapté à la lutte contre la pauvreté (*cf.* encadré VI.2) : par rapport à une augmentation du SMIC, les effets d'une revalorisation de la prime d'activité apparaissent davantage ciblés sur les ménages des premiers déciles, et contribuent davantage à réduire la pauvreté et les inégalités de revenus qu'une hausse de SMIC. Selon l'Insee, 27 % des ménages percevant la prime d'activité étaient pauvres en 2018, tandis que seuls 19 % des salariés dont

⁹⁶ Cette estimation repose sur la construction d'un contrefactuel simulant le nombre et les caractéristiques des allocataires attendus en mars 2019 en l'absence de réforme. Les foyers allocataires du régime général représentent 96,5 % de l'ensemble des foyers allocataires.

le salaire horaire était inférieur à 1,1 fois le SMIC appartenait à un ménage pauvre (cf. annexe 6).

Cette année, le Groupe d'experts a souhaité comparer l'augmentation récente de la bonification individuelle de la prime d'activité à différents scénarios de revalorisation du SMIC⁹⁷. Contrairement à une revalorisation du montant forfaitaire, présentée dans les rapports précédents, une hausse de la bonification individuelle ne concerne que les ménages comportant au moins un travailleur percevant une rémunération supérieure à 0,5 SMIC mensuel⁹⁸. Malgré cette restriction, les simulations présentées ci-dessous (réalisées à taux de recours constant) montrent que pour réduire la pauvreté, la mesure de hausse de 90 euros de la bonification individuelle a été plus efficace qu'une revalorisation exceptionnelle du SMIC⁹⁹.

Les effets d'une revalorisation de la bonification de la prime d'activité sont davantage concentrés sur les premiers déciles de la distribution qu'une revalorisation du SMIC (cf. graphique VI.5). Compte tenu des effets de diffusion retenus dans les simulations¹⁰⁰, une revalorisation du SMIC horaire bénéficie à tous les ménages comportant un actif rémunéré en-deçà de 1,7 SMIC ; ces derniers sont répartis dans tous les déciles de niveau de vie du fait notamment des revenus des conjoints (cf. encadré VI.2), avec une proportion de gagnants élevée même au-delà du sixième décile : plus de 30 % des ménages gagnants se situent dans les quatre derniers déciles. *A contrario*, la prime d'activité étant soumise à des conditions de ressources du foyer, elle bénéficie à un nombre de ménages sensiblement plus restreint, se situant davantage dans les premiers déciles¹⁰¹. Les ménages gagnants à la réforme se concentrent donc davantage dans les quatre premiers déciles, et ce bien que la bonification est réservée aux bénéficiaires percevant une rémunération de plus de 0,5 SMIC.

⁹⁷ Cette analyse est fondée sur un modèle de microsimulation qui comporte un certain nombre de fragilités. Les hypothèses et les limites du modèle sont présentées dans l'encadré méthodologique (cf. encadré VI.4).

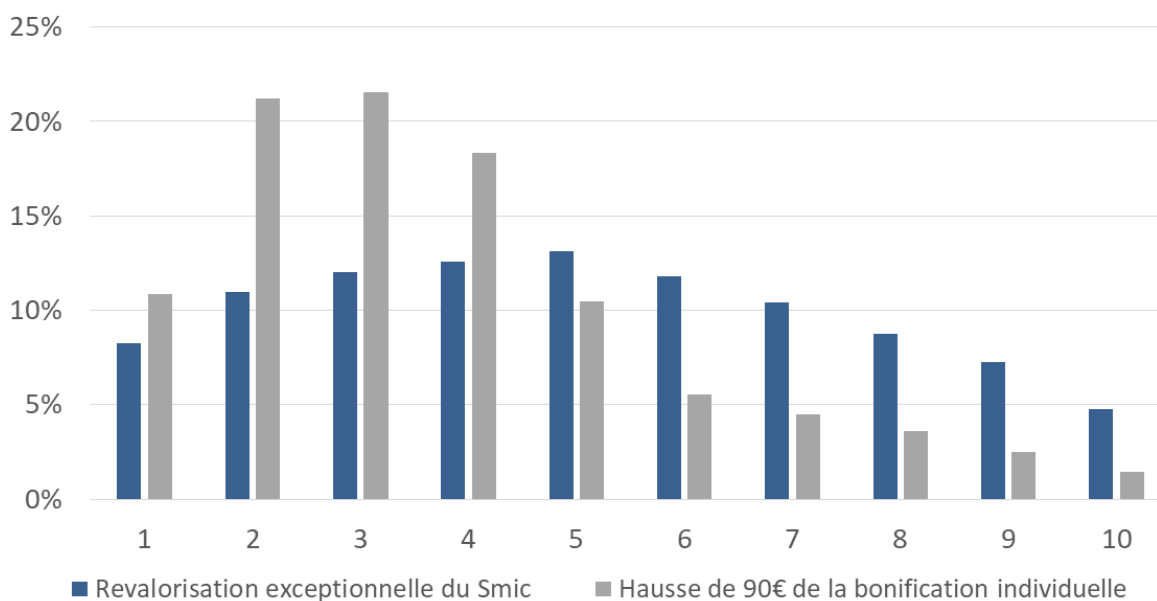
⁹⁸ Sur la base de ce constat, François Bourguignon, Gilbert Cette et Paul Champsaur ont souligné que la hausse du pouvoir d'achat induite par cette mesure ne concerne pas directement les personnes qui ne travaillent qu'à mi-temps ou moins. Ils rappelaient que cette population est loin d'être négligeable : la proportion de l'emploi salarié travaillant à mi-temps ou moins est de 11 % pour les femmes et de 4 % pour les hommes. Ils signalaient que près de 45 % du temps partiel est contraint, et que ce chiffre est beaucoup plus élevé dans certains métiers, les caissières de supermarché par exemple. Néanmoins, la prime d'activité étant une prestation familialisée, une personne vivant en couple peut bénéficier d'une hausse de niveau de vie selon les revenus du conjoint malgré une rémunération inférieure à 0,5 SMIC. (Cf. François Bourguignon, Gilbert Cette et Paul Champsaur (2019) : « Les salariés à temps partiel ne tireront que peu, voire pas, d'avantage de la réforme de la prime d'activité », Le Monde, 16 janvier 2019).

⁹⁹ La hausse réglementaire du SMIC de 1,5 % au 1er janvier 2019, ayant conduit à une augmentation totale de 100 euros du revenu disponible des bénéficiaires de la prime d'activité rémunérés au SMIC, n'est pas incluse dans les différents scénarios simulés, qu'il s'agisse de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité ou des coups de pouce du SMIC.

¹⁰⁰ Les simulations s'appuient sur l'hypothèse que la hausse du SMIC affecte de manière décroissante les salaires atteignant jusqu'à 1,7 SMIC (cf. encadré VI.3).

¹⁰¹ Certains ménages situés dans le haut de la distribution de revenus peuvent toutefois bénéficier de la prime d'activité, notamment du fait de la présence de jeunes actifs cohabitants : les jeunes actifs sont éligibles à la prime d'activité dès 18 ans dans les mêmes conditions que l'ensemble des bénéficiaires, indépendamment des revenus de leurs parents ; ils peuvent donc se situer dans les déciles supérieurs de niveaux de vie si leurs parents ont des revenus importants. La variabilité infra annuelle des ressources peut également contribuer à expliquer la présence de bénéficiaires de la prime d'activité dans le haut de la distribution.

Graphique VI.5 : Répartition des ménages gagnants selon la distribution du niveau de vie



Source : DG Trésor.

Note : l'estimation des effets d'une revalorisation de la bonification individuelle est réalisée à taux de recours constant. Compte tenu des effets de diffusion de la hausse du SMIC dans la distribution des salaires, une revalorisation du SMIC horaire bénéficie à des ménages rémunérés au-delà du SMIC : il est ici fait l'hypothèse d'un effet de diffusion jusqu'à 1,7 SMIC.

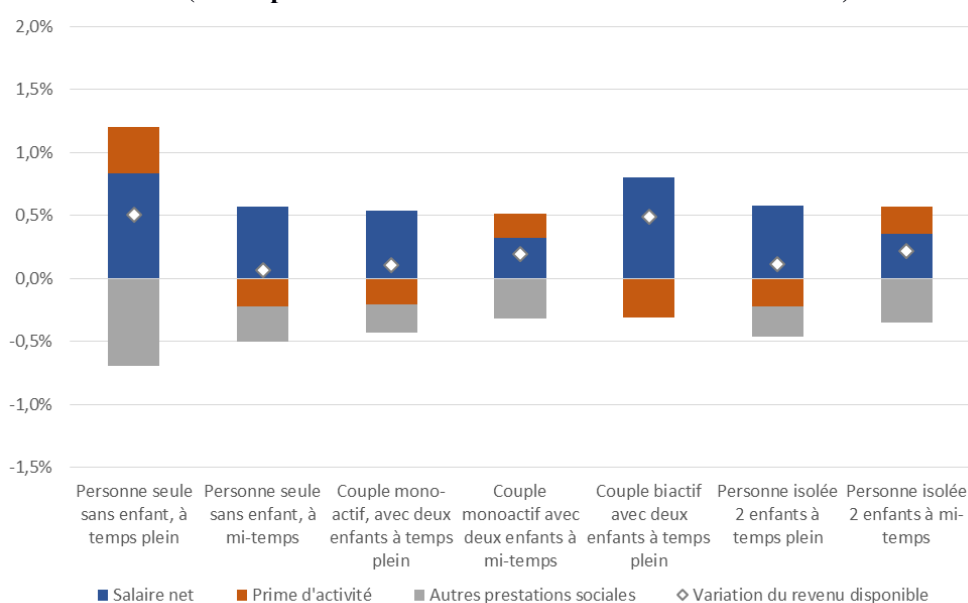
Lecture : 11 % des ménages gagnants à une revalorisation du SMIC et 21 % des ménages gagnants à la mesure de hausse exceptionnelle de la bonification individuelle se situent dans le deuxième décile de niveau de vie. La répartition des gagnants à une revalorisation du Smic est la même quel que soit le taux de revalorisation.

Encadré n°VI.2 - Une revalorisation du SMIC ne permet pas de lutter efficacement contre la pauvreté

Les rapports 2017 et 2018 du groupe d'experts ont mis en avant plusieurs raisons pour lesquelles le SMIC n'apparaît pas comme un outil efficace pour lutter contre la pauvreté :

- Parmi les ménages dont au moins un membre travaille, les situations de pauvreté sont essentiellement la conséquence de la faible durée travaillée (temps partiel ou interruptions de travail dans l'année) plutôt que de la faiblesse du salaire horaire.
- Par ailleurs, du fait de l'interaction avec le système socio-fiscal, une hausse du SMIC ne se transmet que partiellement au revenu disponible des ménages, notamment des ménages modestes : elle est partiellement compensée par la baisse des prestations sociales (prime d'activité, aides au logement, RSA), et dans une moindre mesure par la hausse des prélèvements. La réforme de la prime d'activité ne modifie pas ces résultats (cf. graphique VI.6).
- Enfin, une hausse du SMIC bénéficie à de nombreux ménages répartis dans tous les déciles de niveau de vie : d'une part, une revalorisation du SMIC horaire se diffuse aux salaires légèrement supérieurs au SMIC (cf. encadré VI.4), d'autre part, les personnes percevant un faible salaire peuvent se situer dans les déciles élevés de niveau de vie, du fait notamment des revenus du conjoint.

Graphique VI.6 Contribution du système socio-fiscal à la variation du revenu disponible suite à une hausse de 1% du SMIC, après réforme de la prime d'activité (cas de personnes locataires rémunérées au SMIC horaire)



Source : Maquette Pâris 2019, DG Trésor. Législation 2019, après revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle. La taxe d'habitation n'est pas intégrée à l'analyse.

Lecture : une augmentation de 1 % du SMIC se traduirait par une augmentation de revenu disponible de 0,5 % dans le cas d'une personne célibataire sans enfant travaillant au SMIC à temps plein.

Note : le SMIC est supposé avoir été revalorisé en N-2 pour tenir compte de l'ensemble des interactions du système socio-fiscal ; les ménages sont par ailleurs supposés avoir conservé la même quotité de travail et le même salaire horaire exprimé en part de SMIC au cours des deux dernières années. Les conjoints actifs sont rémunérés au SMIC. Compte tenu des arrondis dans la formule de calcul des allocations logement, l'évolution de cette prestation varie sensiblement selon le niveau de revenu initial (à titre illustratif, un célibataire rémunéré 0,46 SMIC plutôt que 0,5 SMIC ne verrait pas le montant de ses aides au logement affecté par une hausse de SMIC de 1%).

Plusieurs scénarios ont été micro-simulés afin d'analyser quels auraient été les effets redistributifs d'une revalorisation exceptionnelle du SMIC comme mesure alternative à la

hausse de 90 euros de la bonification individuelle de la prime d'activité, à recours constant (cf. tableau VI.1) :

- un premier scénario consiste à revaloriser le SMIC de manière à atteindre une hausse de salaire net de 100 euros mensuels au 1^{er} janvier 2019, soit une revalorisation exceptionnelle de 6,95 % en plus de la revalorisation légale;
- un deuxième scénario consiste à fixer le taux de revalorisation du SMIC de manière à garantir la même hausse de revenu disponible pour une personne célibataire rémunérée au SMIC que celle engendrée par la revalorisation exceptionnelle de la bonification de la prime d'activité. Compte tenu de l'interaction avec le système socio-fiscal, une revalorisation exceptionnelle du SMIC de 12,22 % est nécessaire pour garantir une hausse de 90 euros du revenu disponible pour une personne rémunérée au SMIC par rapport à une situation sans mesure (ou de 100 euros avec prise en compte de la revalorisation légale du SMIC au 1^{er} janvier);
- un troisième scénario consiste à fixer le taux de revalorisation du SMIC de manière à obtenir une augmentation de revenu disponible agrégé des ménages équivalente à celle engendrée par la réforme de la prime d'activité, soit une hausse exceptionnelle de 3,90 % en plus de la revalorisation légale;
- enfin, dans un quatrième scénario, le taux de revalorisation du SMIC est défini de manière à atteindre un coût pour les finances publiques (cf. encadré VI.3) identique à celui de la réforme de la prime d'activité, soit une revalorisation exceptionnelle du SMIC de 7,7 % en plus de la revalorisation légale.

Encadré n°VI.3 : Coût pour les finances publiques d'un coup de pouce au SMIC

Outre la hausse des rémunérations dans la fonction publique, la hausse du SMIC entraîne un surcoût des dispositifs de baisse du coût du travail qui s'avère supérieur au gain induit par le surcroît de cotisations sociales patronales perçues :

- un coup de pouce se traduit par un tassement de la distribution des rémunérations vers le SMIC¹⁰², qui conduit à augmenter le taux d'exonération des personnes déjà éligibles aux allègements et à accroître le nombre de personnes éligibles aux différents dispositifs de réduction du coût du travail (l'éligibilité et les taux étant définis en fonction du SMIC) ;
- dans le même temps, les gains pour les finances publiques en termes de cotisations patronales apparaissent limités : en deçà de 1,25 SMIC, où se concentre la majorité des salariés impactés par le coup de pouce, la part des cotisations sociales patronales prises en charge par les dispositifs de baisse du coût du travail est supérieure à la part des cotisations sociales patronales à la charge des employeurs.

Ce coût pour les finances publiques n'est que partiellement compensé par la hausse des autres recettes – cotisations et contributions sociales à la charge des salariés et impôt sur le revenu – ainsi que la baisse des dépenses (prestations sous conditions de ressources).

¹⁰² La diffusion étant décroissante avec le niveau de salaire, les salaires les plus élevés progressent relativement moins que le SMIC et baissent lorsqu'on les rapporte au SMIC.

Tableau VI.1 : Effet d'une revalorisation exceptionnelle du SMIC

| Scénario | Scénario de revalorisation exceptionnelle du SMIC | | | |
|---|---|---------|--------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| | 6,95 % | 12,22 % | 3,90 % | 7,70 % |
| Effet micro, en euros mensuels (pour un célibataire au SMIC à temps plein) | | | | |
| Augmentation du salaire net mensuel | 100 | 164 | 63 | 109 |
| <i>du fait de la revalorisation légale du SMIC</i> | 16 | 16 | 16 | 16 |
| <i>du fait de la revalorisation exceptionnelle du SMIC</i> | 84 | 147 | 47 | 93 |
| Augmentation du revenu disponible, y compris revalorisation légale | 61 | 100 | 39 | 67 |
| Effet macro des revalorisations exceptionnelles, en Md€ | | | | |
| Effet sur le revenu brut des ménages (A) | 8,1 | 14,2 | 4,6 | 8,9 |
| Effet sur le revenu disponible des ménages (B) | 5,0 | 8,8 | 2,8 | 5,5 |
| Effet sur les finances publiques | -2,5 | -4,9 | -1,3 | -2,8 |
| <i>dont augmentation de la masse salariale publique</i> | -1,8 | -3,1 | -1,0 | -2,0 |
| <i>dont surcoût lié aux dispositifs de baisse du coût du travail</i> | -3,8 | -7,2 | -2,1 | -4,2 |
| <i>dont amortissement par le système socio-fiscal (B-A)</i> | +3,1 | +5,5 | +1,7 | +3,4 |
| Effet sur les inégalités (en écart à une hausse de 90 € de la bonification de la prime d'activité), en % | | | | |
| Taux de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian | +0,2 | 0,0 | +0,3 | +0,2 |
| Rapport interdécile D9/D1 | +0,1 | 0,0 | +0,4 | +0,1 |
| Rapport S80/S20 | +0,2 | -0,1 | +0,5 | +0,2 |
| Indice de Gini | +0,0 | -0,4 | +0,3 | 0,0 |

Source : DG Trésor, champ France métropolitaine, ménages ordinaires.

Note : législation 2019. Les scénarios de revalorisation du SMIC ont été estimés hors réforme de la bonification individuelle de la prime d'activité. Pour le scénario de référence, les effets de la hausse de 90 euros de la bonification individuelle ont été estimés sous l'hypothèse d'un taux de recours constant.

Lecture : combinée à la revalorisation légale au 1^{er} janvier 2019, une revalorisation exceptionnelle du SMIC de 6,95 % aurait conduit à une hausse du salaire net et du revenu disponible de respectivement 100 € et 61 € en janvier 2019 (+84 € et +51 € par rapport à une situation hors revalorisation exceptionnelle). Par rapport à la hausse de 90 € du montant maximal de la bonification de la prime d'activité, ce coup de pouce aurait par ailleurs conduit à un taux de pauvreté supérieur de +0,2 point.

Au total, les scénarios de revalorisation du SMIC apparaissent comme des mesures moins efficaces de lutte contre la pauvreté qu'une hausse de la bonification de la prime d'activité. Les effets en termes de réduction de la pauvreté des scénarios de revalorisation du SMIC sont systématiquement plus faibles que ceux engendrés par la réforme de la prime d'activité, excepté pour le scénario de revalorisation de 12,22 % (cf. tableau VI.1). Ce scénario – qui permet d'assurer la même augmentation de niveau de vie que la réforme de la prime d'activité pour le salarié célibataire au SMIC – réduit autant le taux de pauvreté que la revalorisation de la prime d'activité ; la mesure aurait en revanche engendré un coût budgétaire 1,8 fois plus important. Pour un budget comparable à la revalorisation de la prime d'activité, une revalorisation exceptionnelle du SMIC de 7,7 % aurait eu un impact bien moindre sur le taux de pauvreté.

Ces résultats, obtenus dans un cadre statique, ne tiennent pas compte des effets potentiellement défavorables sur l'emploi ou sur les heures de travail d'une hausse du SMIC. De tels effets affectant davantage le bas de la distribution des niveaux de vie, les résultats présentés surestiment l'impact des scénarios de revalorisation du SMIC sur les inégalités. D'autre part, les simulations des effets redistributifs de la revalorisation de la bonification individuelle sont réalisées à taux de recours constant et ne tiennent donc pas compte de

l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires parmi les anciens éligibles, qui contribue à réduire la pauvreté (cf. encadré VI.4). Malgré ce cadre restrictif, les simulations montrent que la revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle a conduit à accroître davantage le revenu des ménages les moins aisés qu'un coup de pouce au SMIC.

Encadré n°4 : Méthodologie de simulation

La microsimulation consiste à reconstruire l'ensemble des prélèvements et transferts des ménages en appliquant la législation socio-fiscale aux revenus d'un échantillon de personnes. Cet exercice utilise le modèle de micro-simulation de la DG Trésor fondé sur l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux de l'Insee (ERFS) de 2015. L'échantillon mobilisé est représentatif des ménages ordinaires vivant en France métropolitaine en 2019 : les revenus issus de l'ERFS 2015 ont été vieillis et les poids ajustés pour être représentatifs de la structure démographique et des revenus de 2019. Les prestations et transferts sont calculés sur barème à partir de la législation en 2019.

Concernant la revalorisation exceptionnelle de la bonification de la prime d'activité, la simulation est réalisée sous l'hypothèse d'un taux de recours constant, calé sur le nombre de bénéficiaires observés par la Cnaf fin octobre 2018.

Concernant la modélisation de la hausse du SMIC, il est fait l'hypothèse dans les simulations que cette hausse affecte également, dans une moindre ampleur, les salaires supérieurs au SMIC : le calibrage de ces effets de diffusion s'appuie sur les résultats décrits par Aeberhardt¹⁰³ *et al.*, qui estiment l'impact sur les salaires de coups de pouce au SMIC¹⁰⁴. Selon cette étude, l'effet se diffuserait de manière décroissante assez loin dans la distribution des salaires (jusqu'au 7^e décile pour les hommes à temps plein, soit environ 1,7 SMIC) et l'élasticité moyenne des salaires au SMIC se situerait dans la fourchette [0,2-0,3]. La mesure du salaire horaire dans les données disponibles étant néanmoins fragile, la distribution des revenus au SMIC dans le modèle est entourée d'incertitude : le salaire horaire est en effet estimé à partir du revenu d'activité annuel de la déclaration fiscale ainsi que du statut d'occupation sur le marché du travail (et la quotité travaillée le cas échéant) déclaré au mois le mois par les individus dans l'enquête Emploi.

Les résultats ne sont pas directement comparables avec ceux issus des travaux de la Drees ou de l'Insee : au-delà de l'année de référence pour la structure démographique et le cadre législatif représentatifs, qui diffère entre modèles (2019 pour l'analyse de la DG Trésor présentée dans ce chapitre), les choix de modélisation peuvent également conduire à des divergences.

¹⁰³ "Spillover effect of the Minimum Wage in France: an unconditional quantile regression approach" Aeberhardt *et al.*, 2012.

¹⁰⁴ Cette *et al.* (2012) mettent en évidence que l'origine de la revalorisation (indexation sur l'inflation, sur la moitié du pouvoir d'achat du SHBO(E), ou coup de pouce) peut avoir un impact différencié sur le salaire moyen. L'indexation sur l'inflation ou un coup de pouce ont un effet équivalent à long terme sur le salaire moyen par tête mais l'indexation sur la moitié du pouvoir d'achat du SHBO a un impact deux fois moindre.

D. La revalorisation exceptionnelle de la bonification de la prime d'activité a amélioré les incitations à l'activité des personnes au SMIC

D'après une étude de l'OCDE¹⁰⁵, la revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle de la prime d'activité a eu des effets importants sur les gains monétaires à l'activité des personnes au chômage ou en inactivité (*cf.* graphique VI.6)¹⁰⁶. Le taux moyen de prélèvement à la reprise d'un emploi au SMIC a en effet diminué d'environ 6 points suite à cette réforme, pour s'établir à un niveau désormais inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE dans le cas des personnes inactives, et à un niveau parmi les plus faibles dans le cas des personnes au chômage.

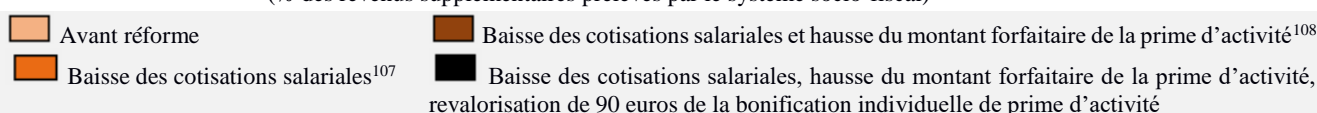
Les effets de la réforme sur l'incitation de passer d'une activité à temps partiel à temps plein varient quant à eux selon le niveau de revenus. Pour une personne rémunérée au SMIC, les gains monétaires au passage du mi-temps au temps plein ont fortement augmenté compte tenu de la croissance de la bonification individuelle de la prime d'activité entre 0,5 et 1 SMIC mensuel. En revanche, pour des rémunérations plus élevées, l'incitation à augmenter la quotité travaillée diminue lorsque la hausse des revenus d'activité conduit à perdre la prime d'activité : l'incitation s'est ainsi légèrement dégradée pour les personnes rémunérées au salaire médian. La baisse d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes à hauteur de 5Md€ annoncée par le Président de la République à la suite du Grand débat national, qui vise notamment à améliorer l'incitation à l'activité à l'entrée de l'impôt sur le revenu, n'est pas prise en compte dans cette analyse.

¹⁰⁵ Carcillo, S., et al. (2019), « Assessing recent reforms and policy directions in France : Implementing the OECD Jobs Strategy », Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations, n° 227, Éditions OCDE, Paris

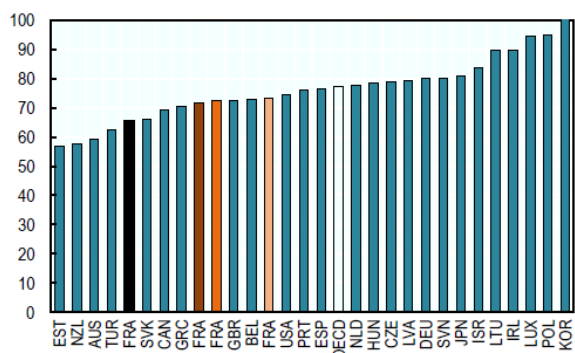
¹⁰⁶ L'effet de la revalorisation de la bonification de la prime d'activité se déduit en comparant la barre noire et la barre marron.

Graphique VI.7 : Taux moyen de prélèvement sur les revenus d'activité

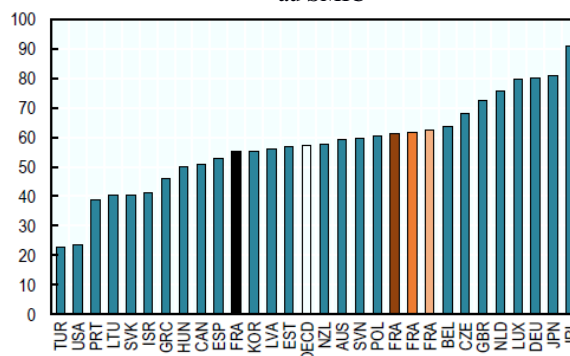
(% des revenus supplémentaires prélevés par le système socio-fiscal)



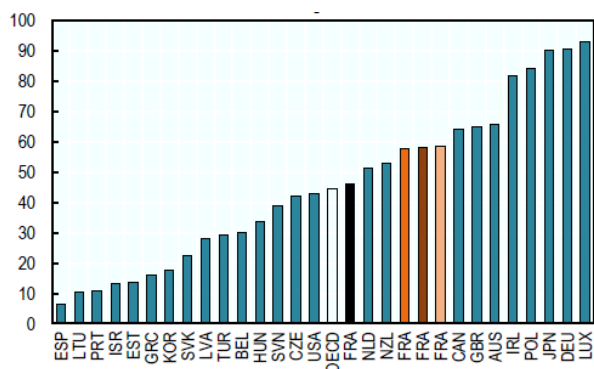
A. Passage du chômage à un emploi à taux plein rémunéré au SMIC



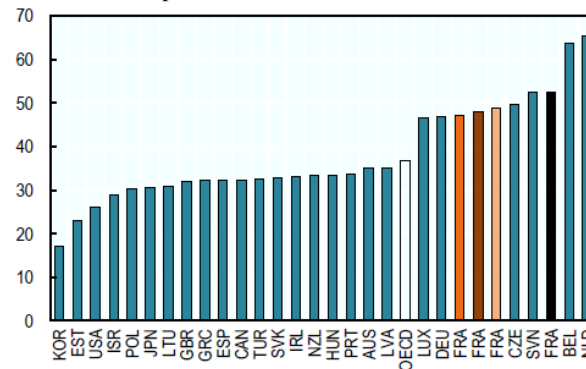
B. Passage de l'inactivité à un emploi à taux plein rémunéré au SMIC



C. Passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein rémunéré au SMIC



D. Passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein rémunéré au salaire médian



Source : OCDE, modèle TaxBEN

Note : 2018 sauf pour le Canada (2017). Les simulations représentent le cas d'un célibataire sans enfant. Ces graphiques présentent la part des revenus supplémentaires prélevés par le système socio-fiscal pour : (A) une personne percevant les allocations chômage depuis deux mois, (B) une personne inactive percevant les minima sociaux, (C) une personne passant d'une activité à mi-temps à un temps plein rémunéré au SMIC et (D) rémunéré au salaire médian

¹⁰⁷ En 2018, les cotisations sociales salariales ont baissés de 2,2 points en janvier et de 0,95 en octobre, tandis que la CSG a augmenté de 1,7 point en janvier. Au total à partir d'octobre, les salariés du secteur privé ont bénéficié d'une baisse des cotisations et contributions de 1,48 %.

¹⁰⁸ En octobre 2018, le montant forfaitaire de la prime d'activité a été revalorisé de 20 euros, tandis que le taux de cumul avec les revenus d'activité a baissé de 62 % à 61 %.

VII. L'ACTUALITE INTERNATIONALE DU SALAIRE MINIMUM

Sur la période récente, le salaire minimum a été au centre de l'actualité dans plusieurs pays. Certains pays comme l'Espagne, la Grèce, la Corée du Sud ou le Royaume-Uni ont mis en œuvre des augmentations substantielles, tandis qu'un salaire minimum a été instauré en Afrique du Sud et que les Pays-Bas ont modifié les modalités du salaire minimum jeune. L'exécutif socialiste au Portugal s'est engagé à une hausse importante du salaire minimum d'ici 2023. Les débats sont également vifs en Italie sur une instauration du salaire minimum et aux Etats-Unis sur une possible revalorisation. Enfin, de nouvelles évaluations *ex post* ont été publiées concernant l'introduction du *National Living Wage (NLW)* au Royaume-Uni et du *Mindestlohn* en Allemagne. Elles n'identifient pas d'effet négatif significatif sur l'emploi. De nombreuses études concluent à des effets très incertains des hausses de salaire minimum sur l'emploi. Ce résultat a priori paradoxal mérite d'être expliqué.

A. Le salaire minimum dans différents pays

En début d'année 2019, la Grèce et l'Espagne ont augmenté leur salaire minimum de 11 et 22 % respectivement. Ces hausses ont fait suite à la période de stagnation du niveau du salaire minimum enclenchée par la crise des dettes souveraines, qui a particulièrement touché les pays d'Europe du Sud.

En Grèce, la hausse de 2019 est la première depuis la forte dévalorisation (-22 %) en 2012 et la période de gel qui s'en est ensuivie entre 2012 et 2018¹⁰⁹. En 2019, le niveau du salaire minimum (650 euros bruts mensuels pour les travailleurs sans qualification professionnelle ni expérience préalable) est toujours inférieur de 16 % en termes nominaux à celui de 2010. Le salaire minimum des jeunes de moins de 25 ans a par ailleurs été supprimé et est désormais aligné sur le salaire minimum général. La forte revalorisation du salaire minimum ainsi que la suppression du salaire minimum jeune interviennent dans le cadre de la sortie, en août 2018, du plan d'aide de 2010. Elles s'inscrivent dans une série de mesures expansionnistes, dans un contexte d'amélioration des principaux indicateurs économiques.

En Espagne, le passage d'environ 859 à 1050 euros bruts mensuels¹¹⁰ du salaire minimum interprofessionnel (SMI) représente une accélération significative par rapport aux augmentations de 2017 (+8 %) et de 2018 (+4 %). En 2018, le salaire minimum représentait 41 % du salaire médian, soit un des niveaux les plus faibles en comparaison internationale. Cette hausse historique est motivée par le souhait du gouvernement de faire profiter les plus

¹⁰⁹ Jusqu'en 2012, le salaire minimum était déterminé par les partenaires sociaux. Une loi promulguée en 2013 donne davantage de marges de manœuvre au gouvernement, qui fixe le salaire minimum après consultation des cinq principales organisations des partenaires sociaux. Ce nouveau mécanisme a été mis en œuvre pour la première fois en 2019, suite à la sortie du plan d'aide en août 2018.

¹¹⁰ Le salaire minimum interprofessionnel est versé en 14 mensualités.

modestes de la croissance retrouvée après des années d'austérité (le PIB a augmenté de 3,1% en 2017). Cette mesure du gouvernement de Pedro Sanchez, issue d'un compromis avec le parti d'extrême-gauche Podemos, va plus loin que l'accord de décembre 2017 entre le gouvernement, les deux syndicats UGT et CCOO et les principales organisations patronales qui avaient établi une augmentation progressive du salaire minimum interprofessionnel de +5 % en 2019 et +9,7 % en 2020.

Au Royaume-Uni¹¹¹ et en Corée du Sud, les revalorisations du salaire minimum d'environ 5 % et de 11 % respectivement en 2019 s'inscrivent dans un objectif politique de long terme.

Au Royaume-Uni, lors de l'entrée en vigueur en 2016 du *National Living Wage*, qui a remplacé le *National Minimum Wage* pour les travailleurs de 25 ans et plus, le gouvernement a fixé une cible de 60 % du salaire médian à horizon 2020, le salaire minimum représentant à cette date 49 % du salaire médian¹¹². Cet objectif gouvernemental était motivé par un souhait de revalorisation de la valeur travail et de réduction du recours aux prestations sociales. L'instauration du *National Living Wage* avait également vocation à favoriser des gains de productivité par la revalorisation salariale¹¹³, dans un contexte de niveau de productivité très dégradé. Lors du congrès du Parti conservateur britannique, le Chancelier de l'Echiquier Sajid Javid a annoncé une augmentation de la cible de salaire minimum à 66 % du salaire médian d'ici 2024. Cette cible porterait le *National Living Wage* au niveau par rapport au salaire médian le plus élevé d'Europe (plus élevé, même en termes bruts, que celui en France). Le Chancelier propose par ailleurs l'accès au *National Living Wage* dès 23 ans à partir de 2021 et dès 21 ans à partir de 2023, contre 25 ans actuellement.

Dans son dernier rapport de novembre 2018, la *Low Pay Commission* recommande que le *National Living Wage* poursuive sa hausse pour atteindre la cible de 60 % du revenu médian d'ici 2020, ce qui correspondrait à un niveau de 8,62 £/h (+5 % par rapport au niveau d'avril 2019). Les hausses successives du *National Minimum Wage* et du *National Living Wage* se sont accompagnées d'une inflation plus forte au Royaume-Uni que dans l'ensemble de la zone euro¹¹⁴. La Commission a néanmoins fait savoir que ses recommandations reposaient sur un scénario de sortie de l'Union Européenne relativement souple et qu'elles pourraient ne plus être appropriées en cas de « no deal ». Une détérioration de l'environnement économique pourrait amener à reporter les objectifs pour préserver l'emploi. Un rapport¹¹⁵ a été commandé par le gouvernement britannique en vue de définir le mandat de la *Low Pay Commission* au-delà de 2020. Ce rapport conclut qu'au vu de littérature existante une cible plus ambitieuse du *National Living Wage* entre 60% et 2/3 du salaire médian est envisageable. Arindrajit Dube recommande que ces cibles plus ambitieuses soient accompagnées d'un mandat précis pour la *Low Pay*

¹¹¹ Cette revalorisation porte uniquement pour les travailleurs de plus de 25 ans.

¹¹² A titre de comparaison, le ratio salaire minimum sur salaire médian se situe à 62 % en France en 2016 ; c'est le niveau le plus élevé des pays disposant d'un salaire minimum dans l'Union Européenne (Source : OCDE).

¹¹³ Chapitre 3 du Rapport 2016 du Groupe d'experts sur le SMIC.

¹¹⁴ Depuis 2006, l'inflation au Royaume-Uni est plus élevée qu'en zone euro, l'année 2015 exceptée (Source: Eurostat).

¹¹⁵ « Impacts of minimum wages: review of the international evidence », Arindrajit Dube, 4 novembre 2019.

Commission précisant ses leviers d'action pour implémenter, évaluer et recalibrer si nécessaire les hausses du *National Living Wage*.

En Corée du Sud, un objectif d'augmentation de 50 % d'ici 2020, soit 10 000 won sud-coréen par heure (environ 7,6 euros/h) a été adopté par le président Moon Jae-In en 2017, avec la volonté que les salaires soutiennent la croissance économique. Dans les faits, le salaire minimum a augmenté de 16,4 % en janvier 2018, puis de 10,9 % en janvier 2019. L'augmentation annuelle de 2020 a été fixée à 2,9 % par la Commission coréenne sur le salaire minimum. Le niveau de 8 590 wons ainsi prévu pour 2020 ne permettra pas d'atteindre l'objectif de 10 000 wons affiché par le gouvernement.

En Afrique du Sud, un salaire minimum a été instauré en janvier 2019, fixé à 3 500 rands/mois, ou 20 rands/h, soit environ 1,25 euros/h. Des salaires minima de branche existaient néanmoins et couvraient 78 % des travailleurs. Adopté en mai 2018 par une très large majorité parlementaire après l'élection de Cyril Ramaphosa, ce salaire minimum a vocation à accélérer le développement économique et à promouvoir la justice sociale dans un des pays les plus inégalitaires au monde. Il permettrait d'augmenter le salaire mensuel de 47 % des travailleurs sud-africains, et favoriserait en particulier les travailleurs domestiques (90 % gagnent moins que ce salaire) et les travailleurs agricoles (84,5 %)¹¹⁶. Cette décision a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part du principal parti d'opposition, l'Alliance Démocratique, qui y voit un facteur d'accroissement du niveau chômage déjà très élevé (environ 27 % de la population active en 2018). Le deuxième syndicat du pays, la SAFTU dénonce le montant du revenu minimum, jugé trop faible.

Aux Pays-Bas, le gouvernement a décidé de réformer le système du salaire minimum jeune. Le salaire minimum légal est minoré pour les employés de moins de 22 ans (21 ans depuis le 1^{er} juillet 2019) et augmente avec l'âge. Une réforme en deux étapes a rapproché le salaire minimum « jeune » du droit commun : d'une part en abaissant de 23 à 21 ans l'âge auquel le salaire intégral s'applique, d'autre part en augmentant le niveau de salaire minoré pour les 18-20 ans. Parallèlement, le gouvernement a mis en place un régime de compensation pour les employeurs afin de modérer l'augmentation des coûts salariaux.

Enfin, au Portugal, Antonio Costa, renommé Premier ministre après la victoire du parti socialiste aux élections du 6 octobre dernier, s'est engagé à augmenter le salaire minimum de 25 % d'ici 2023 (soit 750 € mensuels, versés sur 14 mois). Cette mesure s'inscrit dans un contexte de forte reprise économique depuis 2016. Les syndicats souhaitent une hausse plus rapide, tandis que les organisations patronales demandent que la mesure soit accompagnée d'une baisse des charges fiscales. Le salaire minimum avait déjà augmenté de 24 % entre 2014 et 2019. Actuellement fixé à 600 € par mois et versé en 14 mensualités (soit 700 € en moyenne mensuelle), le niveau du salaire minimum au Portugal est relativement modeste par rapport aux autres pays européens. Exprimé en pourcentage du salaire médian, il s'établit néanmoins à 61 % en 2018, d'après les chiffres de l'OCDE, soit le niveau le plus élevé après la France parmi les

¹¹⁶ "A National Minimum Wage for South Africa", National Economic Development and Labour Council, 2016.

pays de l'Union Européenne. Des négociations sont en cours entre les partenaires sociaux et le Gouvernement pour parvenir à un accord sur le rythme d'augmentation du salaire minimum.

Aux Etats-Unis, l'éventuelle augmentation du salaire minimum fédéral, resté au niveau de 2009 (7,25 \$/h) alors que sa valeur en termes réels s'est depuis érodée de 17 %¹¹⁷, fait l'objet de vifs débats. La Chambre des Représentants, contrôlée par l'opposition parlementaire démocrate, a adopté en 2019 une proposition de loi prévoyant (i) une hausse du salaire minimum de 7,25 \$ à 15 \$ étalée sur la période 2020-2026, (ii) son indexation sur l'évolution du salaire médian, et (iii) l'abrogation progressive des exceptions au salaire minimum qui s'appliquent aux salariés handicapés ou rémunérés au pourboire. Ce texte ne devrait pas être examiné par le Sénat, contrôlé par les Républicains, qui s'y opposent, mais témoigne de l'importance de cette thématique au sein du débat politique national. Les candidats à l'investiture Démocrate en vue de l'élection présidentielle de 2020 appuient unanimement ce projet de loi. Les groupes d'intérêt des entreprises américaines, notamment l'U.S. Chamber of Commerce, se disent d'ailleurs ouverts à des négociations sur une revalorisation du salaire minimum alors qu'ils ont longtemps rejeté cette possibilité.

Les collectivités territoriales (Etats fédérés, villes, comtés) ont la possibilité d'établir un salaire minimum supérieur à la norme fédérale ; 29 Etats fédérés sur 50 disposent d'un plancher plus élevé que 7,25 \$. En l'absence d'avancée au niveau fédéral, les principales augmentations sont intervenues dans les collectivités : 18 États ont ainsi décidé une hausse de leur salaire minimum horaire local depuis 2016, et certains Etats ont décidé de le porter immédiatement ou en quelques années jusqu'à 15 \$ (Californie, Massachussets, Maryland, New Jersey, Illinois). Ces initiatives ont été reprises par plusieurs grandes villes (New York, Washington D.C., San Francisco, Philadelphie). En moyenne, en 2019, le salaire minimum effectivement appliqué aux Etats-Unis serait de 11,8 \$¹¹⁸. Néanmoins, il varie sensiblement entre Etats : entre 30 % dans le New Hampshire et 62 % du salaire médian dans l'Etat de New-York.

En Italie, l'instauration d'un salaire minimum, proposée en campagne électorale par plusieurs partis, a fait l'objet de plusieurs propositions de loi présentées au Parlement, actuellement en discussion en Commission. Le travail parlementaire est resté bloqué en raison de l'opposition de la Ligue et des partenaires sociaux, mais la nouvelle coalition gouvernementale entre le Mouvement 5 étoiles et le Parti Démocrate pourrait donner un nouvel élan. Selon le texte présenté par le Mouvement 5 étoiles, en l'absence d'un accord collectif signé par des partenaires sociaux représentatifs, le salaire minimum horaire devrait être fixé à 9 € bruts, soit environ 80 % du salaire médian¹¹⁹. Selon le parti démocrate, le niveau du salaire

¹¹⁷ Le salaire minimum fédéral représentait en 2018 33 % du salaire médian, soit le niveau exprimé en fonction du salaire médian le plus faible des pays de l'OCDE (Source : OCDE).

¹¹⁸ « *Americans are seeing highest minimum wage in history (without federal help)* », *The New York Times*, 24 Avril 2019. Le salaire minimum effectivement appliqué correspond à la moyenne des salaires minima effectivement appliqué dans chaque localité (salaire minimum fédéral, de l'Etat ou du comté) pondérée par les heures habituellement travaillées par les salariés rémunérés au salaire minimum effectif.

¹¹⁹ A titre de comparaison, le ratio salaire minimum sur salaire médian se situe à 62 % en France en 2017 ; c'est le plus élevé des pays disposant d'un salaire minimum dans l'Union Européenne. D'après « *The Dog that*

minimum devrait être fixé par une commission spécifique de partenaires sociaux et experts. Les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, qui sont actuellement en charge de négocier des conventions collectives au niveau sectoriel, se sont exprimés contre cette proposition, y voyant une perte de leurs prérogatives. Les employeurs soulignent le coût qu'une telle mesure impliquerait pour les entreprises - de l'ordre de 4,3 milliards d'euros selon l'Istat.

L'actualité récente sur les salaires minima à l'international a également été marquée par de nouvelles évaluations *ex post* notamment en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

En Allemagne, selon le dernier rapport de la *Mindestlohn Kommission*¹²⁰, l'introduction d'un salaire minimum horaire en 2015 puis sa revalorisation de 2017 n'ont pas eu d'effet négatif significatif sur l'emploi salarié total. Elle s'est néanmoins traduite par une baisse du temps de travail effectif des personnes rémunérées au niveau du salaire minimum. Cet ajustement à la baisse du temps de travail a estompé la progression du salaire mensuel des personnes rémunérées à ce niveau de salaire. L'introduction du salaire minimum aurait également entraîné une réallocation des emplois rémunérés autour du salaire minimum des petites entreprises vers des entreprises plus importantes, dont la viabilité a été moins touchée¹²¹. La commission a soulevé le problème du non-respect du salaire minimum en Allemagne. Selon une estimation conservatrice de l'institut DIW, environ 1,3 million de salariés éligibles au salaire minimum légal ne l'auraient pas perçu en 2017. Le contournement se traduit notamment par des fraudes sur le nombre d'heures déclarées ou par le recours injustifié au statut d'indépendant. Les populations les plus touchées sont les femmes, les étrangers et les jeunes.

Au Royaume-Uni, le dernier rapport de la *Low Pay Commission*^{122 123} ainsi que le rapport d'Arindrajit Dube¹²⁴ concluent à un impact positif du *National Living Wage* sur les salaires les

barks doesn't bite : coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy » (Garnero, 2017, IZA Journal of Labor Policy, vol.7, n°1, p.3), l'Italie présente déjà des salaires minima sectoriels élevés en comparaison internationale et des taux élevés de non-respect des salaires minima sectoriels.

¹²⁰ Rapport n°2 de la Mindestlohn Kommission, juin 2018.

¹²¹ "Reallocation and the minimum wage – Evidence from Germany" (2019), C. Dustmann, A. Lindner, U. Schonberg, M. Umkehrer, P. Vom Berge, Preliminary and Incomplete Working papers.

¹²² Dans les études les plus récentes commandées par la Commission, on peut notamment citer:

(i) « *The Impact of the Introduction of the National Living Wage on Employment, Hours and Wages* » (2019), A. Aitken, P. Dolton, R. Riley, NIESR discussion paper 501. Dans cette étude, les auteurs mettent en évidence, par une estimation en différence de différence, que l'impact négatif sur l'emploi de l'instauration du *NLW* et son relèvement ultérieur en avril 2017 est pour l'instant très faible. Dans l'ensemble, ils n'ont constaté aucun effet significatif sur l'emploi ou sur le nombre d'heures travaillées. Ils identifient néanmoins des impacts légèrement négatifs sur l'emploi dans le secteur de la vente au détail et pour les femmes travaillant à temps partiel pour certaines spécifications et une des deux bases de données utilisées.

(ii) « *Minimum wage and the propensity to automate or offshore* », G. Lordan, LSE, Commissioned research for LPC's 2018 report. Les auteurs concluent, grâce à des régressions en panel avec variables de contrôle sur la période 1994-2017, qu'une augmentation du salaire minimum au Royaume-Uni a un faible impact négatif sur la part de l'emploi automatisable ou délocalisable, mais ce faible impact cache des disparités en fonction des secteurs (l'industrie notamment pour les emplois automatisables) et des groupes de salariés (les travailleurs masculins peu qualifiés et les séniors sont davantage impactés).

¹²³ "National Minimum Wage", Low Pay Commission Report 2018.

¹²⁴ Rapport commandé par le gouvernement à Arindrajit Dube en vue de définir le mandat de la *Low Pay Commission* au-delà de 2020. « Impacts of minimum wages : review of the international evidence », Arindrajit Dube, 4 novembre 2019.

plus faibles mais ne constatent pas d'impact significatif sur l'emploi et les heures travaillées. La Commission estime que les entreprises ont pu absorber l'impact du *National Living Wage* par des ajustements combinés de la structure des rémunérations (réduction des primes), une diminution des avantages non salariaux, un relèvement des prix et enfin une réduction des marges.

Aux Etats-Unis, les augmentations des salaires minima locaux ont permis de nouveaux travaux d'évaluation économique au cours des dernières années. Selon des estimations récentes, une augmentation de 10 % du salaire minimum conduirait à une baisse limitée de l'emploi, comprise entre 0,5 % et 2 %¹²⁵. L'ajustement de l'emploi prendrait la forme d'une baisse des nouvelles embauches ou des heures travaillées¹²⁶ mais n'entraînerait pas de destructions brutes d'emplois. La mesure affecterait d'autant moins l'emploi que le ratio entre le salaire minimum et le salaire médian serait faible, la distribution des salaires étant dans ce cas peu concentrée autour du salaire minimum, et serait d'une incidence limitée tant que ce ratio resterait inférieur à un seuil proche de 50 %. Dans les régions où les entreprises sont dominantes sur le marché du travail (situation de monopsonne), la majoration du salaire minimum pourrait même avoir un effet positif sur l'emploi (élasticité de +0,33¹²⁷). En situation de monopsonne, grâce à leur pouvoir de marché, les entreprises sont en effet capables d'imposer un salaire plus faible que la productivité marginale des travailleurs. A ce niveau de salaire, l'offre de travail est plus limitée, et le niveau d'emploi est plus faible qu'à l'équilibre concurrentiel. Lorsque le salaire minimum augmente et tant qu'il n'est pas supérieur à la productivité marginale des travailleurs, le niveau d'emploi augmente. Au niveau sectoriel, l'augmentation aurait des effets hétérogènes et affecterait davantage les secteurs exposés à la concurrence internationale, en particulier l'industrie (élasticité de l'emploi à son coût comprise entre -1 et -1,4), car la hausse du coût du facteur travail y encouragerait davantage la substitution du travail par le capital¹²⁸.

B. Les effets sur l'emploi de hausses du salaire minimum

Les exemples étrangers qui viennent d'être indiqués et les effets qui peuvent être attendus des modifications du salaire minimum sur l'emploi ont fait récemment l'objet d'une abondante littérature aussi bien théorique qu'empirique.

-
- ¹²⁵ Cengiz, D., & Dube, A., & Lindner, A., & Zipperer, B. (2019). "The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs: Evidence from the United States Using a Bunching Estimator", *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 134, Issue 3, August 2019, Pages 1405–1454. Aaronson, D., & French, E., & Sorkin, I., & To, T., (2018) "Industry Dynamics and the Minimum Wage: A Putty-Clay Approach". *International Economic Review*, Vol. 59, Issue 1, pp. 51-84, 2018. Dube, A, Lester, T., and Reich, M. (2016) "Minimum Wage Shocks, Employment Flows and Labor Market Frictions." *Journal of Labor Economics*, 34(3):663-704.
- ¹²⁶ Meer, J., & West, J. (2016) "Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics," *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 51(2), pages 500-522.
- ¹²⁷ Azar, J., and Huet-Vaughn, E., and Marinescu, I., and Taska, B., and Von Wachter, T. "Minimum Wage Employment Effects and Labor Market Concentration" NBER Working Paper No. 26101.
- ¹²⁸ Sorkin, I (2015), "Are There Long-Run Effects of the Minimum Wage?", *Review of Economic Dynamics* 18(2): 306-333.

En 2014, David Neumark notait que, sans refléter la tendance générale, un nombre non négligeable d'études empiriques faisaient ressortir une absence d'effet, voire un effet positif, d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi¹²⁹. Il confirme ce constat en 2018¹³⁰. Dans un rapport officiel récent visant à éclairer les choix de la Low Pay Commission, Arindrajit Dube estime que les recherches les plus récentes pointent vers une absence d'effet ou des effets d'ampleur très modeste sur l'emploi¹³¹. Dans ce qui suit, nous analyserons les contributions académiques les plus récentes faisant effectivement ressortir une absence d'effet ou un effet positif du salaire minimum sur l'emploi et qui apportent un éclairage sur les mécanismes économiques à la source de ce résultat. Comme par le passé, la très grande majorité de ces nouvelles contributions portent sur les Etats-Unis (avec quelques exceptions notables que nous évoquons ci-dessous). La raison de la focalisation sur les Etats-Unis tient à la grande diversité des politiques de salaire minimum à travers le territoire de ce pays, ce qui fournit les conditions adéquates pour apprécier les effets des variations du salaire minimum sur l'activité économique en général et sur l'emploi en particulier.

Pour ce qui concerne la France, nous indiquions dans notre rapport de 2017 que nous ne disposions que d'un nombre limité d'études, relativement anciennes par ailleurs, examinant les interactions entre les hausses du SMIC et l'emploi¹³². Nous rappelions néanmoins que des études plus récentes portant sur l'impact des allègements des cotisations sociales sur les bas salaires, ont toutes conclu à l'existence d'effets positifs de ces allègements sur l'emploi¹³³. Aucune étude nouvelle n'étant venue s'ajouter depuis lors, et tout en sachant que transposer les effets d'une politique économique d'un pays vers un autre s'avère hautement contestable, nous tenterons néanmoins d'apprécier si les études récentes portant sur des pays étrangers fournissent quelques enseignements susceptibles de s'appliquer à notre pays.

Nous débutons par un bref rappel théorique qui nous semble particulièrement utile dans l'interprétation des résultats des études empiriques.

1. Eléments théoriques sur les effets possibles du salaire minimum sur l'emploi

¹²⁹ "Employment effects of minimum wages", *IZA World of Labor*, 2014.

¹³⁰ « Il existe clairement des études qui ne révèlent aucun effet sur l'emploi, tant aux États-Unis que dans d'autres pays. Toutefois, les résultats prépondérants indiquent que les salaires minimums réduisent l'emploi des travailleurs les moins qualifiés. Les estimations précédentes suggéraient une « élasticité » d'environ -0,1 à -0,2. De nombreuses estimations se situent toujours sur cette plage, certaines sont plus proches de zéro et d'autres sont plus grandes. » (traduction des auteurs du rapport) dans «The Econometrics and Economics of the Employment Effects of Minimum Wages: Getting from Known Unknowns to Known Knowns», NBER Working Paper n° 25043, novembre 2018, p. 35.

¹³¹ *Impacts of minimum wages : review of the international evidence*, 4 novembre 2019.

<https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>

¹³² *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, 1^{er} décembre 2017, III.3, pp. 67-68.

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/444185>

¹³³ *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, 1^{er} décembre 2017, op. cit., p. 68.

Depuis les travaux pionniers de Georges Stigler¹³⁴, les économistes savent que les effets du salaire minimum sur l'emploi peuvent s'avérer radicalement différents selon l'état de la concurrence sur le marché du travail. Commençons par examiner la situation de concurrence parfaite qui sert encore souvent à représenter le fonctionnement des marchés¹³⁵.

Dans l'hypothèse de concurrence parfaite, la main-d'œuvre est supposée *totalelement mobile* et les employeurs se font concurrence sur les salaires pour les attirer. En théorie, les employeurs sont conduits à fixer des salaires égaux à la productivité des travailleurs qu'ils recrutent, sinon ces derniers iront chez leurs concurrents. L'écart entre la productivité d'un travailleur et son salaire (plus exactement le coût du travail) est donc nul. Si le gouvernement décide alors d'introduire 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. Celles-ci finiront par s'en séparer. En situation de concurrence parfaite, il n'y a donc aucune ambiguïté : toute hausse du salaire minimum aura un effet négatif sur l'emploi.

Mais la réalité du marché du travail est généralement très éloignée de cette situation de concurrence parfaite. En particulier, l'hypothèse d'une mobilité *instantanée* de la main-d'œuvre est hautement contestable. Les modèles de recherche d'emploi et d'appariement, qui constituent désormais le cadre le plus habituel des représentations du fonctionnement du marché du travail, sont bâtis sur le rejet de cette hypothèse. Ils considèrent, comme c'est le cas en pratique, que le marché du travail est « visqueux ». Cela signifie que les demandeurs d'emploi doivent dépenser du temps, de l'énergie et des ressources pour trouver ou retrouver un emploi. Lorsqu'un chômeur reçoit une proposition d'embauche et envisage de la refuser, il sait qu'il lui faudra poursuivre des recherches en général longues et coûteuses avant de recevoir éventuellement une nouvelle proposition. Ces recherches seront d'autant plus longues et coûteuses que le marché du travail sur lequel il évolue est *concentré*. La *viscosité* du marché du travail et sa *concentration* garantissent à chaque employeur un *pouvoir de monopsonie*¹³⁶ dont il peut tirer parti en fixant un salaire *plus faible* que la productivité du travailleur. Il y a désormais une « marge » entre ce que coûte et ce que rapporte un employé à son entreprise. Dans un modèle de monopsonie, les niveaux de salaire et d'emploi auxquels l'entreprise maximise son profit sont plus bas qu'en cas de concurrence pure et parfaite.

Si l'État décide alors de fixer le salaire minimum *au-dessus* du salaire (de monopsonie) choisi par l'employeur, celui-ci voit sa marge réduite. Mais, dès lors que cette marge demeure positive, il n'a aucune raison de se séparer de son personnel. Par ailleurs, la hausse du salaire minimum peut inciter certaines personnes sans emploi à chercher plus intensément du travail et à s'intéresser à des propositions qu'elles délaissaient auparavant. Les appariements sur les

¹³⁴ « The Economics of the Minimum Wage Legislation », *American Economic Review*, 36, 1946, pp. 358-365.

¹³⁵ Les analyses de cette partie sont schématiques, ils servent avant tout à donner l'intuition des résultats issus des modèles formalisés. Voir S. Carcillo, P. Cahuc et A. Zylberberg, *Labor Economics*, 2ième édition, chapitre 12, MIT Press, 2014, pour un panorama des analyses théoriques sur les effets du salaire minimum sur l'emploi.

¹³⁶ En théorie, « monopsonie » signifie un seul acheteur. Par extension, on dit qu'un employeur dispose d'un « pouvoir de monopsonie » vis-à-vis de son salarié dans la mesure où ce dernier ne peut généralement pas faire entrer en concurrence d'autres employeurs pour exiger des accroissements de salaire.

emplois vacants se réaliseront plus facilement et il y aura donc des embauches supplémentaires. In fine, dans cette situation, la hausse du salaire minimum se traduira par une *hausse* de l'emploi.

Ce résultat reste valide tant que le salaire minimum demeure en-deçà de la productivité du travailleur. Mais si des hausses poussent ce salaire à un niveau supérieur à la productivité du travail, l'entreprise se trouve dans une situation analogue à celle de la concurrence parfaite où sa marge devient négative et elle doit donc se séparer d'une partie de son personnel.

Le grand mérite de cette approche, que nous qualifierons d'approche du *monopsonne* pour simplifier, est de fournir une explication cohérente des effets divergents de variations du salaire minimum selon l'état de la concurrence sur les marchés du travail et du niveau courant du salaire minimum. Si le pouvoir de monopsonne des employeurs est fort, on peut s'attendre à ce qu'une hausse du salaire minimum ait un effet positif sur l'emploi. A l'inverse, si ce pouvoir est faible, l'effet devrait être négatif. En outre, à niveau de concurrence donné, l'effet attendu est différent selon le niveau initial du salaire minimum. Plus celui-ci est élevé, plus il s'approche de la productivité du travail d'une masse importante de salariés qui se retrouvent directement exposés à un risque de chômage en cas d'augmentation supplémentaire du salaire minimum.

2. Des effets différents selon le pouvoir de monopsonne

Une étude récente sur les Etats-Unis conforte de manière convaincante cette approche du *monopsonne*¹³⁷. Dans un premier temps, à l'aide de données portant sur tous les emplois vacants postés en ligne, les auteurs de cette étude construisent un « indice de concentration »¹³⁸ mesurant l'intensité de la concurrence sur le marché du travail pour chaque métier à un niveau relativement fin. Cet indice fournit une bonne approximation du pouvoir de monopsonne propre aux employeurs sur chaque marché. Dans un deuxième temps, les auteurs estiment les effets du salaire minimum sur l'emploi selon la valeur de « l'indice de concentration ».

Les résultats de cette étude confortent pour les États-Unis la vision imparfaitement concurrentielle décrite auparavant. Dans le tiers des marchés les moins concentrés, une hausse du salaire minimum a des effets significativement négatifs sur l'emploi (l'élasticité estimée est de -0.2). Pour le tiers des marchés au milieu de la distribution des indices de concentration, les effets sont approximativement nuls, tandis que pour le tiers des marchés les plus concentrés les effets sont significativement positifs (l'élasticité estimée est de +0.35)¹³⁹.

¹³⁷ José Azar, Emiliano Huet-Vaughn, Ioana Marinescu, Bledi Taska et Till von Wachter, "Minimum Wage Employment Effects and Labor Market Concentration", NBER Working Paper n° 26101, juillet 2019.

¹³⁸ Pour chaque métier, il s'agit de l'indice de Herfindahl-Hirschman calculé à partir des proportions d'emplois vacants postés par chaque firme sur le marché du travail propre à ce métier.

¹³⁹ Une autre étude récente, toujours sur données émanant des États-Unis, a mis en évidence l'existence d'une liaison négative entre le niveau local des salaires et le pouvoir de monopsonne des employeurs dans la zone. Cette liaison se serait affermie depuis 1976. Ce résultat incite à penser qu'aux États-Unis les employeurs utilisent effectivement leur pouvoir de monopsonne pour exercer une pression à la baisse sur les salaires. Voir

Sur le plan de la politique économique, cette étude plaide pour une hausse différenciée du salaire minimum selon l'état de la concurrence régnant sur les divers marchés du travail. Dans le cas de la France, ces résultats pourraient justifier une régionalisation du SMIC puisqu'on peut raisonnablement penser que le pouvoir de monopsonne¹⁴⁰ s'avère très différent selon les points du territoire. Ce pouvoir est vraisemblablement plus faible dans les grandes agglomérations que dans les campagnes, par exemple. Néanmoins, la régionalisation du SMIC présente de nombreux inconvénients que nous avons détaillés dans notre rapport de 2017¹⁴¹. Les présents arguments, issus de plus d'une étude sur les États-Unis, ne nous semblent pas susceptibles de faire pencher la balance dans l'autre sens.

Cette étude fournit aussi une explication plausible au grand nombre d'estimations d'études précédentes ne trouvant aucun effet significatif du salaire minimum sur l'emploi. Un tel résultat pourrait simplement refléter un effet *moyen* qui agrège des effets positifs et des effets négatifs selon l'état de la concurrence sur les marchés du travail propre à chaque métier ou territoire.

Cette relativement fréquente absence d'effet moyen du salaire minimum sur le niveau de l'emploi est corroborée par une autre étude tout aussi récente¹⁴² qui examine les effets sur l'emploi de 138 hausses du salaire minimum à travers divers points du territoire des États-Unis entre 1976 et 2016. Il est montré qu'en moyenne, pour les emplois rémunérés aux alentours du salaire minimum, les créations d'emplois compensent les destructions d'emplois. L'effet global sur l'emploi s'avère ainsi significativement nul. Mais cette étude met aussi en évidence d'importantes différences sectorielles. Par exemple, il est estimé que les hausses du salaire minimum ont un impact négatif sur l'emploi dans le secteur exposé à la concurrence internationale. Les auteurs concluent que ce sont les conditions locales des marchés qui déterminent les effets du salaire minimum sur les emplois à bas salaires. Il est donc parfaitement possible qu'à un niveau plus agrégé les effets positifs et négatifs se compensent.

3. Les effets de hausses importantes du salaire minimum

Les études précédentes examinaient des situations où les hausses du salaire minimum étaient d'ampleur limitée. Que se passe-t-il si ces hausses sont de grande ampleur ? Même dans un modèle de *monopsonne*, dès lors que le salaire minimum dépasse la productivité du

Efraim Benmelech, Nittai K. Bergman et Hyunseob Kim, "Strong Employers and Weak Employees: How Does Employer Concentration Affect Wages?", WP Northwestern University, janvier 2019.

¹⁴⁰ Pour la France, il a aussi été montré qu'une hausse de la concentration moyenne du marché du travail avait un effet négatif sur l'emploi et les salaires et pas que sur les salaires à l'embauche mais aussi des travailleurs déjà présents en entreprise. Voir Marinescu, Ioana, Ouss, Ivan et Pape, Louis-Daniel, "Wages, Hires, and Labor Market Concentration", septembre 2019, disponible sur SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3453855> et Bassanini, Andrea, Batut, Cyprien et Caroli, Eve, « Labour Market Concentration and Stayers' Wages : Evidence from France », LEDA WP 6/2019.

¹⁴¹ *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, op. cit., pp. 92-94.

¹⁴² Doruk Cengiz, Arindrajit Dube, Attila Lindner et Ben Zipperer, "The Effect of Minimum Wages on Low-Wage", *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), août 2019, pp. 1405-1454.

travailleur, on doit s'attendre à des baisses du volume de travail quel que soit le pouvoir de monopsonie des employeurs. Des études récentes sur la ville de Seattle aux États-Unis et sur la Hongrie analysent l'impact de fortes hausses du salaire minimum.

Dans la ville de Seattle, le salaire minimum horaire est passé de 9,47\$ à 11\$ en 2015, puis à 13\$ en 2016. Une étude¹⁴³ a montré que la deuxième vague de hausse (le passage à 13\$) a réduit les heures travaillées dans les emplois à bas salaires d'environ 9%, tandis que la première vague aurait eu des effets négligeables. En d'autres termes, selon cette étude, le passage à 13\$ a eu pour conséquence de diminuer le volume de travail en termes d'heures, tandis que la première hausse, plus modeste (le passage à 11\$), n'a pas eu d'effet significatif. Une autre étude¹⁴⁴ portant sur la même augmentation du salaire minimum dans la ville de Seattle et examinant le secteur de la restauration qui utilise de manière intensive des travailleurs payés au salaire minimum, montre que l'emploi dans ce secteur n'a pas été affecté. Ces deux études sur la ville de Seattle ne sont pas nécessairement contradictoires car les heures travaillées peuvent diminuer sans pertes d'emplois.

En Hongrie, à partir de l'année 2000, le ratio du salaire minimum au salaire médian est passé en deux ans de 35% à 55%. Il a été estimé¹⁴⁵ que sur les 290 000 personnes employées au salaire minimum, environ 30 000 (soit près de 10% des effectifs) ont perdu leur emploi sur les quatre années ayant suivi la hausse du salaire minimum, tandis que les autres ont bénéficié d'une très forte hausse de revenu. Les pertes d'emplois ont été particulièrement importantes dans le secteur exposé à la concurrence internationale¹⁴⁶. Étant donné cette croissance considérable du salaire minimum, les auteurs de cette étude estiment que la baisse de l'emploi peut être jugée « relativement » faible.

4. Le cas de l'Allemagne

En janvier 2015, l'Allemagne a introduit un salaire minimum national de 8,50 euros de l'heure. Avant cette introduction, environ 15% des employés étaient rémunérés en-dessous de ce salaire horaire (cette proportion s'élevait à 25% dans les territoires de l'ancienne RDA). Une étude très récente¹⁴⁷ a examiné les effets de cette introduction en prenant pour groupe test les travailleurs qui gagnaient moins que le salaire minimum avant janvier 2015 et pour groupe de contrôle les travailleurs qui gagnaient nettement plus avant et après cette date et qui donc n'ont pas été touchés par cette mesure.

¹⁴³ Ekaterina Jardim, Mark C. Long, Robert Plotnick, Emma van Inwegen, Jacob Vigdor, et Hilary Wething, "Minimum Wage Increases, Wages, and Low-Wage Employment: Evidence from Seattle", NBER Working Paper n° 23532, juin 2017, révisé en octobre 2017.

¹⁴⁴ Michael Reich, Sylvia Allegretto et Anna Godoey, « Seattle's Minimum Wage Experience 2015-16 », CWED Policy Brief, juin 2017.

¹⁴⁵ Peter Harasztosi et Attila Lindner, "Who Pays for the Minimum Wage?", *American Economic Review*, 2019, 109(8): 2693–2727.

¹⁴⁶ En moyenne 75% de l'augmentation a été reportée sur les prix et donc l'effet sur l'emploi a été plus fort dans les secteurs plus concurrentiels, où les entreprises ne peuvent pas augmenter facilement les prix.

¹⁴⁷ Christian Dustmann, Attila Lindner, Uta Schönberg, Matthias Umkehrer et Philipp vom Berge. "Reallocation Effects of the Minimum Wage: Evidence From Germany", juillet 2019, http://conference.nber.org/conf_papers/f127666.pdf

Selon cette étude, il apparaît que les variations régionales de l'emploi ne sont pas liées à la plus ou moins grande proportion d'employés touchés par l'introduction du salaire minimum dans une région. Ceci peut s'interpréter comme une absence d'effet significatif de l'introduction du salaire minimum sur le niveau de l'emploi régional et donc, a fortiori, sur l'emploi global. Néanmoins, il est aussi montré que cette introduction a donné lieu à d'importants mouvements de réallocation de la main-d'œuvre. De nombreux employés des firmes à bas salaires ont migré vers des firmes plus grandes et offrant de meilleures rémunérations, et la productivité moyenne des entreprises auraient ainsi été améliorée.

Ces résultats peuvent s'expliquer de manière plausible dans le cadre d'un modèle d'appariement. Lorsque le chômage est faible – ce qui est globalement le cas en Allemagne – un employé dans une firme peu efficiente risque de perdre son emploi lorsqu'un salaire minimum s'impose. Il est alors incité à rechercher un emploi dans de « meilleures » firmes. Comme le chômage est faible, ces dernières sont en moyenne également à la recherche de travailleurs. Des appariements plus nombreux et de meilleure qualité sont alors susceptibles de se réaliser, ce qui peut *in fine* se traduire par des créations d'emplois dans les firmes les plus efficaces et des destructions dans celles qui le sont moins, sans modification substantielle du niveau global de l'emploi.

Ce résultat plaiderait-il en faveur d'une augmentation du SMIC en France ? La transposition des résultats sur un pays à un autre pays requiert une extrême prudence car il importe de tenir compte de la structure concurrentielle du marché du travail dans le pays en question, de son degré d'exposition à la concurrence internationale, du niveau courant du salaire minimum et de son taux de chômage courant. Certes, le coût du travail au niveau du salaire minimum en France est désormais inférieur à celui de l'Allemagne, mais notre niveau de chômage est nettement plus élevé, surtout pour les travailleurs dont les rémunérations se situent aux alentours du SMIC. Dans ces conditions, et compte tenu des enseignements issus des études portant sur les allègements de contributions sociales patronales sur les bas salaires, une hausse du SMIC risquerait plutôt d'accroître le niveau du chômage que d'accélérer un processus de réallocation de la main-d'œuvre entre « bonnes » et « mauvaises » firmes.

VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le contexte général de reprise de l'activité et de l'emploi depuis 2015 s'est confirmé en 2018 malgré un ralentissement en début d'année. En 2019, l'activité devrait décélérer légèrement. La croissance du PIB qui était de 1,1% en 2016 a culminé à 2,3% en 2017 avant de s'établir à 1,7 % en 2018. Elle devrait être de 1,3% en 2019 selon l'INSEE (Point de conjoncture d'octobre 2019).

Les créations d'emplois marchands ont accéléré de 85 000 postes en glissement annuel en 2015 à 162 000 en 2016, 323 000 en 2017 avec un ralentissement à 167 000 en 2018. En 2019, ces créations d'emplois devraient se monter à un peu plus de 215 000 (Point de Conjoncture d'Octobre 2019 : Insee). La vigueur des créations d'emplois a contribué à la baisse régulière du taux de chômage qui est passé de 9,6 % (yc. DOM) au premier trimestre 2017 à 8,6 % au 3^{ème} trimestre 2019. Le taux de chômage est attendu à 8,3 % à la fin de l'année 2019 (Point de conjoncture d'Octobre 2019 : Insee).

Le fait qu'une croissance d'environ 1,25 % du PIB soit compatible avec des créations d'emplois suffisantes pour faire baisser le taux de chômage s'explique par deux facteurs. Tout d'abord, un ralentissement de la croissance de la population active dont la progression, variable selon les années, est de l'ordre de 0,5 % (0,3 % en 2017) depuis une décennie. Ensuite, les gains de productivité, presque nuls depuis le début de l'année 2019, sont les plus bas enregistrés (hors les années de retournement conjoncturel) sur les sept dernières décennies. Cette faiblesse des gains de productivité, également observée dans les autres pays européens, si elle favorise les créations d'emploi et en conséquence la baisse du chômage, ne permet pas de financer (toutes choses égales par ailleurs) des gains de pouvoir d'achat salarial sans dégrader la situation financière des entreprises. Une telle conjoncture peut contribuer à répondre à certaines difficultés d'un pays comme le nôtre qui pâtit encore d'une situation de chômage massif, mais en contrepartie elle rend plus difficile la réponse aux attentes de gains de pouvoir d'achat salarial.

En 2019, selon les prévisions d'été de la Commission Européenne, la croissance de l'économie française devrait se situer très légèrement au-dessus de celle de la Zone Euro (1,3 % contre 1,2%), un résultat qui s'explique par le ralentissement économique de certains des principaux partenaires de la France (notamment l'Allemagne et l'Italie avec des taux de croissance de 0,5 % et 0,1 %, respectivement) après quatre années pendant lesquelles son taux de croissance a été inférieur à celui de la Zone Euro.

Néanmoins, la baisse du taux de chômage en France apparaît plus tardive et de moindre ampleur que dans les pays de la Zone Euro où elle serait de 3,2 points entre 2015 et 2019 contre 2,2 points en France, selon les prévisions de croissance de la Commission Européenne de mai 2019.

Le salaire horaire réel croît à un rythme légèrement plus soutenu en France qu'en moyenne dans l'OCDE. Néanmoins, dans un contexte de chômage persistant, la hausse des salaires réels

(ici le salaire mensuel par tête déflaté par le prix de valeur ajoutée) est légèrement inférieure à 1 % par an depuis 2008 et supérieure aux gains de productivité du travail.

La situation financière des entreprises, mesurée par leur taux de marge, s'est améliorée depuis son point bas de 2013, passant de 29,7 % à 33,1 % au 2^{ème} trimestre 2019, mais elle n'a pas entièrement rattrapé son point haut d'avant la crise financière (33,3% en 2007). Cette amélioration porte la marque des politiques de grande ampleur qui ont été mises en place, tels le Pacte de Responsabilité et le CICE, et qui se sont traduites par des transferts importants en faveur des entreprises. Néanmoins, le secteur productif souffre toujours d'un déficit de compétitivité comme en témoigne un solde commercial (biens et services) continûment négatif depuis 2005. Il sera très probablement à nouveau négatif en 2019, pour la quinzième année consécutive, ce qui témoigne d'un défaut structurel de compétitivité. Dans le rapport 2018 du Groupe d'Experts sur le SMIC, une analyse spécifique avait mis en évidence que les coûts du travail, directement mais aussi indirectement *via* les consommations intermédiaires, exerçaient une influence notable sur les coûts de production des secteurs les plus exportateurs. Le coût du travail apparaît donc comme un élément de compétitivité-coût, directement pour les secteurs exportateurs mais également indirectement au travers des coûts de leurs consommations intermédiaires.

La France fait encore partie des rares pays développés souffrant d'un chômage massif. Parmi les 36 pays membres de l'OCDE, à la fin du 2^{ème} semestre 2019 seuls 4 pays (Espagne, Grèce, Italie, Turquie) connaissaient un taux de chômage supérieur à la France où, bien qu'en baisse, il s'établissait encore à 3,3 points au-dessus du taux moyen. Le taux de chômage de longue durée (chômeurs à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an), en baisse de 0,3 point sur un an, reste élevé à 3,4 % en France entière (hors Mayotte) alors que le taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans), en baisse de 2 points sur un an, s'établissait à 18,6 % au 3^{ème} trimestre 2019 en France métropolitaine. Le « halo » du chômage, constitué des personnes inactives au sens du BIT, qui ne sont donc pas considérées comme chômeuses mais souhaitent néanmoins un emploi, a été en progression depuis 2007 et s'est stabilisé à un niveau fluctuant autour d'1,6 million en France entière (hors Mayotte) depuis 2014. De même, le taux d'emploi en France, 65,5% au 3^{ème} trimestre 2019, reste au-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE qui s'établit à 68,7 %.

En proportion du salaire médian, le salaire minimum français a la double caractéristique d'être le plus élevé des pays de l'OCDE en termes de revenu disponible (i.e., hors cotisations sociales, impôt sur le revenu et après prise en compte des prestations de soutien au revenu d'activité telle la prime d'activité) et d'être dans la moyenne quand il s'agit du coût total du travail. Ce résultat, unique parmi les pays de l'OCDE, a été obtenu au cours du temps par une politique systématique et transpartisane de réduction des contributions sociales employeurs sur les bas salaires (au niveau du SMIC et de manière dégressive jusqu'à 3,5 SMIC). Ainsi, après la mise en œuvre du CICE au 1^{er} janvier 2013, les cotisations employeurs au niveau du SMIC étaient diminuées de 26 points alors qu'à compter du 1^{er} janvier 2019 et la transformation du CICE en allègements pérennes des cotisations employeurs, elles l'étaient de 40,4 points, ne laissant plus à la charge des employeurs que la cotisation accidents du travail et maladies

professionnelles correspondant à la sinistralité de l'entreprise. La politique d'allègement des contributions sociales employeurs au niveau du SMIC a donc sans doute atteint ses limites en 2019. En clair, cela signifie que les politiques de modération du coût du travail peu qualifié qui, depuis la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, ont beaucoup transité par des réductions des contributions sociales employeurs, devront désormais trouver d'autres voies.

Les raisons évoquées ci-dessus, jointes aux incertitudes qui se sont accrues ces derniers mois, conduisent le Groupe d'Experts à ne pas recommander un « coup de pouce » au 1^{er} janvier 2020.

Le rôle du SMIC comme instrument de lutte contre la pauvreté laborieuse est questionné. Les principales causes de pauvreté sont en effet à rechercher dans des durées de travail trop faibles et dans la taille du foyer, ces deux caractéristiques touchant plus particulièrement les familles monoparentales. D'autres politiques de réduction de la pauvreté laborieuse sont à rechercher dans des dispositifs mieux ciblés comme la prime d'activité. Celle-ci a été modifiée au 1^{er} janvier 2019 par une augmentation exceptionnelle de la bonification individuelle. Le Groupe d'Experts a souhaité comparer cette augmentation récente de la bonification individuelle de la prime d'activité à différents scénarios de revalorisation du SMIC. Contrairement à une revalorisation du montant forfaitaire, présentée dans les rapports précédents, une hausse de la bonification individuelle ne concerne que les ménages comportant au moins un travailleur percevant une rémunération supérieure à 0,5 SMIC mensuel. Malgré cette restriction, les simulations réalisées montrent que pour réduire la pauvreté, la mesure de hausse de 90 euros de la bonification individuelle mise en œuvre début 2019 a été plus efficace que ne l'aurait été une revalorisation exceptionnelle du SMIC à coût équivalent pour les finances publiques. Les effets d'une revalorisation de la bonification de la prime d'activité sont en effet davantage concentrés sur les premiers déciles de la distribution qu'une revalorisation du SMIC.

Le Groupe d'Experts avait souligné dans son Rapport 2018 que les modalités d'indexation du SMIC mériteraient d'être modifiées en vue d'une meilleure efficacité du marché du travail, notamment pour les salariés les moins qualifiés, une position qu'il réitère alors que l'année 2020 sera celle du cinquantenaire de la création du SMIC. Dans des périodes de forte inflation, l'automatisme de la révision (l'inflation et la moitié du pouvoir d'achat du SHBOE, ainsi qu'une revalorisation automatique quand l'inflation dépasse 2 % depuis la dernière revalorisation) pourrait brider la marge d'appréciation et de décision du Gouvernement. Le Groupe d'Experts estimait que la revalorisation automatique du SMIC conduit à des hausses régulières des plus bas salaires, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur l'emploi en écartant du marché du travail les personnes les moins qualifiées. En augmentant le SMIC, on resserre l'éventail des salaires, ce qui pousse les entreprises à choisir, à salaire égal, les personnes davantage qualifiées. L'abandon de tout ou partie de ces termes d'indexation donnerait une responsabilité accrue aux pouvoirs publics qui pourraient ainsi mieux articuler les évolutions du SMIC avec les dispositifs de lutte contre la pauvreté laborieuse, en particulier dans le contexte de la réflexion actuelle sur une unification des minimas sociaux. Il pousserait également à renforcer le rôle de la négociation collective dans la définition des normes salariales et des minima de

branche. Il rapprocherait les modalités de revalorisation du salaire minimum en France de celles existant dans les autres pays développés : parmi les 28 pays de l'OCDE (sur 36) dans lesquels existe un salaire minimum national, une automaticité de la revalorisation automatique n'existe que dans trois autres pays où elle est réglée sur la seule inflation.

Dans son Rapport 2018, le Groupe d'Experts sur le SMIC s'était penché sur l'interaction entre les évolutions du SMIC et celles des autres niveaux de salaires, notamment *via* les négociations collectives qui fixent les hiérarchies salariales de branche. Dans le Rapport 2019, l'attention du Groupe s'est portée sur les relations entre le SMIC et les rémunérations dans les Fonctions Publiques où le salaire minimum s'est imposé au fil de dispositions réglementaires comme le plancher des rémunérations indiciaires. L'examen des grilles salariales a permis de mettre en évidence que pour les agents de catégories B et C les rémunérations les plus basses ont eu tendance à s'aligner sur le SMIC au cours du temps et que nombre de carrières dans ces catégories se déroulaient à proximité du SMIC. On observe également que les carrières sont de plus en plus lentes pour les catégories B et C. Ces caractéristiques peuvent dès lors contribuer à un sentiment diffus de perte de perspectives pour les échelons considérés et de déclassement des générations récentes par rapport aux générations précédentes qui avaient des carrières plus « pentues », tous phénomènes pouvant conduire *in-fine* à des problèmes d'attractivité pour les Fonctions Publiques quand bien même la loi prévoit que la carrière des fonctionnaires se déroule sur deux grades au minimum.

Le Groupe a également souhaité s'intéresser à la question d'une rémunération minimale pour certains indépendants très subordonnés économiquement, en particulier les « travailleurs de plateforme » (UBER, Deliveroo, etc.). Si cette perspective semble légitime, elle présente des risques et de nombreuses difficultés, en particulier le risque de brider des activités dont le développement peut être favorable à la croissance et qui, par ailleurs, n'ont sans doute pas atteint la maturité de leur modèle économique. Les difficultés à mettre en place un tel niveau minimal de rémunération sont importantes. En effet, la question de la rémunération minimale n'est pas indépendante de celle d'autres droits affaiblis pour les indépendants concernés vis-à-vis de salariés (durées du travail maximales, protection sociale ou voies de contestation d'une séparation) et elle est complexe : faut-il limiter la démarche aux travailleurs indépendants de certaines plateformes ou viser plutôt les travailleurs indépendants en condition de forte subordination économique ? Faut-il compter sur une négociation collective spontanée ou incitée, ou plutôt instaurer des normes légales éventuellement supplétives de normes conventionnelles ? Si la démarche peut être déterminée, l'implémentation pratique reste très complexe. Plus de travaux et de réflexions à ce sujet sont nécessaires et l'action de politique publique, si elle paraît indispensable, doit rester prudente.

Sur la période récente, le salaire minimum a été au centre de l'actualité dans plusieurs pays. Certains pays comme l'Espagne, la Grèce, la Corée du Sud ou le Royaume-Uni ont mis en œuvre des augmentations substantielles, tandis qu'un salaire minimum a été instauré en Afrique du Sud et que les Pays-Bas ont modifié les modalités du salaire minimum jeunes. Au Portugal, l'exécutif s'est engagé à une hausse importante du salaire minimum d'ici 2023. Les débats sont

également vifs en Italie sur l'instauration d'un salaire minimum et aux Etats-Unis sur une possible revalorisation.

Enfin, des études récentes montrent que les effets sur l'emploi des hausses de salaire minimum peuvent ne pas être univoques. La *viscosité* du marché du travail et sa *concentration* garantissent à chaque employeur un *pouvoir de monopsonie* dont il peut tirer parti en fixant un salaire *plus faible* que la productivité du travailleur. Dans ces conditions, si le niveau du salaire minimum est faible au départ, son relèvement peut avoir des effets positifs sur l'emploi. Ces résultats ne peuvent cependant être transposés sur la France où le salaire minimum et le niveau de chômage sont élevés, surtout pour les travailleurs dont les rémunérations se situent aux alentours du SMIC. Dans ces conditions, et compte tenu des enseignements issus des études portant sur les allègements de contributions sociales patronales sur les bas salaires, une hausse du Smic risquerait d'accroître le niveau du chômage.

ANNEXES

- ANNEXE N°1 : Liste des personnalités auditionnées
- ANNEXE N°2 : Les effets du SMIC sur les rémunérations indiciaires dans la fonction publique
- ANNEXE N°3 : Le revenu minimal d'un travailleur indépendant
- ANNEXE N°4 : De nouvelles dispositions législatives pour « réguler socialement » les plateformes de mobilité et sécuriser leur modèle économique
- ANNEXE N°5 : L'emploi lié aux « plateformes » : un phénomène difficile à mesurer
- ANNEXE N°6 : Données transmises par l'INSEE sur le lien entre Smic, pauvreté et prime d'activité à la demande du groupe d'experts sur le Smic
- ANNEXE N°7 : Avis des partenaires sociaux.

ANNEXE N°1 : LISTES DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES.

Damien BABET, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, INSEE

Jacques BARTHELEMY, avocat en droit social, fondateur du cabinet Barthélémy et Associés

Stijn BROECKE, économiste à la direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

Charlotte CARSIN, Sous-direction des Relations Individuelles et Collectives, Direction, Générale du Travail

Jérôme GAUTIE, Professeur, Université Paris I

Anis MARRAKCHI, Direction des Etudes et Synthèses Economiques, INSEE

Jean-Christophe SCIBERRAS, directeur des ressources humaines France, Solvay

CFDT

Inès MININ, Secrétaire Nationale

Sandrine LAMBERT, Secrétaire confédérale Rémunération et Pouvoir d'achat

Augustin BOURGUGNAT, Secrétaire confédéral en charge des politiques industrielles et de la recherche

CGT

Benjamin AMAR, Dirigeant Confédéral en charge des salaires.

Alain ALPHON-LAYRE, Conseiller Confédéral

Michel ROQUES, Conseiller Confédéral

FO

Karen GOURNAY, Secrétaire Confédérale - Secteur de la Négociation Collective et des Rémunérations ;

Alexia WEISSENBACHER, Assistante Confédérale - Secteur de la Négociation Collective et des Rémunérations ;

Alain ROUSSENNAC, Assistant Confédéral – Secteur de l’Economie et du Service Public.

CFE-CGC

Raphaëlle BERTHOLON, Secrétaire Nationale Secteur Economie, Industrie, Numérique

Renan FRANCASTEL, Chargé d’Etudes Economie et Fiscalité

MEDEF

Olivier REDOULES, Directeur des Etudes Economiques

ANNEXE N°2 : LES EFFETS DU SMIC SUR LES RÉMUNÉRATIONS INDICIAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE.

ANIS MARRAKCHI

*INSEE, DÉPARTEMENT DES ETUDES
ECONOMIQUES (AU MOMENT DE LA
RÉDACTION DE L'ÉTUDE)*



Version : 25 octobre 2019

Document préparé pour le rapport 2019 du Groupe d'experts sur le SMIC

Ce document ne reflète pas nécessairement les opinions de l'INSEE

INTRODUCTION

Le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (Smic) est un élément important de la politique salariale des entreprises du secteur privé, directement en tant que salaire horaire plancher légal devant être strictement respecté pour pratiquement tous les salariés de ce secteur, et de par le rôle de norme qu'il joue sur l'ensemble des salaires.

Si plusieurs travaux de la Dares et de l'Insee examinent les effets des revalorisations du Smic sur les salaires versés dans le secteur privé, il n'y en a pas qui examinent cette question dans le secteur public. L'objet de ce travail serait de pallier ce manque en examinant les évolutions de rémunération indiciaire dans la Fonction Publique en lien avec celles du Smic. En effet, même si le Smic ne concerne au départ que le secteur privé, un arrêt du Conseil d'État¹⁴⁸ a établi que le minimum de rémunération d'un agent titulaire de la Fonction Publique ne saurait être inférieur au Smic. Cet arrêt a été suivi d'un ensemble d'autres textes qui sont venus l'appuyer, établissant un lien juridique entre le Smic et les rémunérations indiciaires dans la Fonction d'État dont il convient de mesurer les effets.

Ce travail reconstruit les carrières indiciaires de certaines catégories d'agents de la fonction publique telles qu'elles sont prévues par les textes réglementaires. La carrière d'un agent de la fonction publique peut être décrite comme la succession de positions statutaires décrites au moyen de corps ou de cadres d'emploi, de grades, d'échelons et de chevrons. Les textes ne se contentent pas d'indiquer le niveau de rémunération indiciaire correspondant à une position statutaire donnée : elles donnent aussi des éléments sur la durée dans chaque position et leur succession. La carrière indiciaire est alors définie comme la succession de positions que connaîtrait un agent en appliquant les seuls textes réglementaires. Le cœur de ce travail est d'examiner comment ces carrières ont évolué par rapport au smic. Son principal résultat est de mettre en évidence l'écrasement des carrières indiciaires des agents de catégorie C et un resserrement des carrières des agents de catégorie B induit par l'évolution plus dynamique du Smic que les rémunérations indiciaires de cette catégorie.

¹⁴⁸ Conseil d'Etat, Section, du 23 avril 1982, 36851

En réalité, ces carrières indiciaires correspondent à des constructions abstraites : d'autres éléments peuvent intervenir pouvant jouer sur la carrière réelle d'un agent et sur sa rémunération : sa carrière peut être accélérée (ou ralentie) en fonction de sa notation, il peut passer des examens professionnels, Pour investiguer dans quelle mesure ces évolutions ont impacté les carrières et rémunérations indiciaires effectives des agents de la fonction publique, des éléments complémentaires et des éléments de mise en perspective sont présentés, à partir de données réelles, suggérant que le resserrement des carrières induit par l'évolution du Smic observé à partir des textes réglementaires se retrouve dans les carrières indiciaires réelles.

Au-delà des rémunérations indiciaires, les fonctionnaires peuvent également percevoir des primes. Les agents dont les rémunérations indiciaires sont proches du Smic perçoivent des primes leur permettant d'avoir une rémunération réelle en moyenne significativement plus élevée, avec une part des primes en moyenne de l'ordre de 20%. Néanmoins, cette part des primes est restée globalement constante pour les catégories B et C et ne semble pas avoir été utilisée pour compenser l'écrasement ou le resserrement des carrières indiciaires telles qu'elles sont définies par les textes réglementaires.

1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE .

1.1. L'organisation de la Fonction Publique et de la rémunération de ses agents fonctionnaires

1.1.1. Comment sont organisées les carrières des fonctionnaires ?

Tous les fonctionnaires appartiennent à un corps de catégorie A, B ou C. Ces corps sont constitués d'un ensemble de grades, eux-mêmes constitués d'échelons. Le passage d'un échelon à l'échelon supérieur dépend essentiellement de l'ancienneté de l'agent. Des décrets définissent l'ancienneté nécessaire pour chaque passage d'échelon. Le passage d'un grade à l'autre se fait par promotion au choix ou après passage d'un examen. Il nécessite généralement une ancienneté minimale. Sauf cas particuliers (réussite à un concours, revalorisations catégorielles d'un corps¹⁴⁹, nomination au choix, etc.), un fonctionnaire effectue l'ensemble de sa carrière dans le même corps.

À titre d'exemple, le corps des adjoints techniques territoriaux est un corps de catégorie C. Ce corps comporte trois grades : les adjoints techniques, les adjoints techniques principaux de seconde classe, et les adjoints techniques principaux de première classe. Chaque grade comporte un certain nombre d'échelons : 11 pour le premier grade, 12 pour le second et 12 pour le troisième.

1.1.2. Les rémunérations des fonctionnaires : une construction complexe

La rémunération brute d'un fonctionnaire de la Fonction Publique comporte deux grandes catégories de revenus :

- La rémunération indiciaire brute : cette partie est déterminée par un ensemble de décrets. Pour chaque agent titulaire, la connaissance de son corps, grade et échelon suffit à connaître exactement sa rémunération indiciaire brute.
- Les primes et autres indemnités : les primes reçues par les agents sont en grande partie déterminées par leur administration. De ce fait, il n'est pas possible d'identifier à partir de documents publics réglementaires ou légaux les primes reçues par un agent donné. Elles

¹⁴⁹ Par exemple la revalorisation du corps des Instituteurs (catégorie B) en Professeurs des écoles (catégorie A) prévue par la loi d'orientation sur l'école de juillet 1989.

peuvent varier en fonction du corps, du grade, de la fonction, de l'administration de rattachement, de la situation familiale et personnelle, de la performance, etc.

Ce travail traitera –sauf explicitement indiqué– de la rémunération indiciaire brute.

1.1.3. Détermination de la rémunération indiciaire brute d'un agent

À chaque échelon de chaque grade de chaque corps de la fonction publique correspond à un Indice Brut. La correspondance entre l'échelon et l'Indice Brut est fixée par un ensemble de décrets. À chaque Indice Brut correspond un Indice Majoré^{150,151}. La correspondance entre les Indices Bruts et les indices Majorés se fait au travers d'un tableau de correspondance fixé par décret. Pour obtenir la rémunération indiciaire brute, il faut multiplier l'Indice Majoré par la "valeur du point d'indice"¹⁵², fixée par décret.

Il y a donc trois moyens de revaloriser la rémunération indiciaire d'un agent à corps/grade/échelon inchangés :

- à travers des mesures catégorielles par l'augmentation de l'Indice Brut correspondant à l'échelon ;
- à travers le tableau de correspondance IB-IM par une modification de l'Indice Majoré correspondant à l'Indice Brut de l'échelon ;
- à travers la revalorisation du point d'indice par une augmentation de la valeur du point d'Indice Majoré.

Le graphique suivant résume la façon avec laquelle est déterminée la rémunération indiciaire brute pour un corps spécifique, ici le corps des adjoints techniques territoriaux (catégorie C).

¹⁵⁰ Les Indices Majorés sont ce qu'on appelle communément les points d'indice.

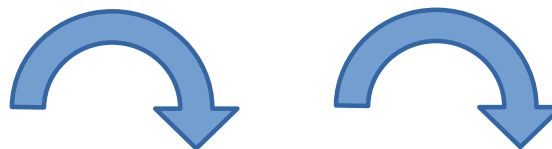
¹⁵¹ Un Indice Majoré n'est pas forcément plus grand que l'Indice Brut correspondant. Il est le plus souvent plus petit.

¹⁵² La valeur du point d'indice n'est pas fixe : elle peut être plus élevée pour les Indices Majorés les plus faibles que pour les Indices Majorés les plus élevés.

Graphique 1 : Indices Bruts, Indices Majorés et rémunération indiciaires brutes dans le corps des adjoints techniques territoriaux

Correspondance entre corps/grade/échelon et indice brut

Passage de l'indice majoré à la rémunération brute (multiplication par la valeur du point d'indice majoré, actuellement 4,686025 €)



| Corps | | | Indice brut | Indice majoré | Rémunération indiciaire brute |
|----------------------|--|---------|-------------|---------------|-------------------------------|
| Durée dans l'échelon | Grade | Echelon | | | |
| 1 an | Adjoint technique | 1 | 348 | 326 | 1 528 € |
| 2 ans | | 2 | 350 | 327 | 1 532 € |
| 2 ans | | 3 | 351 | 328 | 1 537 € |
| 2 ans | | 4 | 353 | 329 | 1 542 € |
| 2 ans | | 5 | 354 | 330 | 1 546 € |
| 2 ans | | 6 | 356 | 332 | 1 556 € |
| 2 ans | | 7 | 361 | 335 | 1 570 € |
| 2 ans | | 8 | 366 | 339 | 1 589 € |
| 3 ans | | 9 | 372 | 343 | 1 607 € |
| 3 ans | | 10 | 386 | 354 | 1 659 € |
| | | 11 | 407 | 367 | 1 720 € |
| 1 an | Adjoint technique principal de 2nde classe | 1 | 351 | 328 | 1 537 € |
| 2 ans | | 2 | 354 | 330 | 1 546 € |
| 2 ans | | 3 | 358 | 333 | 1 560 € |
| 2 ans | | 4 | 362 | 336 | 1 575 € |
| 2 ans | | 5 | 374 | 345 | 1 617 € |
| 2 ans | | 6 | 381 | 351 | 1 645 € |
| 2 ans | | 7 | 403 | 364 | 1 706 € |
| 2 ans | | 8 | 430 | 380 | 1 781 € |
| 3 ans | | 9 | 444 | 390 | 1 828 € |
| 3 ans | | 10 | 459 | 402 | 1 884 € |
| 4 ans | | 11 | 471 | 411 | 1 926 € |
| | | 12 | 483 | 418 | 1 959 € |
| 1 an | Adjoint technique principal de 1ère classe | 1 | 380 | 350 | 1 640 € |
| 1 an | | 2 | 393 | 358 | 1 678 € |
| 2 ans | | 3 | 412 | 368 | 1 724 € |
| 2 ans | | 4 | 430 | 380 | 1 781 € |
| 2 ans | | 5 | 448 | 393 | 1 842 € |
| 2 ans | | 6 | 460 | 403 | 1 888 € |
| 3 ans | | 7 | 478 | 415 | 1 945 € |
| 3 ans | | 8 | 499 | 430 | 2 015 € |
| 3 ans | | 9 | 525 | 450 | 2 109 € |
| 3 ans | | 10 | 548 | 466 | 2 184 € |



Correspondance entre indice brut et indice majoré (tableau de correspondance)

1.2. Le Smic et la Fonction Publique

1.2.1. La rémunération minimale dans la fonction publique

Selon un décret de 1985¹⁵³ régulièrement mis à jour, le traitement indiciaire brut d'un agent titulaire à temps complet ne peut être inférieur, à la date de la rédaction de ce travail, à la rémunération afférente à l'indice majoré 309, ce qui équivaut à une rémunération indiciaire brute de 1 447,98 € par mois. Ce montant est inférieur au Smic brut qui est de 1 521,22 € par mois depuis sa dernière revalorisation du 1^{er} janvier 2019.

Une série de décisions entérinent le fait que la rémunération mensuelle dans la Fonction Publique ne puisse être inférieure au Smic mensuel brut :

- une décision du Conseil d'État¹⁵⁴ et le rattrapage de la grille indiciaire par le Smic conduisent en 1991 à la création d'une indemnité différentielle¹⁵⁵. Cette indemnité différentielle est versée à chaque fonctionnaire percevant une rémunération brute mensuelle inférieure au Smic mensuel brut ;
- le 1er avril 1998, un décret¹⁵⁶ confirme les résultats de négociations salariales selon lesquelles aucune rémunération indiciaire brute ne serait plus inférieure au Smic. Les Indices Bruts les plus bas de la fonction publique ont donc été fortement révisés à la hausse par ce décret. Dans le résumé du décret, nous retrouvons la citation suivante : "LES RECENTES NEGOCIATIONS SALARIALES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT ONT PORTE SUR LA REVALORISATION DES BAS SALAIRES, DE SORTE QUE DESORMAIS AUCUN TRAITEMENT INDICIAIRE BRUT DANS LA FONCTION PUBLIQUE NE SOIT INFERIEUR AU SMIC."

Au final, la rémunération indiciaire brute minimale des fonctionnaires à temps complet (l'échelon le plus bas du premier grade de la catégorie C) est de 1 528 € par an (à la date de la rédaction de ce travail).

1.2.2. La rémunération minimale dans la Fonction Publique : qui est concerné ?

Parmi les 5 525 902 agents de la fonction publique au 31/12/2017, 35 % appartenaient à la catégorie A (y compris 2 % de A+), 19 % à la catégorie B et 45 % à la catégorie C. Ces derniers sont les plus concernés par la rémunération minimale¹⁵⁷. La catégorie C représente un total de 2 470 876 agents, dont 491 184 appartenant à la fonction publique d'État (20 % de la FPE), 563 149 à la fonction publique hospitalière (48 % de la FPH) et 1 416 543 à la fonction publique territoriale (75 % de la FPT). Les agents fonctionnaires de catégorie C sont fonctionnaires à 46 % dans la FPE, 75 % dans la FPH et 78 % dans la FPT.

Globalement en 2016, la rémunération indiciaire brute moyenne des fonctionnaires à temps plein est égale à 1,47 fois le Smic, soit 1,72 fois le Smic dans la FPE, 1,35 fois les Smic dans la FPH et 1,26 fois le Smic dans la FPT¹⁵⁸.

En se limitant à la catégorie C, la rémunération indiciaire brute moyenne des fonctionnaires est égale à 1,18 fois le Smic dans la FPE, à 1,17 fois le Smic dans la FPH et 1,13 fois le Smic dans la FPT. Les rémunérations indiciaires brutes dans la catégorie C de la Fonction Publique, mais

¹⁵³ Décret 85-1148, article 8.

¹⁵⁴ Conseil d'Etat, Section, du 23 avril 1982, 36851.

¹⁵⁵ Décret 91-769.

¹⁵⁶ Décret 98-232.

¹⁵⁷ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2019.

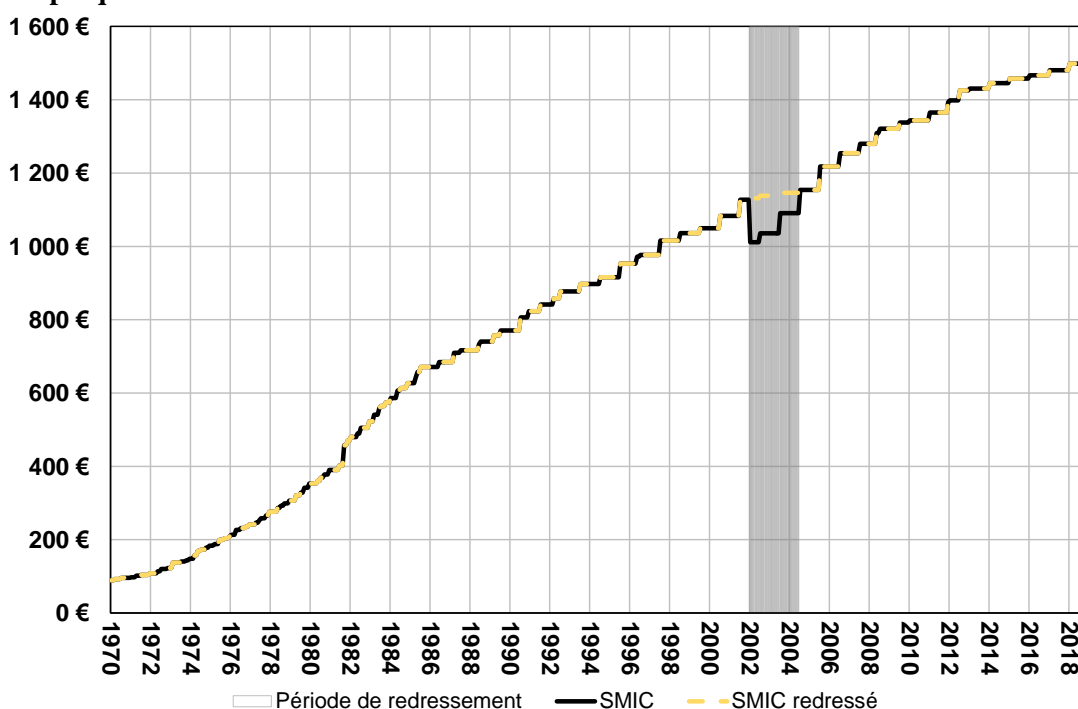
¹⁵⁸ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2018.

également dans l'ensemble de la FPH et la FPT, sont donc relativement proches du Smic et sont susceptibles d'être touchées par ses revalorisations.

1.2.3. Le Smic et les 35 heures

Le 1^{er} janvier 2002, la Fonction Publique passe officiellement au régime des 35 heures. Le Smic étant défini au niveau horaire, le passage aux 35 heures fait brutalement chuter le Smic mensuel brut applicable, sans que cela n'ait eu d'effet sur les rémunérations des agents en place dans la Fonction Publique puisque celle-ci ne relève d'une autre logique de fixation (cf. [Les rémunérations dans la Fonction Publique : une construction complexe](#)). Les fortes revalorisations du Smic horaire entre début 2002 et mi-2004 permettent au Smic mensuel brut de rattraper et dépasser sa valeur de fin 2001. Pour les besoins de ce travail, il sera uniquement fait référence dans la suite à un Smic mensuel brut redressé des effets du passage aux 35 heures entre janvier 2002 et juin 2004.

Graphique 2 : Smic mensuel brut et Smic mensuel brut redressé



2. PRÉSENTATION DES SOURCES ET DE LEURS EXPLOITATIONS

2.1. Description de la source juridique et de ses exploitations

2.1.1. Description de la source juridique

Pour chaque catégorie de la Fonction Publique, les différentes composantes de la rémunération indiciaire brute et de l'avancement sont fixées par décret ou arrêté :

- des dispositions statutaires fixent pour chaque corps :
 - o les indices bruts correspondants à chaque grade et à chaque échelon ;
 - o les durées (minimales et/ou moyennes et/ou maximales) de chaque échelon ;
 - o les tables de passage entre anciens et nouveaux grades/échelons lors des différentes réformes et les règles d'ancienneté correspondantes ;

- La reconstitution de ces éléments depuis le 01/01/1970 a nécessité de récupérer ces dispositions, étalées sur 84 décrets et 23 arrêtés pour les principaux corps des catégories B, C et D ainsi que le corps des conseillers principaux d'éducation et les professeurs des écoles¹⁵⁹ (catégorie A) ;
- des dispositions générales fixent pour l'ensemble de la fonction publique :
 - le tableau de correspondance entre Indices Bruts et Indices Majorés ;
 - le tableau de correspondance entre Indices Majorés et rémunérations indiciaires brutes (donc la valeur du point d'indice).
- La reconstitution de ces tableaux de correspondances depuis le 01/01/1970 a nécessité de récupérer ces dispositions, étalées sur 135 décrets.

Ces différentes dispositions ont été régulièrement modifiées, abrogées et remplacées. L'analyse des textes réglementaires entourant toutes ces modifications nous a permis de reconstituer, à partir de janvier 1970 (mois de la création du Smic) et pour chaque mois jusqu'à décembre 2018, l'ensemble des éléments permettant de calculer la rémunération indiciaire brute et l'évolution de l'ancienneté d'un agent en poste dans un corps de catégorie B, C ou D, ainsi que celles des agents des corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d'éducation (catégorie A).

2.1.2. Les exploitations de la source juridique

La source juridique a permis un certain nombre d'exploitations. En particulier, un outil de simulation a été développé. Ce dernier permet, sur la base des évolutions réglementaires de la rémunération indiciaire brute des agents de la Fonction Publique, de simuler son évolution dans le temps. En particulier, l'outil développé nous permet d'automatiser trois exploitations :

- représenter l'évolution dans le temps de la rémunération indiciaire brute correspondant à un échelon/grade/corps donné ;
- simuler la carrière d'un agent à partir d'un certain nombre d'informations de base (date de départ de la simulation, durée de la carrière simulée, corps/grade/échelon de départ) et effectuer des comparaisons inter-temporelles. Cette simulation souffre de quelques limites :
 - la carrière simulée correspond à celle de l'agent qui monte d'échelon à chaque fois qu'il remplit les conditions minimales d'ancienneté. Il évolue donc le plus rapidement possible au sein de son grade ;
 - la carrière simulée tient uniquement compte de l'ancienneté, elle ne prend donc pas en compte les changements de grades ou de corps, qui sont dus à des promotions au choix, à des revalorisations de corps particuliers ou à la réussite à des examens/concours ;
- séparer les différentes contributions à une revalorisation de la rémunération indiciaire : glissement vieillesse-technicité (GVT, illustrant l'évolution de la carrière), mesures catégorielles, correspondance IB-IM, revalorisation du point d'indice.

2.2. Description de la source statistique et de ses exploitations

2.2.1. Description de la source statistique

¹⁵⁹ Le corps des professeurs des écoles est créé en 1989 par la loi d'orientation sur l'éducation 89-486. À partir de cette date, il suit la même grille indiciaire que le corps des conseillers principaux d'éducation.

La source statistique utilisée est celle du panel dit « tous salariés » issu des Déclarations Annuelles des Données Sociales (DADS) et des Fichiers Généraux de l'État (FGE). Ce panel « tous salariés » permet de suivre l'ensemble des individus nés en octobre d'une année paire, de 1976 à 2015. Le panel couvre le champ des DADS et des FGE, c'est-à-dire les salariés non-agricoles du privé et de l'État, y compris les salariés des entreprises publiques. Les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière sont incluses à partir des années 80 : en 1988 pour les collectivités territoriales et en 1984 pour la FPH. Le panel est constitué à partir de fichiers annuels, il n'y a donc pas d'informations infra-annuelles.

Au final, le panel permet de suivre l'ensemble des individus nés en octobre d'une année paire année par année. Pour les besoins de ce travail et en raison de questions liées à la qualité des données et l'unicité des sources, le fichier est exploité entre les années 1991 et 2008, essentiellement sur le champ de la Fonction Publique d'État. Sur cette période, le panel permet notamment de connaître :

- pour l'ensemble des individus : le salaire brut et la quotité de travail dans l'année ;
- pour la fonction publique : la catégorie (C/B/A) ;
- pour la Fonction Publique d'Etat : l'échelon, le grade, le corps, la rémunération indiciaire brute et l'indice majoré.

2.2.2. Les exploitations de la source statistique

La principale exploitation de la source statistique a consisté à vérifier la concordance des simulations sur la base de la source juridique avec les données issues du panel. En pratique, deux exploitations ont été menées :

- le suivi de cohortes de nouveaux entrants à l'échelon le plus bas de la catégorie C de la Fonction Publique dans le but de comparer l'évolution de leurs carrières et rémunérations avec ce que donne l'outil de simulation de carrières issu de la source juridique ;
- la comparaison dans le temps de la rémunération indiciaire brute des agents de la fonction publique avec leur rémunération brute totale. L'objectif est d'enrichir le diagnostic fait par ailleurs sur les rémunérations indiciaires brutes et le Smic.

2.3. Les limites des sources utilisées

La nature des rémunérations publiques ne permet pas de facilement établir un lien statistique entre les augmentations du SMIC et les variations de rémunération. De précédentes études sur le secteur privé ont permis d'établir de tels liens en se basant sur la multiplicité des minima de branches et leurs variations face à une augmentation du SMIC¹⁶⁰. Une telle variabilité n'existe pas dans la fonction publique, la rémunération indiciaire brute minimale étant la même dans l'ensemble de la fonction publique. Les éléments présentés sont donc illustratifs de la façon dont le Smic peut impacter les rémunérations publiques, et ne constituent pas des preuves statistiques de son effet.

¹⁶⁰ D. Fougère, E. Gautier, and S. Roux, (2018) Wage Floor Rigidity in Industry-Level Agreements: Evidence from France, *Labour Economics*, Volume 55, pages 72-97 (Dec 2018).

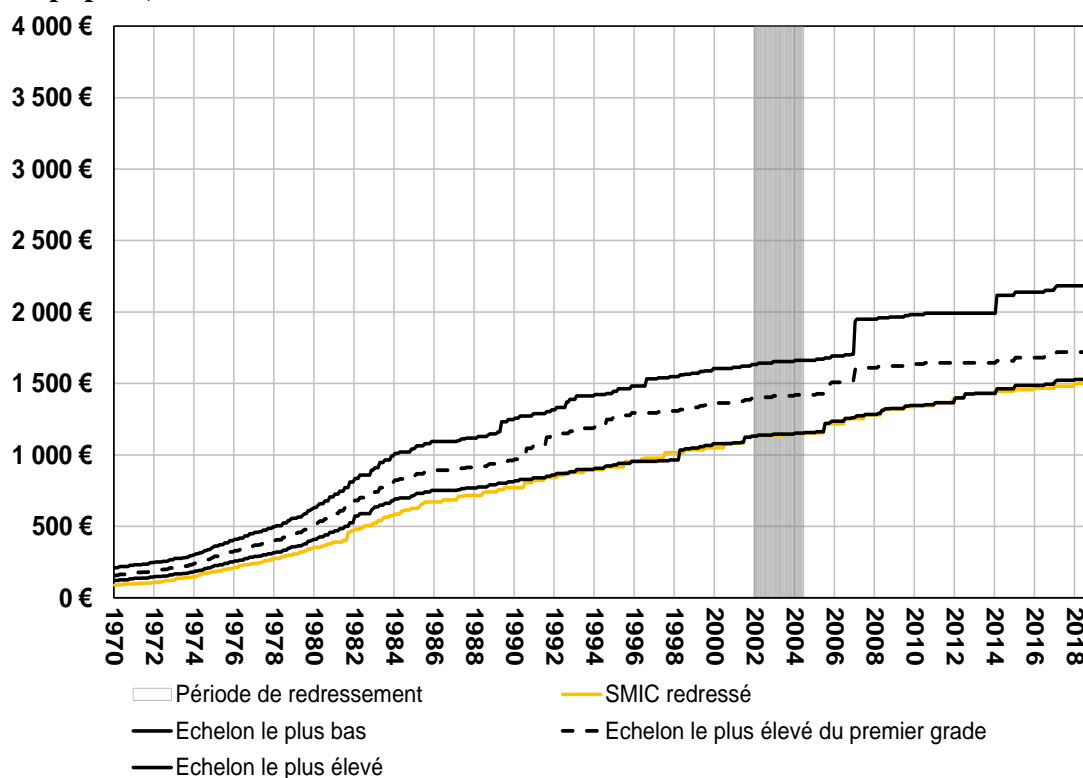
3. FONCTIONS PUBLIQUES ET SMIC : COMMENT SE POSITIONNEMENT LES RÉMUNÉRATIONS INDICIAIRES PAR RAPPORT AU SMIC ET COMMENT ÉVOLUENT-ELLES QUAND LE SMIC AUGMENTE ?

3.1. Comment se positionnent les rémunérations indiciaires des fonctionnaires par rapport au Smic ?

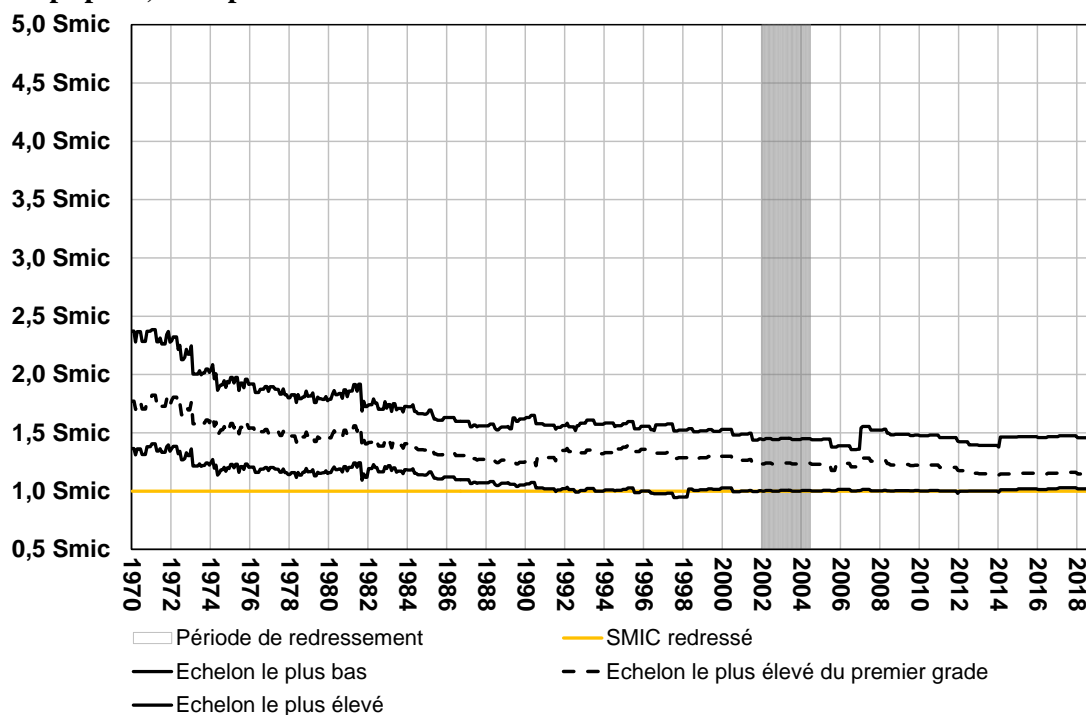
3.1.1. Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie C et Smic

Les graphiques suivants représentent les courbes enveloppes des rémunérations indiciaires brutes de la catégorie C : l'échelon le plus bas et l'échelon le plus haut de la catégorie, ainsi que l'échelon le plus haut du premier grade de la catégorie C. Un fonctionnaire à temps complet de catégorie C qui commence sa carrière au premier échelon de la catégorie C évoluerait, en fonction de son ancienneté, entre la courbe « échelon le plus bas » et la courbe « échelon le plus élevé du premier grade ». S'il bénéficie d'une promotion au choix ou à la suite de la réussite d'un examen tout en restant dans la même catégorie, il pourra prétendre à une rémunération indiciaire plus élevée, mais au plus égale à celle de la courbe « échelon le plus élevé ». Le premier graphique présente ces courbes en euros courants, le second les présente en multiples du Smic.

Graphique 3 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie C et Smic, travailleur à temps plein, euros courants



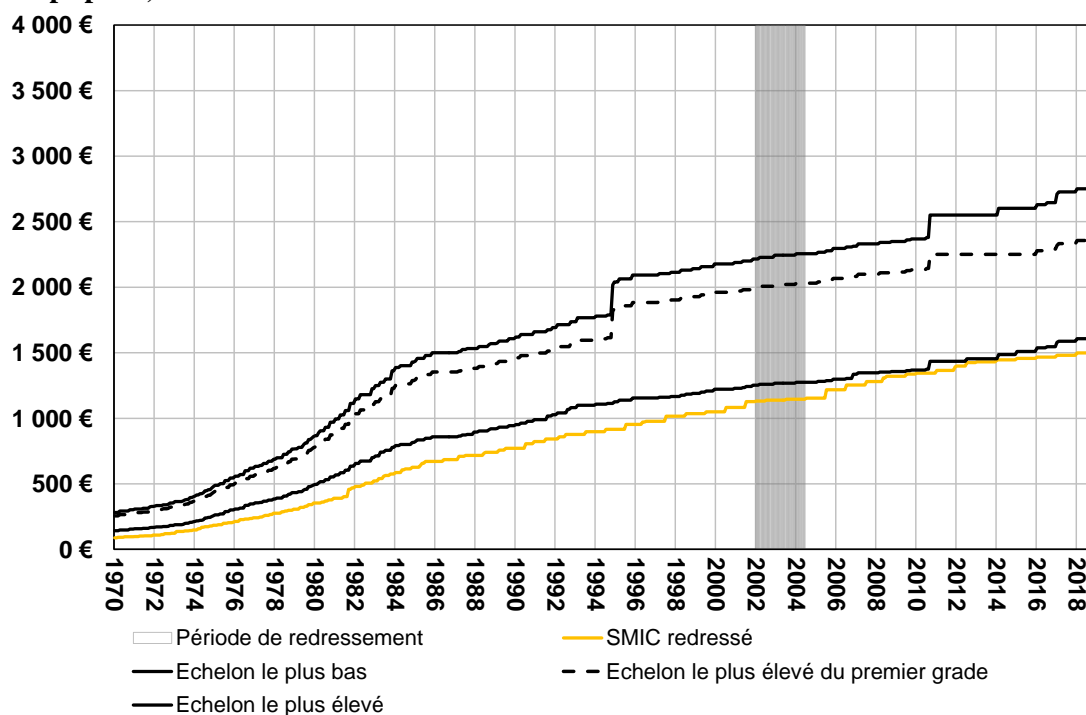
Graphique 4 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie C et Smic, travailleur à temps plein, multiples de Smic



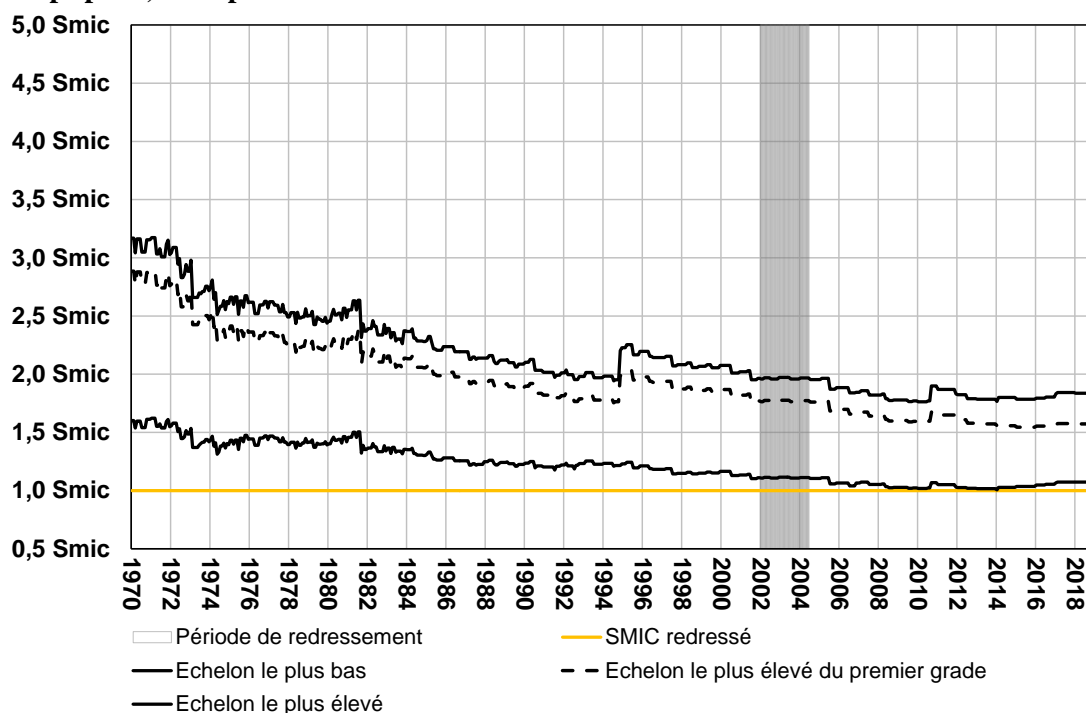
3.1.2. Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie B et Smic

Sur le même modèle, les graphiques suivants représentent les courbes enveloppes des rémunérations indiciaires brutes de la catégorie B : l'échelon le plus bas et l'échelon le plus haut de la catégorie, ainsi l'échelon le plus haut du premier grade de la catégorie B.

Graphique 5 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie B et Smic, travailleur à temps plein, euros courants



Graphique 6 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie B et Smic, travailleur à temps plein, multiples de Smic

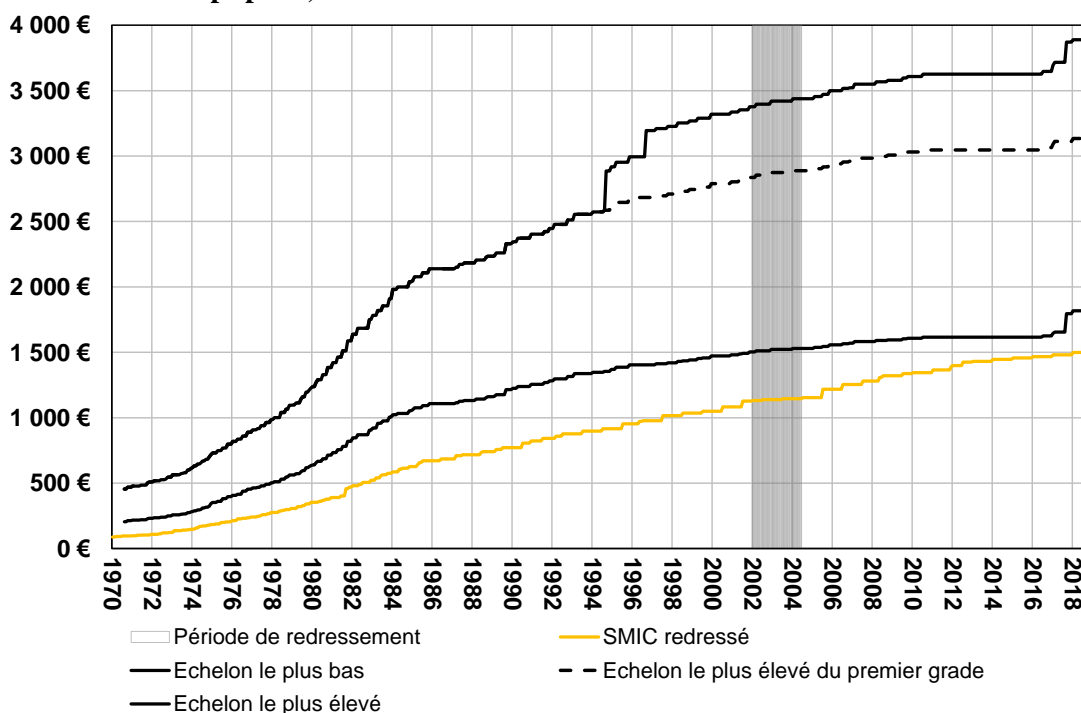


3.1.3. Rémunérations indiciaires brutes des conseillers principaux d'éducation et des professeurs des écoles –à partir de 1989– (catégorie A) et Smic

La rémunération des corps de catégorie A dépend fortement du corps considéré. Nous avons choisi de nous concentrer sur les corps des conseillers principaux d'éducation et des professeurs

des écoles¹⁶¹ comme illustration. En 2017/2018, les personnels de vie scolaire (conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'Éducation nationale) représentaient 19 808 agents et les professeurs des écoles 368 429 agents¹⁶². Sur le même modèle que précédemment, les graphiques suivants représentent les courbes enveloppes des rémunérations indiciaires brutes des corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d'éducation (catégorie A) : l'échelon le plus bas et l'échelon le plus haut de la catégorie, ainsi l'échelon le plus haut du premier grade des corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d'éducation (catégorie A).

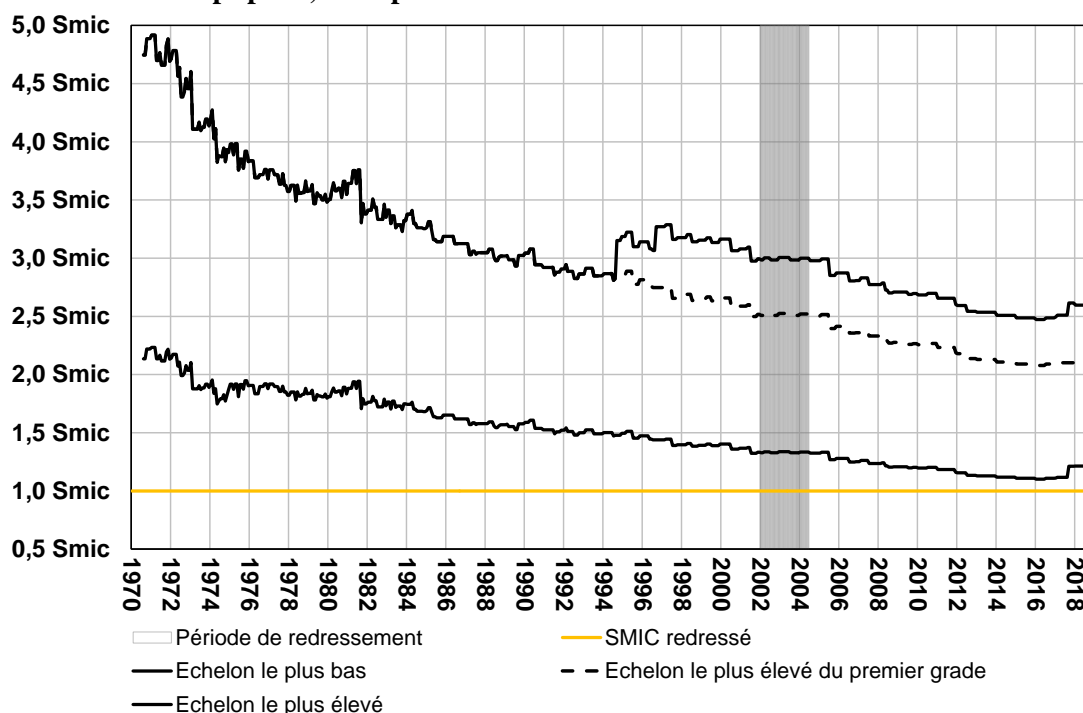
Graphique 7 : Rémunérations indiciaires brutes des corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d'éducation (catégorie A) et Smic, travailleur à temps plein, euros courants



¹⁶¹ Le corps des professeurs des écoles est créé en 1989 par la loi d'orientation sur l'éducation 89-486. À partir de cette date, il suit la même grille indiciaire que le corps des conseillers principaux d'éducation. Cette modification rend probablement l'évolution de cette grille moins comparable à celles des autres corps de catégorie A.

¹⁶² Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2018, Depp.

Graphique 8 : Rémunérations indiciaires brutes des corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d’éducation (catégorie A) et Smic, travailleur à temps plein, multiples de Smic



3.1.4. Premières observations : les rémunérations indiciaires brutes les plus basses se font rattraper par le Smic

Une première observation est que le Smic a progressivement rattrapé la rémunération indiciaire de l’échelon le plus bas de l’ensemble des corps/catégories étudiés. En effet, pour les corps de catégorie B et les corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d’éducation (catégorie A), le Smic a progressé plus vite que les rémunérations indiciaires brutes les plus basses correspondantes entre 1970 et 2014. A partir de 2014 pour les corps de catégorie B et de 2017 pour les corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d’éducation, les rémunérations afférentes aux échelons les plus bas ont été revues à la hausse à rythme plus dynamique, ce qui a permis de recréer un léger différentiel avec le Smic. L’entrée en vigueur progressive de l’accord relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR) contribue également au dynamisme observé sur les dernières années.

Pour les corps de catégorie C, le rattrapage a été plus rapide. Le Smic dépasse la rémunération indiciaire brute la plus basse de ce corps pour la première fois dès juillet 1991. En août 1991, l’indemnité différentielle est créée (cf. [La rémunération minimale dans la fonction publique](#)). Le Smic dépasse la rémunération indiciaire brute la plus basse de la catégorie C une nouvelle fois en 1996, et l’écart continue de se creuser jusqu’en 1998. En avril 1998, à la suite de négociations salariales, il est décidé que les rémunérations indiciaires brutes dans la Fonction Publique ne seraient plus inférieures au Smic (cf. [La rémunération minimale dans la fonction publique](#)). On observe depuis cette date une évolution quasiment identique du Smic et de la rémunération indiciaire brute du premier échelon de la catégorie C.

L’écart entre la rémunération indiciaire brute la plus basse et le Smic était, en janvier 1971, respectivement de 40,6 %, 62,3 % et 123,3 % pour les agents de catégorie C, B et pour les professeurs des écoles –à partir de 1989– et les conseillers principaux d’éducation. 45 ans plus tard cet écart n’était plus que de 2,0 %, 3,6 % et 10,9 %. Ce rattrapage des rémunérations

indiciaires brutes les plus basses par le Smic, et en conséquence la hausse de ces dernières, a conduit au rapprochement des rémunérations indiciaires d'entrée des différents corps et catégories. Ainsi si en janvier 1971, la rémunération d'un professeur des écoles en début de carrière était supérieure de 58,9 % à celle d'un agent de catégorie C en début de carrière, 45 ans plus tard cette différence n'était plus que de 8,7 %. De même, si en janvier 1971, la rémunération d'un agent de catégorie B en début de carrière était supérieure de 15,4 % à celle d'un agent de catégorie C en début de carrière, 45 ans plus tard cette différence n'était plus que de 1,6 %.

3.2. Dans la catégorie C, le rattrapage du Smic induit une réduction de l'amplitude des rémunérations indiciaires entre le début et la fin de carrière

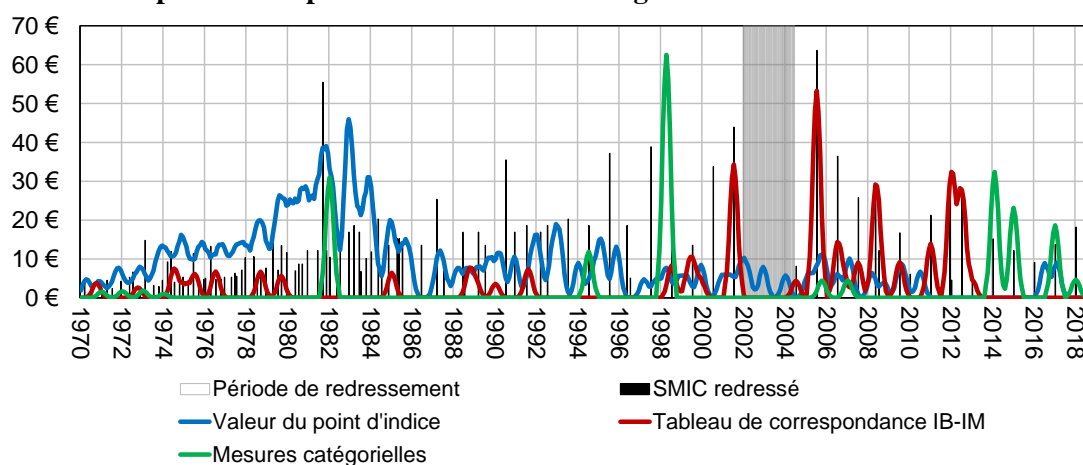
3.2.1. Une amplitude plus faible en raison du rattrapage du Smic...

Si les corps de catégorie B et les corps des professeurs des écoles –à partir de 1989– et des conseillers principaux d'éducation ont pu maintenir un écart stable entre le bas et le haut de l'échelle de rémunération indiciaire, ce n'est pas le cas des corps de catégorie C. En particulier, si l'on restreint l'analyse au grade le plus bas de la catégorie C (correspondant à l'évolution de la carrière d'un agent ne bénéficiant pas de promotion au choix ou à la suite d'un examen), l'écart entre les rémunérations indiciaires la plus haute et la plus basse s'est réduit en euros courants entre le début des années 1990 et la fin de l'année 2018. Le rattrapage de la rémunération indiciaire la plus basse par le Smic lui a permis, à partir d'avril 1998, de croître à un rythme plus rapide –celui du Smic–. Mais les rémunérations afférentes aux autres échelons du premier grade n'ont pas évolué aussi rapidement, entraînant un tassement des rémunérations indiciaires du premier grade de la catégorie C.

3.2.2. ... et expliquée par des revalorisations exclusives des Indices Bruts les plus faibles lorsque le Smic augmente

Le graphique ci-dessous présente les revalorisations du Smic –barres noires– et les différentes revalorisations de la rémunération indiciaire brute du premier échelon de la catégorie C. Ces revalorisations sont de couleur différente en fonction de leur origine : les revalorisations dues à une augmentation de la valeur du point d'indice sont en bleu, les revalorisations dues à une augmentation de l'Indice Majoré correspondant à l'Indice Brut de l'échelon sont en rouge (tableau de correspondance IB-IM), et les revalorisations dues à une augmentation de l'Indice Brut de l'échelon sont en vert (mesures catégorielles).

Graphique 9 : Revalorisations du Smic et revalorisations de la rémunération indiciaire brute correspondant au premier échelon de la catégorie C



Trois périodes peuvent être distinguées :

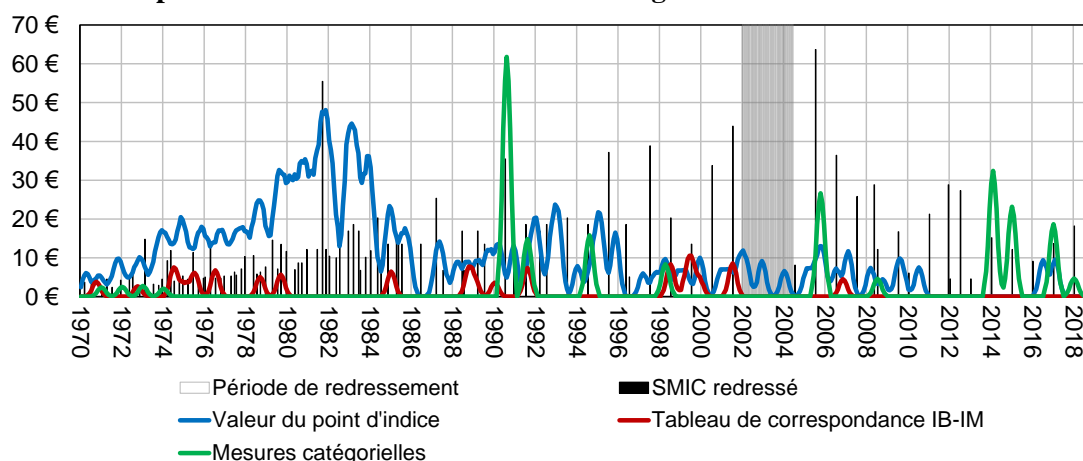
- janvier 1970 à mars 1998 :
 - pendant cette période, les revalorisations de la rémunération indiciaire brute du premier échelon de la catégorie C passaient essentiellement par des augmentations de la valeur du point d'indice, les deux autres leviers étant beaucoup moins utilisés ;
 - pendant cette période, les augmentations de la rémunération indiciaire brute du premier échelon ont été globalement décorrélées des revalorisations du Smic, aussi bien temporellement qu'en amplitude ;

- avril 1998 à janvier 2014 :
 - en avril 1998, l'application d'un accord faisant suite à des négociations salariales (cf. [La rémunération minimale dans la fonction publique](#)) donne lieu à une forte mesure catégorielle permettant de ramener la rémunération indiciaire brute de cet échelon au niveau du Smic. À la suite de cet accord, aucune rémunération indiciaire brute ne sera inférieure au Smic ;
 - pendant cette période, le Smic a été revalorisé 17 fois (hors période de redressement du Smic). 15 de ces revalorisations ont été accompagnées, dans les deux mois, d'une augmentation de la rémunération indiciaire brute à travers le tableau de correspondance IB-IM. Dans 13 cas, l'augmentation à travers le tableau de correspondance est rentrée en application le même jour que la revalorisation du Smic ;
 - pendant cette période, l'utilisation du tableau de correspondance IB-IM a été le levier le plus utilisé pour procéder aux augmentations de rémunération indiciaire brute du premier échelon de la catégorie C. L'augmentation de la valeur du point d'indice a été beaucoup moins utilisée que précédemment, cette valeur ayant même été gelée les 43 derniers mois de cette période (et pour encore 29 mois après) ;
 - les augmentations de la rémunération indiciaire brute du premier échelon ont été très corrélées aux revalorisations du Smic, aussi bien temporellement qu'en amplitude ;

- février 2014 à décembre 2018 :
 - durant cette période, la logique qui prévalait à la période précédente s'est prolongée. La principale différence tient à l'utilisation plus fréquente des mesures catégorielles. Le tableau de correspondance IB-IM n'est plus utilisé, et la valeur du point d'indice n'a été que ponctuellement dégelée ;
 - les augmentations de la rémunération indiciaire brute du premier échelon ont été globalement temporellement corrélées aux revalorisations du Smic, mais étaient moins corrélées en amplitude ;
 - l'entrée en vigueur progressive de la PPCR à partir du 1^{er} janvier 2017 a maintenu la logique de revalorisations successives corrélées temporellement au Smic.

Le même graphique que précédemment est présenté pour le neuvième échelon de la catégorie C, à titre de comparaison.

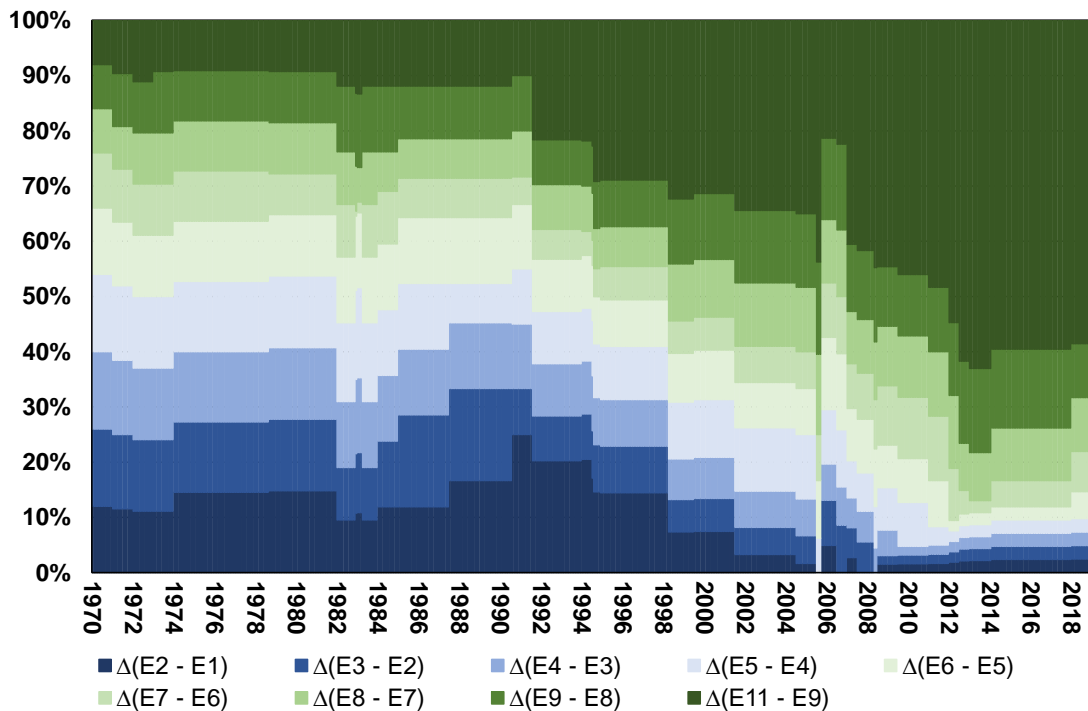
Graphique 10 : Revalorisations du Smic et revalorisations de la rémunération indiciaire brute correspondant au neuvième échelon de la catégorie C



La principale différence avec le graphique 9 tient à la deuxième période (avril 1998 à janvier 2014). Alors que la rémunération indiciaire du premier échelon était revalorisée en même temps que le Smic tout au long de cette période, la rémunération indiciaire afférente au neuvième échelon ne l'était pas. Mécaniquement, cela mène à un rattrapage partiel de la rémunération indiciaire du neuvième échelon par la rémunération indiciaire du premier échelon, l'écart se réduisant à 6 % en janvier 2014 contre 25 % en mars 1998. À partir de février 2014, les revalorisations du Smic ont été accompagnées d'augmentations des rémunérations indiciaires afférentes à l'ensemble des échelons de la catégorie C, notamment grâce à l'entrée en vigueur progressive de la PPCR à partir 1^{er} janvier 2017. La réduction de l'amplitude entre les rémunérations indiciaires des échelons du premier grade de la catégorie C est donc principalement due à la deuxième période (avril 1998 à janvier 2014).

Finalement, on obtient le graphique suivant :

Graphique 11 : Décomposition de l'écart de rémunération indiciaire entre le premier et le dernier échelon du premier grade de la catégorie C selon les différents échelons intermédiaires



Nota bene : l'échelon 11 n'existant pas de manière constante sur toutes les périodes, les deux derniers passages d'échelon sont regroupés dans un objectif d'harmonisation graphique.

Note de lecture : l'écart de rémunération indiciaire entre le 1^{er} et le 5^{ème} échelon représentait plus de 50 % de l'écart de rémunération entre le premier et le dernier échelon du premier grade de la catégorie C en 1970. En 2018, il n'en représentait plus que moins de 10 %.

Le rattrapage du Smic a donc également conduit à concentrer les gains de rémunération indiciaire sur les échelons les plus élevés du premier grade de la catégorie C. En conséquence, les gains de rémunération indiciaire associés aux premiers passages d'échelon, qui étaient supérieurs à ceux associés aux derniers passages d'échelon en 1970, ne représentent plus en 2018 qu'une fraction de ceux-ci.

4. LES CARRIÈRES DES AGENTS DE CATÉGORIE B ET C : PAR RAPPORT AUX PRÉCÉDENTES GÉNÉRATIONS, LES RÉMUNÉRATIONS INDICIAIRES DES GÉNÉRATIONS RÉCENTES NE S'ÉCARTENT PAS DU SMIC

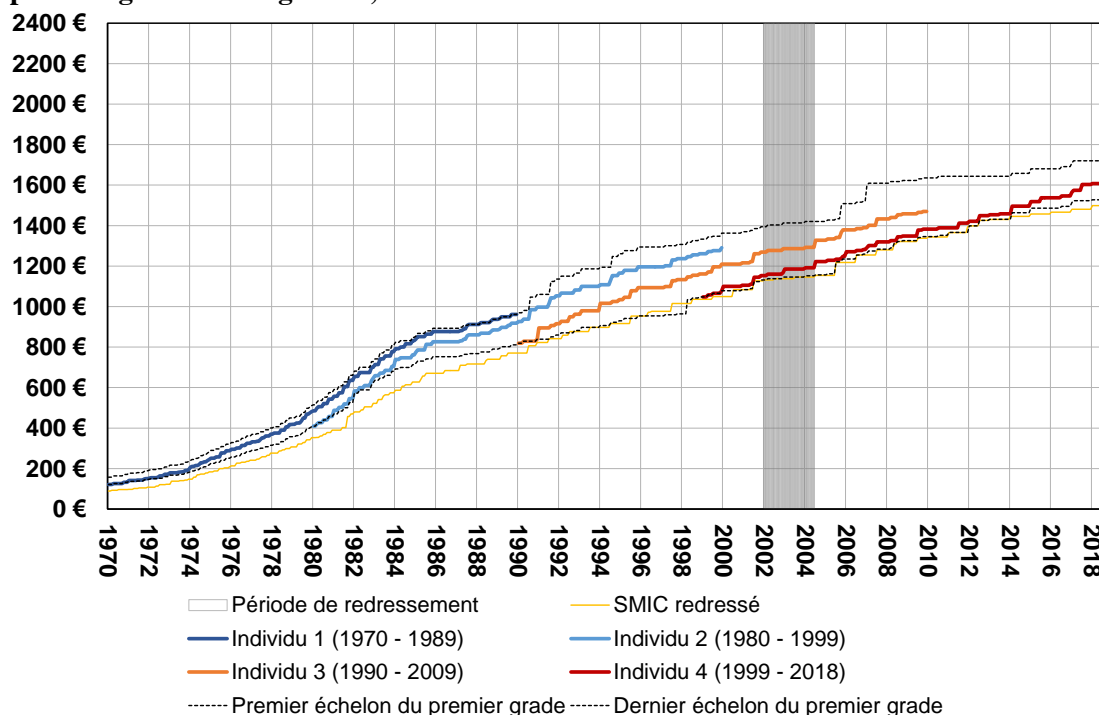
L'outil développé dans le cadre de ce travail (cf. [Les exploitations de la source juridique](#)) simule la carrière d'un agent à partir des informations recueillies dans les décrets organisant les catégories C et B. Pour rappel, cette simulation souffre des limites évoquées dans la section « [Les exploitations de la source juridique](#) », soit principalement des carrières simulées évoluant le plus rapidement possible mais uniquement au sein du premier grade de la catégorie considérée.

Pour chaque catégorie, les carrières différentes de quatre individus fictifs sont présentées (agents évoluant le plus rapidement possible au sein du premier grade) : la carrière d'un premier individu intégrant l'échelon le plus bas de sa catégorie le 1^{er} janvier 1970, celle d'un deuxième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1980, celle d'un troisième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1990 et celle d'un quatrième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1999. Chacune de ces carrières est suivie pendant 20 ans.

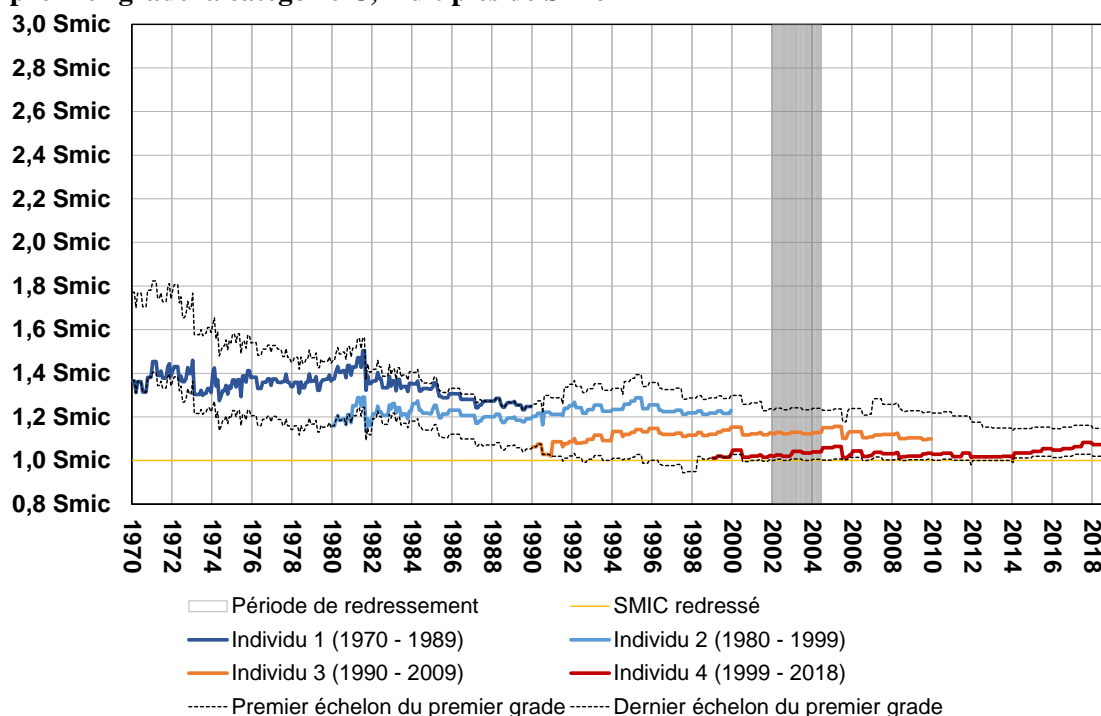
4.1. La catégorie C : des rémunérations indiciaires qui ne s'écartent pas du Smic, notamment pour les générations récentes

Les graphiques suivants représentent les rémunérations indiciaires brutes des carrières des quatre individus de catégorie C susmentionnés.

Graphique 12 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie C, euros courants



Graphique 13 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie C, multiples de Smic



Trois observations peuvent être faites :

- les évolutions des rémunérations indiciaires sont plus lentes pour les générations récentes : les rémunérations indiciaires atteintes au bout de 20 ans de carrières des différentes générations s'éloignent progressivement du maximum possible dans leur grade ;
- les rémunérations indiciaires brutes des agents de catégorie C des générations récentes se rapprochent du SMIC : l'individu 4 en particulier a une rémunération indiciaire brute inférieure à 105% du SMIC pendant 80 % (16 ans) de sa carrière ;
- le SMIC progresse à un rythme proche de celui des rémunérations indiciaires brutes des agents en place : aucun individu ne voit sa rémunération s'éloigner significativement de son niveau de départ relativement au SMIC au cours de sa carrière.

Tableau 1 : Baisse de l'écart entre les rémunérations indiciaires brutes et le Smic

| | Individu 1 | | Individu 2 | | Individu 3 | | Individu 4 | |
|---|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|
| | En début de carrière | Après 15 ans | En début de carrière | Après 15 ans | En début de carrière | Après 15 ans | En début de carrière | Après 15 ans |
| Rémunération indiciaire brute par rapport au SMIC | 1,37 | 1,33 | 1,16 | 1,27 | 1,06 | 1,15 | 1,01 | 1,02 |
| Echelon | 1 (sur 10) | 9 (sur 10) | 1 (sur 10) | 9 (sur 11) | 1 (sur 10) | 9 (sur 11) | 1 (sur 11) | 7 (sur 11) |

Pour ces agents évoluant le plus rapidement possible au sein du même grade, au bout de 15 ans de carrière l'individu 1 atteignait le 9^{ème} échelon (sur un maximum de 10) et une rémunération indiciaire égale à 133 % du Smic. L'individu 4, au bout de 15 ans de carrière, atteint le 7^{ème} échelon (sur un maximum de 11) et une rémunération indiciaire égale à 102 % du Smic.

Le tassement relatif de l'évolution de la rémunération indiciaire en cours de carrière observée dans les graphiques précédents peut être attribué à trois mécanismes :

- le tassement des rémunérations des premiers échelons suite au rattrapage du Smic (cf. [Dans la catégorie C, le rattrapage du Smic induit une réduction de l'amplitude des rémunérations indiciaires entre le début et la fin de carrière](#)) qui engendre une concentration des gains de rémunération indiciaire sur les derniers passages d'échelon ;
- l'allongement des durées de passage d'échelon ;
- certaines réformes catégorielles qui ont conduit, à rémunération égale, à déclasser des agents dans des échelons inférieurs.

Tableau 2 : Évolution de carrière et écarts de rémunération par rapport à un nouvel entrant (échelon 1)

| | Rémunération indiciaire brute supplémentaire par rapport à son début de carrière | | Évolution du Smic | | Rémunération indiciaire brute supplémentaire par rapport à un nouvel entrant | |
|---------------------------|--|------------------------------|-------------------|------------------------------|--|------|
| | En euros courants | En %, corrigé de l'inflation | En euros courants | En %, corrigé de l'inflation | En euros courants | En % |
| Individu 1 - après 15 ans | 711 € | 284% | 538 € | 304% | 119 € | 17% |
| Individu 2 - après 15 ans | 756 € | 55% | 563 € | 30% | 236 € | 25% |
| Individu 3 - après 15 ans | 509 € | 30% | 384 € | 17% | 171 € | 15% |
| Individu 4 - après 15 ans | 411 € | 12% | 394 € | 11% | 28 € | 2% |

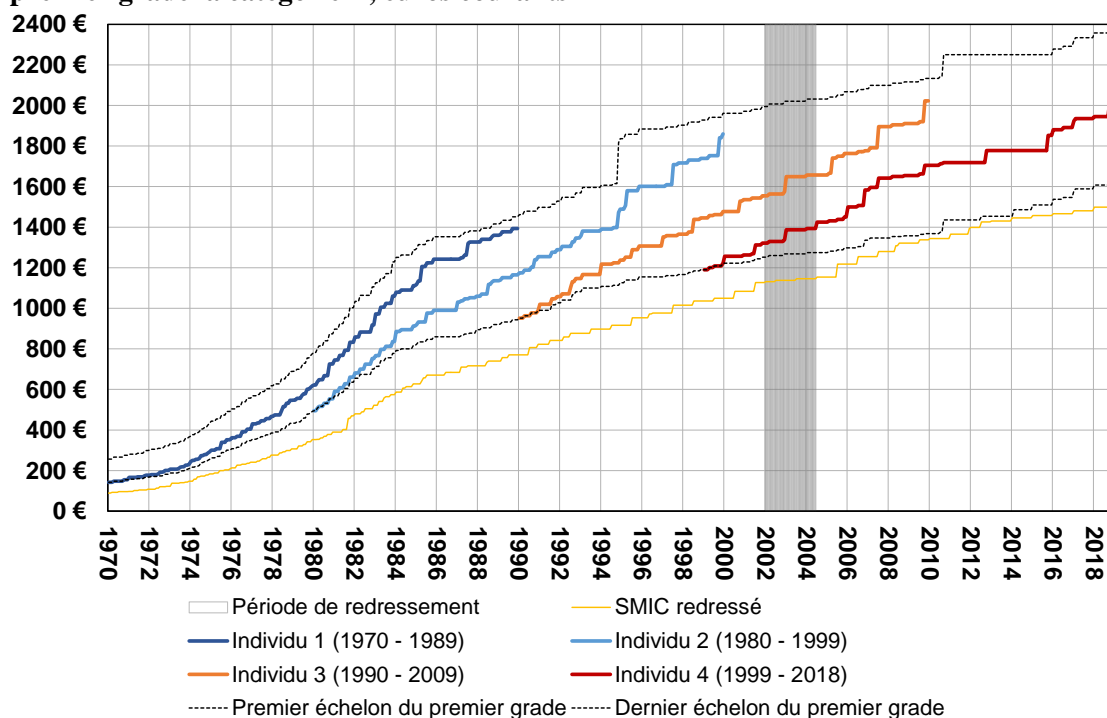
Corrigée de l'inflation, la rémunération indiciaire de l'individu 1 a augmenté de 284 % en 15 ans de carrière. Celle de l'individu 4 a augmenté de 12 % sur la même durée. Cette différence est à mettre en regard de la progression du Smic sur les mêmes périodes. Ainsi le Smic corrigé de l'inflation a progressé de 304 % lors des 15 premières années de la carrière de l'individu 1 et de 11 % lors des 15 premières années de la carrière de l'individu 4. Ces différences de progression des rémunérations indiciaires entre générations s'inscriraient donc dans une logique de forte revalorisation des bas salaires dans les années 70 qui n'était pas soutenable à long-terme.

Cette observation est également à mettre en regard avec les différences de rémunération indiciaires entre agents en place depuis 15 ans et nouveaux entrants. La rémunération indiciaire de l'individu 1 avec 15 ans d'ancienneté (au 31 décembre 1984) était supérieure de 17 % à celle d'un nouvel entrant à la même date (soit 119 € mensuels). La rémunération indiciaire de l'individu 4 avec la même ancienneté (au 31 décembre 2013) n'excédait que de 2 % celle d'un nouvel entrant à la même date (soit 28 € mensuels). Cependant, les rémunérations indiciaires brutes de l'ensemble des individus ont par ailleurs progressé, tout le long de leurs carrières, à un rythme supérieur à l'inflation, leur permettant donc de réaliser des gains de pouvoir d'achat.

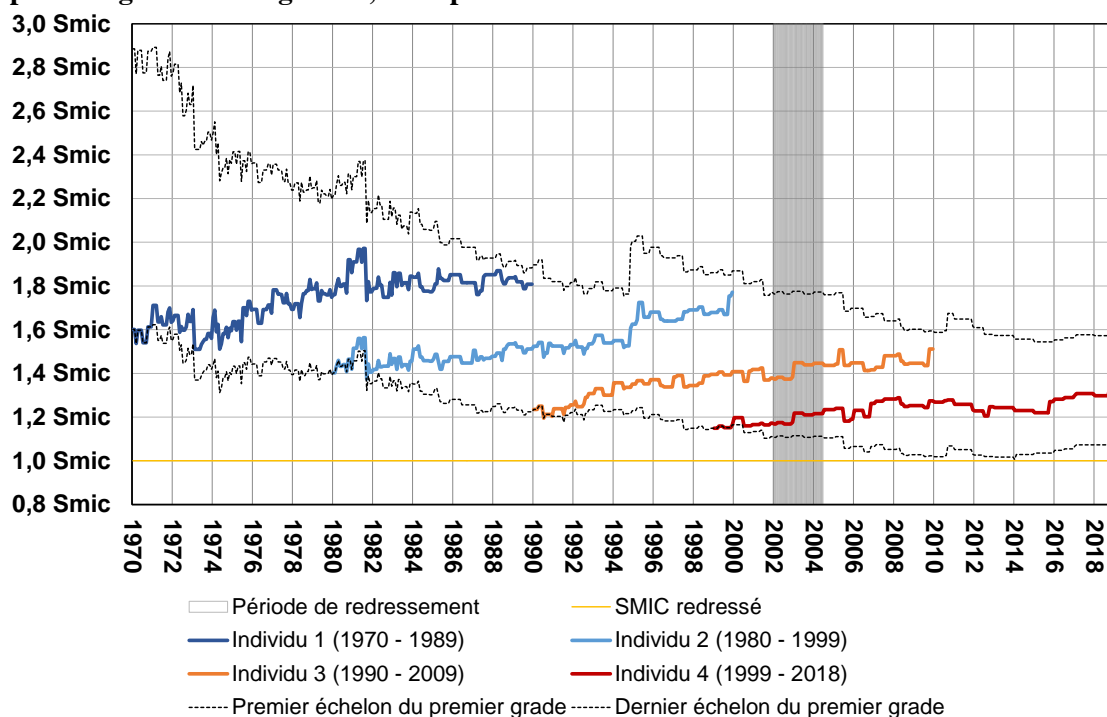
4.2. La catégorie B : les carrières indiciaires des nouvelles générations se rapprochent du Smic

De manière similaire à ce qui a été présenté pour la catégorie C, quatre carrières d'agents de catégorie B sont simulées (agents évoluant le plus rapidement possible au sein du premier grade) : la carrière d'un premier individu intégrant l'échelon le plus bas de sa catégorie le 1^{er} janvier 1970, celle d'un deuxième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1980, celle d'un troisième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1990 et celle d'un quatrième individu intégrant le même échelon au 1^{er} janvier 1999.

Graphique 14 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie B, euros courants



Graphique 15 : Rémunérations indiciaires brutes de carrières simulées d'agents au premier grade la catégorie B, multiples de Smic



Certaines observations faites pour la catégorie C restent valables pour la catégorie B :

- les évolutions des rémunérations indiciaires sont plus lentes pour les générations récentes : les rémunérations indiciaires atteintes au bout de 20 ans de carrières des différentes générations s'éloignent progressivement du maximum possible dans leur grade. L'individu 4 en particulier, au bout de 20 ans de carrière, a une rémunération indiciaire brute en euros

courants très légèrement inférieure à celle de l'individu 3 au bout de 20 ans de carrière (2 019 € contre 2 022 €) ;

- les rémunérations indiciaires brutes des agents de catégorie B des générations récentes se rapprochent du SMIC : en janvier 2014, la rémunération indiciaire brute minimale en catégorie B était sensiblement égale au Smic. L'entrée en vigueur progressive de la PPCR à partir de 2016 modère cependant ce constat ;

Nous pouvons également remarquer que la rémunération indiciaire brute afférente au premier échelon du premier grade la catégorie B s'est progressivement rapprochée du Smic.

5. MISE EN PERSPECTIVE ET COMPARAISON AUX DONNÉES RÉELLES

5.1. Les données statistiques du Panel : constitution et suivi de cohortes

Les données statistiques issues du Panel « tous salariés » (cf. [Description de la source statistique et de ses exploitations](#)) permettent de constituer des cohortes d'agents publics. En pratique, une première cohorte d'agents de la catégorie C de la Fonction Publique d'État est suivie. Pour être inclus dans cette première cohorte, un agent doit :

- avoir rejoint la Fonction Publique d'État en 1991 ;
- avoir été en temps complet en 1991 ;
- avoir été titulaire en 1991 ;
- avoir été en 1991 au premier échelon du premier grade d'un corps de catégorie C.

Au total, cela représente 222 agents¹⁶³. En 2005, soit après 15 ans de carrière, 195 de ces agents étaient encore en emploi :

- 182 dans la Fonction Publique d'État ;
- 1 dans la Fonction Publique Territoriale ;
- 12 dans le secteur privé.

Le tableau suivant résume les situations d'arrivée en 2005 (après 15 ans de carrière) des 195 agents toujours en activité :

¹⁶³ Ce nombre, à priori assez faible, est cohérent : le Panel est au 1/24ème, la Fonction Publique d'État représente ~1/5ème du contingent de catégorie C, et le premier échelon ne dure qu'une année soit ~1/40ème de la durée totale d'une carrière. De plus, une partie des agents de catégorie C la rejoignent en tant que contractuels ou à temps partiel.

Tableau 3 : Répartition en 2005 des membres de la première cohorte toujours en activité (rémunérations mensuelles en EQTP)

| Secteur | Catégorie | Grade | Echelon | Effectif | Rémunération indiciaire brute moyenne | Rémunération brute totale moyenne (y compris primes) | |
|-----------------|-----------|-----------------|---------|----------|---------------------------------------|--|---------|
| FPE | C | Premier grade | 3 | 5 | 1 311 € | 1 399 € | |
| | | | 4 | 35 | 1 271 € | 1 444 € | |
| | | | 5 | 16 | 1 277 € | 1 482 € | |
| | | | 6 | 12 | 1 239 € | 1 407 € | |
| | | | 7 | 8 | 1 341 € | 1 545 € | |
| | | | 8 | 2 | 1 384 € | 1 724 € | |
| | | Second grade | 10 | 1 | 1 493 € | 1 972 € | |
| | | | 3 | 1 | 1 280 € | 2 073 € | |
| | | | 6 | 37 | 1 405 € | 1 767 € | |
| | | | 7 | 14 | 1 415 € | 1 773 € | |
| | | Troisième grade | 9 | 6 | 1 498 € | 1 763 € | |
| | | | 5 | 2 | 1 579 € | 1 669 € | |
| | | | 6 | 16 | 1 454 € | 1 970 € | |
| | | | 7 | 13 | 1 462 € | 1 964 € | |
| | | | | 8 | 3 | 1 576 € | 1 818 € |
| | | | N.I.* | N.I.* | 5 | 1 673 € | 2 398 € |
| | | B | N.I.* | N.I.* | 5 | 1 612 € | 2 183 € |
| A | N.I.* | N.I.* | 1 | 1 930 € | 2 316 € | | |
| FPT | C | N.I.* | N.I.* | 1 | N.I.* | 1 872 € | |
| PRIV | P | N/A | N/A | 12 | N/A | 1 734 € | |
| Total / Moyenne | | | | 195 | 1 384 € | 1 705 € | |

*Non Identifié

Une seconde cohorte est constituée. Pour être inclus dans cette cohorte, un agent doit :

- avoir rejoint la Fonction Publique d'État en 2005 ;
- avoir été en temps complet en 2005 ;
- avoir été titulaire en 2005 ;
- avoir été en 2005 au premier échelon du premier grade d'un corps de catégorie C.

Cette seconde cohorte permettra de comparer en 2005 les nouveaux entrants au plus bas de l'échelle de la catégorie C aux agents de la première cohorte qui ont 15 ans de carrière. Les éléments tirés de ces cohortes permettent de comparer les trajectoires indiciaires réelles des fonctionnaires de catégorie C (entrés au premier échelon du premier grade) aux trajectoires simulées.

5.2. Des carrières indiciaires réelles globalement équivalentes à celles reconstituées à partir de la source juridique

Les éléments de carrières simulées présentés ci-dessus aux parties 3 et 4 sont issus de la reconstitution de carrières à partir de la source juridique (cf. [Les carrières des agents de catégorie B et C : évolution plus lente, déclassement des nouvelles générations, stagnation au cours de la carrière](#)). La validation de cette approche passe donc nécessaire par la comparaison à des carrières effectives. La comparaison, en 2005, des situations et rémunérations simulées à celles des agents des encore en emploi dans la FPE nous donne les résultats suivants :

Tableau 4 : Comparaisons de carrières simulées et réelles d'agents entrés dans la FPE à l'échelon le plus bas de la catégorie C (rémunérations en EQTP)

| | | Rémunération indiciaire brute en 2005 |
|--------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Carrières simulées | Début de carrière en 1991 | 1 379 € |
| | Début de carrière en 2005 | 1 235 € |
| Cohortes du Panel | Début de carrière en 1991 | 1 384 € |
| | Début de carrière en 2005 | 1 226 € |

Parmi les 172 agents pour lesquels la montée en grade et l'historique du corps d'appartenance ont pu être déterminés :

- 47 % sont au premier grade de la catégorie C ;
- 33 % sont dans un grade ou un corps plus élevé du fait d'une revalorisation statutaire de leur corps ;
- 20 % sont dans un grade plus élevé du fait d'évolutions personnelles (promotions au choix, examens, concours).

Ce taux relativement faible d'évolution personnelle est cohérent avec les données publiées par la DGAFP au niveau de l'ensemble des fonctionnaires de la Fonction Publique. Le tableau suivant donne les taux annuels de changement de catégorie hiérarchique pour ces agents publics qui, hors événements exceptionnels, sont de l'ordre de 1 % :

Tableau 5 : Taux de changement de catégorie hiérarchique des agents fonctionnaires civils selon les catégories de départ (en %)

| Catégorie hiérarchique de départ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| A | 0,6% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,3% |
| B | 14,3% | 3,4% | 1,6% | 1,4% | 1,5% | 1,4% | 1,6% |
| C | 1,7% | 1,4% | 1,2% | 1,2% | 1,0% | 1,1% | 1,1% |
| Total | 4,1% | 1,4% | 1,0% | 0,9% | 0,8% | 0,9% | 0,9% |

Sources : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Agents fonctionnaires civils de l'ensemble de la fonction publique présents dans un emploi principal final. Les agents dont les catégories hiérarchiques sont indéterminées et les agents de catégorie A+ en 2013 ne sont pas inclus.

Lecture : Parmi les agents fonctionnaires civils de catégorie C en 2013, 1,2 % ont changé de catégorie hiérarchique.

Ces différents éléments nous amènent à conforter l'analyse faite à partir de la source juridique :

- les écarts de rémunération indiciaire brute entre les deux sources sont très faibles : 5 € pour de nouveaux entrants, 9 € pour des agents ayant rejoint la FPE 15 ans plus tôt ;
- les vitesses d'évolution et d'avancement entre carrières simulées et carrières réelles sont proches en moyenne. Ceci est expliqué par deux effets qui jouent en sens contraire :
 - o En termes d'avancement à l'ancienneté, les carrières simulées sont plus rapides car elles ne prennent pas en compte les interruptions de carrière et le travail à temps partiel qui peuvent ralentir les carrières réelles ;

- En termes de promotions à des grades et des corps plus hauts, les carrières réelles sont plus rapides car elles prennent en compte les promotions au choix, les réussites d'examens et concours ainsi que les revalorisations statutaires de certains corps, ce que les carrières simulées ne prennent en compte que très partiellement.

L'outil basé sur la source juridique ne semble donc pas s'éloigner de la réalité en moyenne.

5.3. Dans quelle mesure l'ajout des primes aux rémunérations indiciaires brutes change le diagnostic ?

Les analyses présentées jusqu'à présent concernaient uniquement les rémunérations indiciaires brutes des agents publics. A ces rémunérations indiciaires, il faut ajouter les primes et autres indemnités pour aboutir à la rémunération brute totale. Pour les agents de catégorie C (tous grades confondus), la rémunération brute totale se décompose de la façon suivante fin 2016¹⁶⁴ :

- dans l'ensemble de la Fonction Publique, la rémunération brute totale moyenne est de 2 193 €, dont :
 - 1 706 € de rémunération indiciaire brute moyenne, soit 78 % ;
 - 487 € de primes et autres indemnités, soit 22 % ;
- dans la Fonction Publique d'État, la rémunération brute totale moyenne est de 2 355 €, dont :
 - 1 728 € de rémunération indiciaire brute moyenne, soit 73 % ;
 - 627 € de primes et autres indemnités, soit 27 % ;
- dans la Fonction Publique Hospitalière, la rémunération brute totale moyenne est de 2 169 €, dont :
 - 1 716 € de rémunération indiciaire brute moyenne, soit 79 % ;
 - 453 € de primes et autres indemnités, soit 21 % ;
- dans la Fonction Publique Territoriale, la rémunération brute totale moyenne est de 2 117 €, dont :
 - 1 664 € de rémunération indiciaire brute moyenne, soit 79 % ;
 - 453 € de primes et autres indemnités, soit 21 % .

Pour l'ensemble des agents publics (toutes catégories confondues), la rémunération brute totale moyenne est de 2 804 €, dont :

- 2 174 € de rémunération indiciaire brute moyenne, soit 78 % ;
- 630 € de primes et autres indemnités, soit 22 % .

Les agents de catégorie C n'ont donc ni sensiblement plus ni sensiblement moins de primes que les autres agents publics (en proportion).

En reprenant l'analyse à partir du Panel, les cohortes donnent les résultats suivants :

¹⁶⁴ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2018.

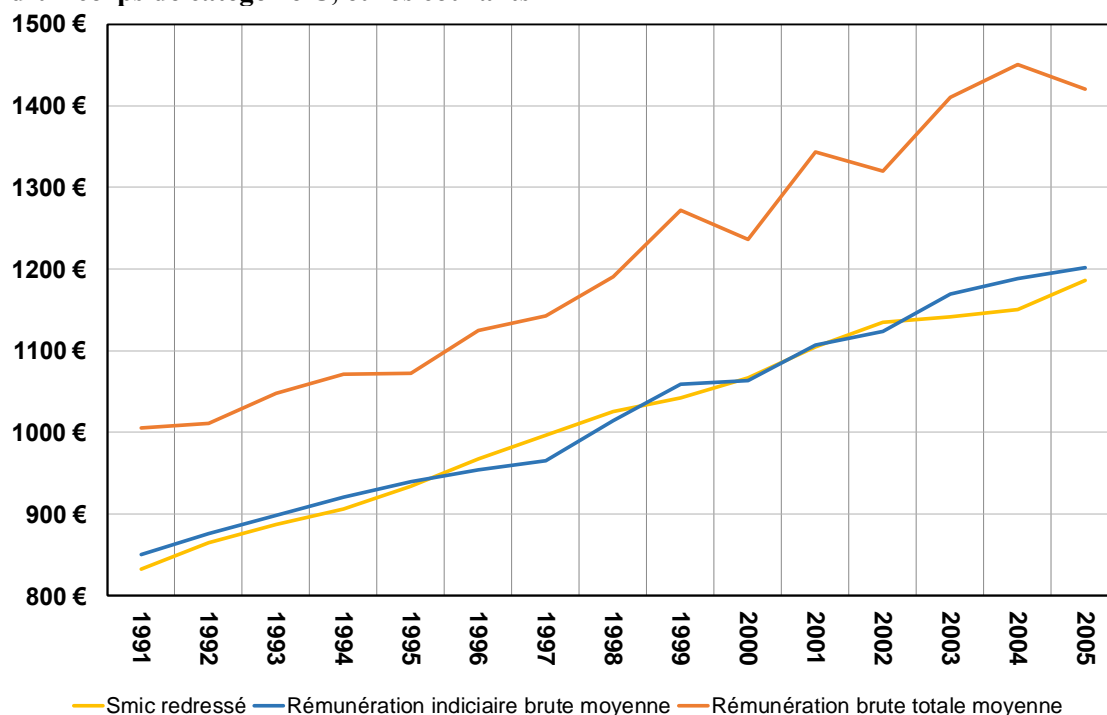
Tableau 6 : Décomposition de la rémunération brute totale des membres des cohortes toujours en activité dans la Fonction Publique d'État en 2005

| | Cohortes du Panel | |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | Début de carrière en 1991 | Début de carrière en 2005 |
| Rémunération indiciaire brute en 2005 | 1 384 € | 1 226 € |
| Primes et autres indemnités en 2005 | 321 € | 317 € |
| Rémunération brute totale en 2005 | 1 705 € | 1 543 € |

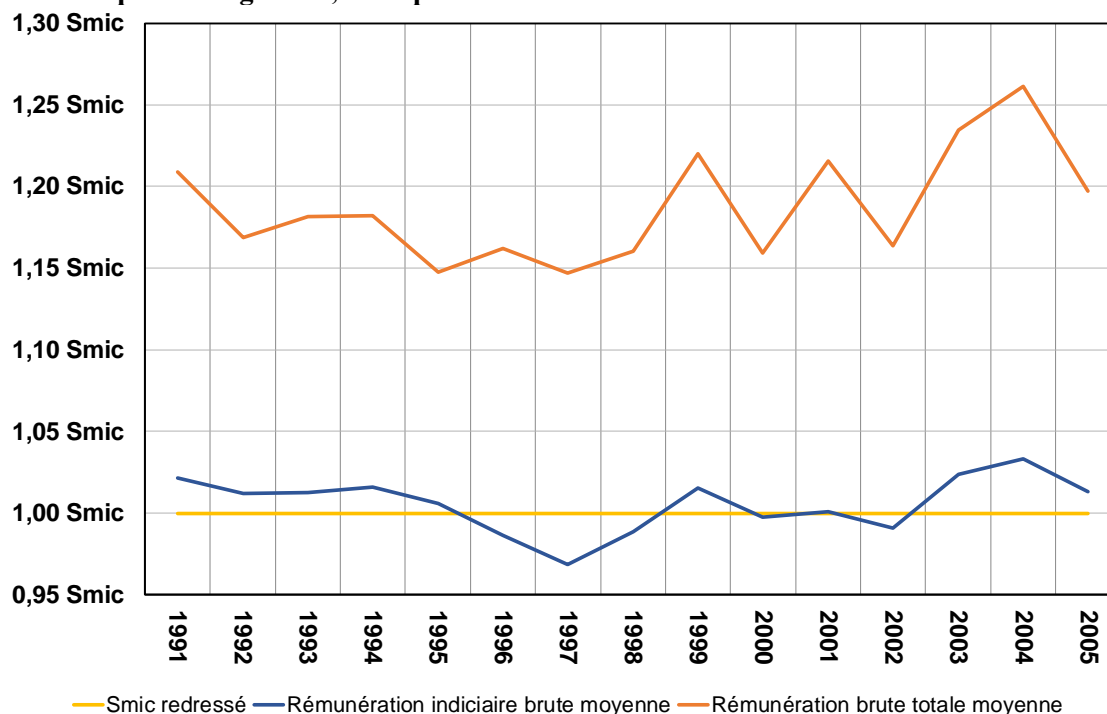
On remarque donc que le montant des primes est sensiblement identique en moyenne entre les nouveaux entrants et les agents qui ont 15 ans de carrière.

La sélection dans le Panel de l'ensemble des fonctionnaires dans la FPE, à temps complet et au premier échelon du premier grade d'un corps de catégorie C permet d'obtenir les moyennes annuelles suivantes :

Graphique 16 : Rémunération indiciaire brute et rémunération brute totale moyennes des fonctionnaires dans la FPE à temps complet au premier échelon du premier grade d'un corps de catégorie C, euros courants

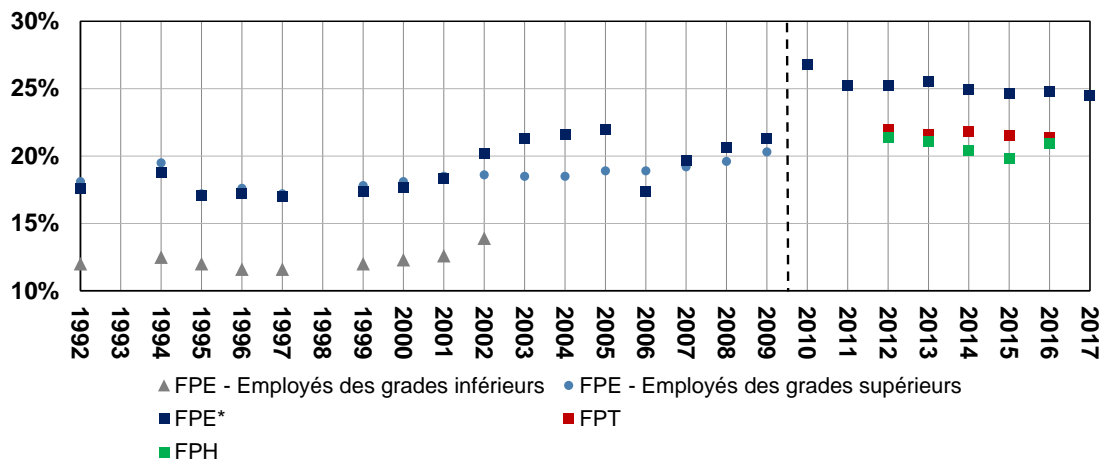


Graphique 17 : Rémunération indiciaire brute et la rémunération brute totale moyennes des fonctionnaires dans la FPE à temps complet au premier échelon du premier grade d'un corps de catégorie C, multiples du Smic



Ainsi, pour les fonctionnaires à temps complet dans la FPE au premier échelon du premier grade de la catégorie C, les primes et autres indemnités représentent en moyenne 18 % du Smic, tandis que les rémunérations indiciaires brutes représentent en moyenne 101 % du Smic.

Graphique 18 : Part des primes des fonctionnaires à temps complet de catégorie C [Graphique à titre indicatif]



*Avant 2000, les agents de catégorie D sont inclus dans le calcul du taux de primes.

*Avant 2010, Catégorie C et la PCS « employés et ouvriers » sont confondues.

*Le champ peut évoluer d'année en année, ce qui fragilise ce graphique. Le changement le plus conséquent intervient en 2010.

Source : Rapports annuels sur l'état de la fonction publique

- Nota bene 1 : la baisse de la part des primes en 2006 est due à une baisse du taux de primes des militaires et des personnels de la police et des prisons.

- Nota bene 2 : la forte hausse en 2010 est causée par un changement de champ. En 2009, le champ est constitué de 157900 employés administratifs, de 55900 ouvriers et agents de services et de 22200 de personnels de polices et prisons. En 2010, il est constitué de 158200 Adjointes administratifs et techniques, de 102900 sergents et sous-officiers de grade équivalent et de 83800 militaires et hommes du rang.

Hors changements de champ, et hors militaires et personnels de la police et des prisons, la part des primes des catégories C de la Fonction Publique d'État serait en très légère augmentation sur la période 1990 à 2016. Cette augmentation serait principalement due à un alignement de la part des primes des personnels de service et des ouvriers sur la part des primes des employés. La part des primes dans la FPT et la FPH, qui rassemblent aujourd'hui environ 80% de la catégorie C, est en ligne avec la part des primes historique de la FPE.

Il apparaît donc que le rattrapage des premiers échelons de la catégorie C par le Smic, puis dans un second temps le tassement observé lors de la deuxième période (avril 1998 à janvier 2014) entre les rémunérations indiciaires des différents échelons, ne se soient pas accompagnés d'une hausse du taux de primes de nature à les compenser. L'entrée en vigueur progressive de la PPCR sera de nature à réduire le taux de primes au profit de la rémunération indiciaire, mais l'effet devrait être contenu au vu du nombre relativement limité de points d'indice en jeu : « le texte du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations comprend une première étape de transformation de primes en points d'indice. La rémunération indemnitaire, qui a été fortement utilisée depuis 20 ans, est devenue trop complexe, difficilement lisible. La nouvelle politique de rémunération privilégiera les revalorisations de nature indiciaire (le traitement). Une première étape de transformation de primes en points d'indice sera engagée, à hauteur de 4 points majorés pour les catégories C en 2017, 6 points majorés pour les catégories B en 2016 et 9 points majorés pour les catégories A entre 2017 et 2018. »¹⁶⁵

L'ajout des primes et autres indemnités aux rémunérations indiciaires brutes ne semble donc pas de nature à radicalement modifier les conclusions de ce travail. Il convient cependant de modérer l'ensemble des analyses effectuées de sorte à augmenter en moyenne les rémunérations indiciaires brutes des agents de catégorie C (tous grades et toutes anciennetés confondues) d'environ 22 % et les rémunérations indiciaires brutes des agents au premier échelon du premier grade de la catégorie C d'environ 18 %.

¹⁶⁵ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/ma-remu/transformation-primes-points-comment-ca-marche>.

Conclusions

Ce travail a permis de mettre en évidence un lien entre le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance et la rémunération indiciaire d'un agent titulaire dans la Fonction Publique. Plus précisément, il a été possible de mettre en évidence le rattrapage du bas de la grille des rémunérations indiciaires publiques par le Smic dès 1991. Entre 1991 et 1998, deux décrets sont venus entériner un lien entre le Smic et la rémunération indiciaire la plus basse de la Fonction Publique. A partir de 1998, cette rémunération est restée sensiblement au même niveau que le Smic, ses revalorisations coïncidant avec celles du Smic, à la fois en termes temporels qu'en termes d'ampleur. Depuis 1998, les revalorisations du Smic ont entraîné des revalorisations du minimum de rémunération indiciaire d'un agent titulaire et des grilles salariales associées aux premiers échelons de la Fonction Publique. Mais ces revalorisations n'ont pas été accompagnées de revalorisations proportionnelles des rémunérations indiciaires plus élevées. Ceci a amené à un certain nombre de conséquences :

- la réduction de l'amplitude des carrières des agents de catégorie C :
 - l'écart entre la rémunération indiciaire la plus faible et la plus élevée accessible sans promotion au choix ou réussites à un examen ou concours s'est fortement réduit ;
- les carrières des agents de catégorie C et B ont eu tendance à « s'aplatir » :
 - un agent de l'une de ses catégories, hors promotions au choix et réussite à un examen ou concours, ne verrait plus sa rémunération indiciaire s'éloigner significativement du Smic au cours de sa carrière ;
 - cet effet est plus visible et s'est produit plus rapidement pour la catégorie C, pour laquelle la différence de rémunération indiciaire entre un nouvel entrant et un agent avec 15 ans d'ancienneté n'est plus significative (28 € par mois au 31 décembre 2013) ;
- la rémunération indiciaire d'entrée dans la catégorie C a progressivement rattrapé, sous la pression des revalorisations du Smic, la rémunération indiciaire d'entrée dans la catégorie B. Le même phénomène s'observe par rapport à la rémunération d'entrée dans la catégorie A ;
- la pression des revalorisations du Smic pourrait avoir imposé un changement du mode de revalorisation des rémunérations :
 - la revalorisation des rémunérations les plus basses s'est faite au travers de la revalorisation des Indices Majorés correspondants aux Indices Bruts les plus faibles, et dans un deuxième temps, au travers de la revalorisation des Indices Bruts correspondants aux échelons les plus bas de la Fonction Publique ;
 - de manière concomitante, la valeur du point d'Indice Majoré a été moins revalorisée à partir de cette période ;
 - globalement, ces modalités de revalorisations indiciaires tendent donc à favoriser les échelons les plus bas par rapport au reste de la grille de rémunération ;
- en tenant compte des primes, les rémunérations globales sont accrues et sont donc sensiblement au-dessus du smic. Le taux de prime global ayant cependant peu évolué, la conclusion que la rémunération correspond à un moindre multiple du smic que par le passé reste pertinente pour la rémunération globale.

Bibliographie

Fougère D., Gautier E., and Roux S., (2018) Wage Floor Rigidity in Industry-Level Agreements: Evidence from France, *Labour Economics*, Volume 55, pages 72-97 (Dec 2018)

Rapports annuels sur l'état de la fonction publique

Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2018, Depp

Audier F., Bacache-Beauvallet M., Courtioux P., Gautié J., 2015, « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : Mutations et Enjeux », *Revue française d'administration publique*, 2015/1 n°253, pages 213 à 229.

ANNEXE : LA CATÉGORIE D

Une autre catégorie d'agents de la Fonction Publique existait auparavant : la catégorie D. Il est difficile de situer précisément à quelle date cette catégorie d'agents a cessé d'exister. Certains textes du ministère du travail évoquent une suppression en 1988¹⁶⁶.

Cependant, les rémunérations de la catégorie D ont continué à être revalorisées avec des mesures catégorielles jusqu'en 1998¹⁶⁷ et les décrets encadrant la rémunération indiciaire due aux agents de cette catégorie n'ont été abrogés qu'en 2005¹⁶⁸. A partir d'octobre 2005, plus aucun décret n'organise la rémunération de cette catégorie. Cependant, jusqu'à la date de la rédaction de ce rapport, certaines lois continuent encore d'y faire référence¹⁶⁹. Les rapports annuels sur l'état de la fonction publique donnaient encore des éléments de rémunérations versées à des fonctionnaires à temps complet en catégorie D en 1999. On peut donc imaginer que la suppression de la catégorie D s'est faite graduellement entre 1988 et 2005 par lente extinction et revalorisation des corps qui en relevaient, la date d'extinction définitive se situant vraisemblablement entre 1999 et 2005.

Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie D et Smic

Les graphiques suivants représentent les courbes enveloppes des rémunérations indiciaires brutes de la catégorie D : l'échelon le plus bas et l'échelon le plus haut de la catégorie, ainsi l'échelon le plus haut du premier grade de la catégorie D.

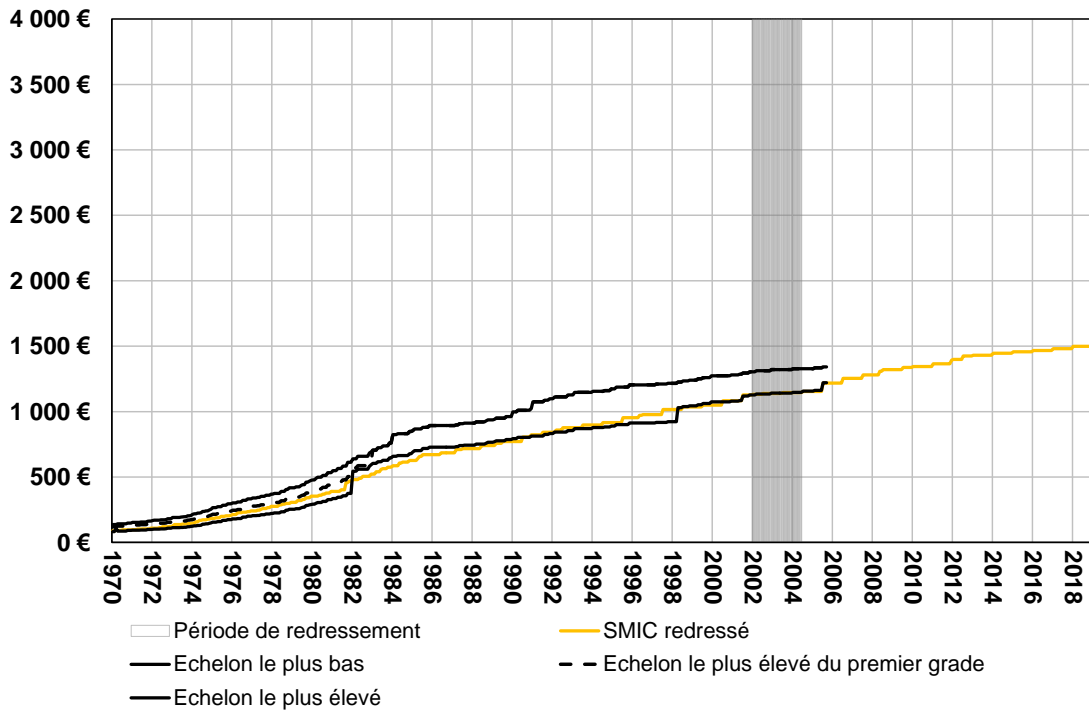
¹⁶⁶ DARES - Les familles professionnelles – Portraits statistiques 1982 – 2009

¹⁶⁷ Décret 98-232

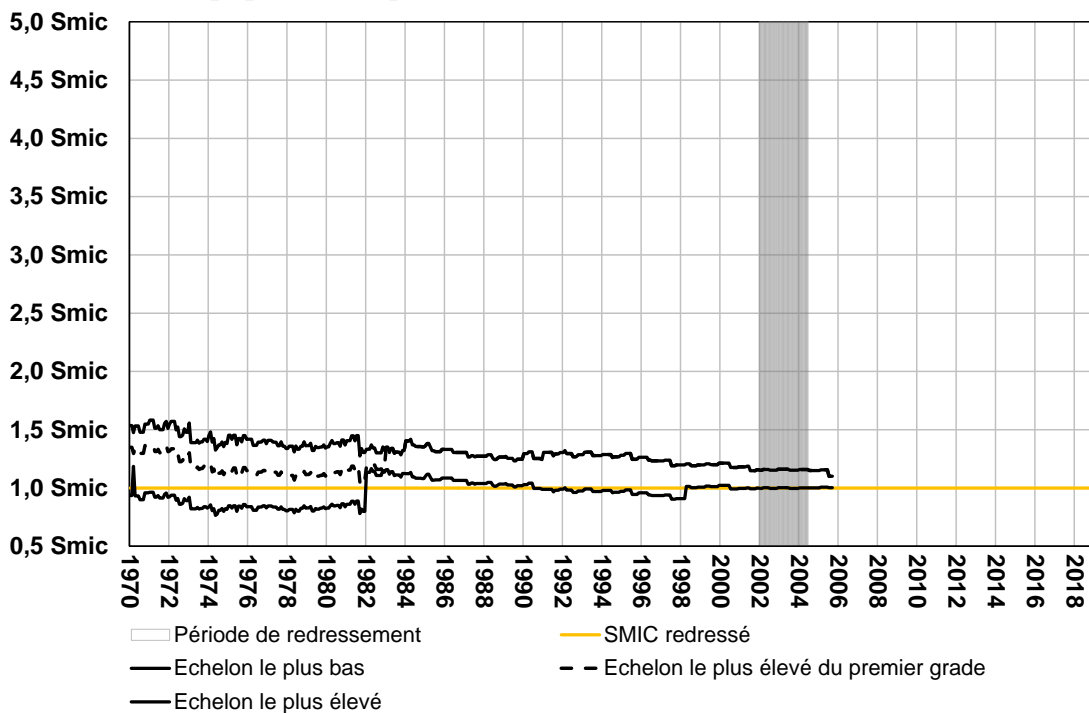
¹⁶⁸ Décrets 70-78 et 70-79

¹⁶⁹ Loi 84-16, articles 79 et 87

Graphique annexe 1 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie D et Smic, travailleur à temps plein, euros courants



Graphique annexe 2 : Rémunérations indiciaires brutes de la catégorie D et Smic, travailleur à temps plein, multiples de Smic



Pour les corps de catégorie D, le Smic dépassait donc la rémunération indiciaire brute de leur échelon le plus bas dès 1970. Cet écart s'inverse avec la suppression entre janvier 1982 et janvier 1983 du grade le plus bas de la catégorie D (correspondant au Groupe I des échelles de rémunération). Mais le Smic rattrape à nouveau la rémunération indiciaire brute la plus basse en 1990. L'écart se creuse jusqu'en 1998 où la catégorie D, comme la catégorie C, bénéficie des négociations salariales. La rémunération indiciaire la plus basse de la catégorie D reste au même

niveau que le Smic jusqu'en septembre 2005. Depuis, la catégorie D n'apparaît plus dans les décrets organisant les rémunérations indiciaires de la Fonction Publique.

ANNEXE N°3 : REVENU MINIMAL D'UN TRAVAILLEUR INDÉPENDANT

Jacques Barthélémy
Avocat conseil en droit social (honoraire)
Fondateur en 1965 du cabinet éponyme
Ancien professeur associé à la faculté de droit de Montpellier
Ancien président de l'Institut d'Études du Travail de Lyon
Président d'honneur de la Fédération Nationale pour le Droit de l'Entreprise

Note inspirée des échanges lors de la réunion du groupe d'experts sur le SMIC tenue le 16 avril 2019 sous la présidence de Gilbert Cette, professeur associé à la faculté d'économie d'Aix-en-Provence.

Le travailleur indépendant est d'abord un Homme, ensuite un travailleur. À ce titre, il est bénéficiaire de droits fondamentaux, résultant aussi bien de la Constitution française que de textes supranationaux, la Charte sociale européenne dans le champ de la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui a, depuis le Sommet de Lisbonne, valeur de traité. On pourrait aussi appeler en renfort les textes à vocation mondiale, en particulier ceux tirés de l'OIT.

Parmi les droits fondamentaux de l'Homme au travail, il y a de ce fait le droit à la liberté (aux libertés), à la sécurité, à la santé, à la dignité dont découle celui à un travail décent. Mais aussi celui à la négociation collective des conditions de travail, de rémunération, d'emploi. Lorsque ces droits s'avèrent confrontés à d'autres, tels la libre concurrence ou la liberté d'entreprendre, ils doivent être conciliés avec ceux-ci en application du principe de proportionnalité, ce qui induit une atteinte légitime à tel ou tel de ces droits.

L'organisation d'un revenu minimum pour des travailleurs non liés à un employeur par un contrat de travail (c'est à dire, en France, n'étant pas en état de subordination juridique) ne peut se concevoir que par déclinaison de cette construction sur ce qu'on appelle l'ordre public. Il n'y a aucun raison qu'un travailleur indépendant n'entre pas dans la caractéristique d'un travail décent. Celui-ci induit des revenus permettant de vivre normalement. Mais comment peut se concevoir un tel droit s'agissant d'un travailleur « indépendant » (il faut toutefois définir ce terme) qui par essence organise seul son activité professionnelle, laquelle se concrétise par des revenus (II). Ensuite et parce que la dépendance économique – même sous subordination juridique caractérisant l'état du salarié – vicie aussi l'équilibre contractuel et crée des responsabilités au donneur d'ordres, quelle forme peut prendre ce revenu minimum (III) et qui le verse (IV) ? Auparavant, quelques lignes s'avèrent nécessaires sur l'évolution jurisprudentielle concernant la définition de la subordination juridique (I).

- I -

Dans de nombreux États proches de la France a été abandonnée la division manichéenne entre salarié/indépendant, ne laissant pas d'autres alternatives. C'est le cas au Royaume-Uni où coexistent l'*employee* et le *worker*, en Espagne où le dépendant économique bénéficie d'un « statut », en Italie avec le régime des « *co.co.co* », en Allemagne où a été sophistiqué le régime des *Leitende Angestellte*. Sous une forme différente est donc reconnu (décliné) dans chacun de ces États le concept de parasubordination. Parfois, on ne s'intéresse qu'à la dépendance économique, parfois on procède à un aménagement de la subordination juridique en liaison avec le degré élevé d'autonomie.

En France existe une forte suspicion à l'égard du statut du travailleur indépendant, pour des raisons d'ordre culturel et politique. Pendant longtemps, l'administration considérait que derrière tout travailleur

indépendant sommeillait un salarié qui s'ignore. D'où la tendance forte à la requalification de la relation contractuelle. Le panorama a un peu évolué pour deux raisons :

1. La loi Madelin de 1994 sur l'entreprise individuelle – inspirée de l'Avis du CES des 27 et 28 avril 1993, rapporteur Jacques Barthélémy – a introduit une présomption simple de non salariat lorsque le travailleur est régulièrement inscrit au Registre de commerce ou des métiers. Présomption simple signifie renversement de la charge de la preuve.
2. La Cour de cassation – qui définit depuis toujours le contrat de travail à partir de la subordination juridique – a « assoupli » les critères de celle-ci, notamment au vu des mutations du travail liées aux TIC. Initialement n'existait qu'un seul critère, la participation à un service organisé qui ne pouvait se traduire que par un champ maximum. Sous la présidence de M. Sargos, on a défini la subordination à partir de travaux confiés par un donneur d'ordres, qui a la possibilité d'en contrôler l'exécution et (c'est très important) de sanctionner disciplinairement les fautes. La participation à un service organisé est réduite au rang de simple indice, donc ne pouvant être retenu que si les conditions de travail sont définies unilatéralement par le donneur d'ordres. Et (aussi très important) la définition est identique pour le droit du travail et celui de la sécurité sociale.

Cette double évolution réduit potentiellement le champ du salariat, d'autant que les mutations profondes du travail et surtout les modes d'organisation liés aux TIC (qui s'accroissent du fait du digital et de l'intelligence artificielle) ont pour effet d'accroître le degré d'autonomie, donc de responsabilité, de plus en plus de travailleurs... ce qui condamne au demeurant la notion de « cadre », encore plus du fait de la fusion Agirc-Arrco.

- II -

L'avantage (garantie ?) matérialisé par des minima (SMIC et minimum conventionnel) est, à première vue, lié à l'état de subordination rendant nécessaire un arsenal protecteur, conséquence de la suspicion à l'égard du consentement éclairé de la partie faible du contrat. On peut pourtant le lier à la qualification du travailleur, donc aux droits fondamentaux de l'Homme qui s'exercent notamment sur « l'homme au travail ». On songe spécialement à la dignité qui a comme corolaire un travail décent, dont le niveau de rémunération contrepartie du travail est une des manifestations. Ainsi qu'à des revenus décents pour vivre et faire vivre sa famille.

Si on positionne ainsi l'idée de rémunération minimale, on cherchera en vain les raisons justifiant que cette garantie soit réservée aux seuls salariés. La dépendance économique étant de nature, même en l'absence de subordination juridique (qui ne se déploie qu'en matière de conditions de travail), à vicier ainsi l'équilibre contractuel et surtout à faire dépendre le niveau des revenus professionnels de l'action d'un tiers (donneur d'ordres mais pas seulement) devrait, parce qu'on est sur le terrain de l'ordre public (en raison de la référence aux droits fondamentaux), ouvrir droit aussi à une telle garantie. Si atteinte il y a, par cette garantie, à la liberté contractuelle et à celle d'entreprendre mais aussi à la libre concurrence – droits fondamentaux également – leur confrontation oblige, car il s'agit de droits de même niveau, à les concilier par déclinaison du principe de proportionnalité. Selon la jurisprudence de la CJUE - mais cela est une manière différente de concrétiser le même slogan – le droit à un revenu décent confère un but légitime à l'atteinte de ces droits, spécialement la libre concurrence.

En d'autres termes, le principe d'une garantie minimale de revenus non seulement peut, mais peut-être doit, s'exercer à l'avantage de tout travailleur en état de dépendance économique, pas seulement en état de subordination juridique.

- III -

Une chose est que la garantie soit concevable, et même, au vu de ce qui précède, s'impose ; une autre chose est d'en évaluer le montant. Pour le salarié, elle ne peut prendre la forme que d'un élément de rémunération puisque la contrepartie du travail, c'est un salaire. Pour le travailleur en état de seule dépendance économique, l'évaluation de l'avantage est plus délicate en raison des formes possibles des différentes activités mais aussi de conditions de travail. En effet, le concept de garantie minimale peut se concrétiser soit, comme s'agissant des salariés, par des revenus, au demeurant en nature et pas seulement en espèces, soit par un minimum de « commandes », auquel cas une nouvelle distinction est à faire suivant que le volume du travail se matérialise par un nombre d'heures ou par la réalisation d'un objectif. Une œuvre artistique ne s'évalue pas en nombre d'heures mais par la qualité de la prestation (intellectuelle ou artisanale, ce n'est au demeurant pas la même chose). Plus largement, la qualité et l'importance du travail intellectuel ne se mesure pas (pas que) en termes de temps passé.

Au vu de ce qui précède, il faut admettre que la garantie minimale du travailleur en seul état de dépendance économique peut prendre la forme d'un minimum d'activités (commandes ou autres) imposé par le donneur d'ordres ; sans pour autant écarter que, au vu de la nature de l'activité, l'avantage se matérialise, comme pour le salarié, par un revenu financier minimum. Mais attention : les effets n'en sont pas les mêmes pour tous, dès lors que le travailleur indépendant, s'il est le dirigeant d'une entreprise exploitée en nom personnel (y compris EURL ou SASU), crée un patrimoine par son activité qui ne se limite donc pas à un revenu (de subsistance). Est contraire à l'idée de garantie sociale que ces minima monétisés aient une répercussion sur le patrimoine, donc en particulier sur la cession de l'entreprise.

Bref, les modalités de concrétisation de cette garantie peuvent être multiples, en liaison avec la nature de l'activité et les modalités de sa mise en œuvre.

- IV -

Devient, dès lors, importante la question de savoir qui a la charge de la garantie et comment elle se verse (sous quelle forme). En particulier, des différences doivent être faites suivant que la rémunération du travail du travailleur indépendant est facturée au client ou est prélevée, sous une forme ou une autre, sur le donneur d'ordres... C'est le cas en particulier si sont versées par celui-ci des commissions, lesquelles affectent évidemment le prix de vente acquitté par le client. Mais on peut dire la même chose de la rémunération des salariés (au plan économique certes, pas au plan juridique). N'est pas inutile de souligner que telle est la situation de l'agent général d'assurance, par ailleurs indépendant au bénéfice de ses clients, mais dont la rémunération est précomptée sous forme de commissions versées par la compagnie. C'est le prototype du « parasubordonné ». Et c'est ce qui a justifié le recours à la convention collective (ou plus précisément au contrat collectif) pour définir leur « statut ». Dans ce tissu conventionnel est présent un dispositif permettant d'apprécier la réalité du « portefeuille » potentiel de clientèle, au vu de la situation économique du secteur contractuellement dévolu à l'agent. Et aussi contribue, en particulier, à donner du sens au minimum garanti... même si c'est indirectement par la référence au volume économique potentiel.

La diversité des situations ne peut que condamner, comme impossible à réaliser, une solution unique, d'essence légale ou réglementaire. Sauf bien sûr pour poser le principe, en s'appuyant sur l'idée que la dépendance économique induit un droit (d'ordre public) à une garantie minimale. Mais il faudra solliciter le tissu conventionnel pour concrétiser, pour chaque type d'activité, le montant (et la nature) de cet avantage. Le droit à la négociation collective est un droit fondamental (cf. Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ou Charte sociale européenne mais aussi préambule de la Constitution de 1946 annexé à celle de 1958 en France). Par contre, ses modalités d'expression peuvent (doivent) varier suivant le type de travailleurs concernés. Deux questions sont à résoudre s'agissant des contrats collectifs intéressant les travailleurs indépendants : d'un côté la représentativité des organes capables de négocier ; d'un autre côté l'application erga omnes du texte signé. L'histoire (depuis 1919) du droit des conventions collectives (des salariés) atteste des efforts réalisés pour résoudre ces deux problèmes. Avec de l'inventivité, de l'imagination, on peut y arriver, d'autant que vient au secours de cette ambition le droit (civil) des contrats, donc la technique contractuelle.

Conclusion

La garantie minimale de revenus du travailleur en seul état de dépendance économique est un objectif difficile à atteindre, mais le dialogue social est au service de celui-ci car les solutions doivent être pragmatiques, ne pouvant qu'être différentes suivant les cas.

ANNEXE N°4 : DE NOUVELLES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES POUR « RÉGULER SOCIALEMENT » LES PLATEFORMES DE MOBILITÉ ET SÉCURISER LEUR MODÈLE ÉCONOMIQUE

Yves STRUILLOU
Le Directeur du Travail

Contribution de la direction générale du travail au rapport 2019 du groupe d'experts sur le SMIC

Le travail par l'intermédiaire d'une plateforme numérique est un modèle économique en plein essor. La question du cadre juridique des travailleurs des plateformes, en particulier en ce qui concerne leur degré d'autonomie et leurs conditions de travail se pose dans de nombreux pays. A titre d'exemple, en Californie, les travailleurs des plateformes telles que Uber ou Lyft seront requalifiés comme employés au 1er janvier 2020¹⁷⁰ et l'Italie semble, elle, tendre vers l'extension du champ d'application des règles du droit du travail et des conventions collectives à certains travailleurs indépendants, notamment en matière de salaire, de temps de travail, de congés et de prévoyance¹⁷¹. En France, l'objectif a consisté à sécuriser le modèle des plateformes tout en apportant de nouvelles garanties aux travailleurs.

Depuis la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, les travailleurs des plateformes de mise en relation par voie électronique bénéficient d'une reconnaissance juridique au regard du droit social visant à imposer une responsabilité sociale aux plateformes par le biais desquelles ils exercent leur activité tout en consacrant leur statut de travailleur indépendant.

Cependant, de récentes décisions judiciaires et les constats effectués par de nombreux rapports ou issus des concertations menées avec les plateformes et les travailleurs ont conduit le Gouvernement à compléter ce cadre juridique naissant en 2018 et 2019, notamment au travers de dispositions introduites dans le projet de loi d'orientation des mobilités. Si certains des enjeux identifiés (sécurisation juridique du modèle au regard du risque de requalification de la relation de travail) y sont traités, d'autres dispositifs sont encore en débat (modalités d'une représentation des travailleurs des plateformes et d'un dialogue social). La question de la rémunération des travailleurs des « plateformes de mobilité » (voiture de transport avec chauffeur et livraison de marchandises par des véhicules à deux ou trois roues) y est abordée sous l'angle de la notion de prix décent d'une prestation d'une part et de la transparence sur les prix des prestations d'autre part.

1. Des décisions judiciaires récentes démontrent la fragilité juridique du modèle de certaines plateformes au regard de la frontière entre salariat et non-salariat.

¹⁷⁰ Projet de loi adopté le 10 septembre par l'assemblée de Californie et qui entrera en vigueur le 1er janvier 2020.

¹⁷¹ Cour d'appel de Turin, Section Travail, n. 26/2019 publiée le 04/02/2019.

Les travailleurs des plateformes de mise en relation par voie électronique exercent aujourd'hui leur activité, en général, en tant qu'auto-entrepreneurs ou travailleurs indépendants inscrits au registre du commerce et des sociétés (RCS). Ce statut leur est imposé par les conditions générales d'utilisation et le contrat commercial qu'ils concluent avec la plateforme. En conséquence, ils bénéficient de par le statut qu'ils adoptent d'une présomption simple de non-salariat prévue par le code du travail¹⁷², présomption qui peut être renversée par le juge en cas de litige mettant en jeu la nature réelle de la relation de travail.

Des constats effectués par l'inspection du travail à l'égard de certaines plateformes de mobilité, une fois démontré le lien de subordination entre les travailleurs indépendants et l'entreprise de mise en relation, montrent que celles-ci s'exonèrent des règles impératives en matière de salaire prescrites par le code du travail et de la convention collective applicable.

La Cour de cassation a procédé à la requalification de la relation de travail entre un ancien livreur à vélo et la plateforme TAKE EAT EASY ayant depuis cessé son activité, à l'occasion d'un jugement en date du 28 novembre 2018¹⁷³, première décision de ce type de la haute juridiction concernant une plateforme de mise en relation. Toutefois, cette décision retient comme élément déterminant le fait que cette société « *disposait d'un pouvoir de sanction à l'égard du coursier* » et rappelle le raisonnement classique selon lequel « *l'existence d'une relation de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties, ni de la dénomination qu'elles ont donnée à leur convention mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité des travailleurs ; que le lien de subordination juridique est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné* ».

Une décision de la cour d'appel de Paris prononçant la requalification de la relation de travail entre un travailleur et une plateforme est intervenue ensuite le 10 janvier 2019 concernant un chauffeur VTC et la société UBER BV¹⁷⁴. Appréciant les conditions effectives et concrètes de l'activité du chauffeur, la cour d'appel a relevé les contraintes imposées au chauffeur par la Société UBER BV dans la réalisation de sa prestation, l'intégration de l'intéressé dans un service organisé par la société et la décision unilatérale de celle-ci de

¹⁷² Art. L. 8221-6 : « I.- Sont présumés ne pas être liés avec le donneur d'ordre par un contrat de travail dans l'exécution de l'activité donnant lieu à immatriculation ou inscription :

1° Les personnes physiques immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, au registre des agents commerciaux ou auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales pour le recouvrement des cotisations d'allocations familiales ;

2° Les personnes physiques inscrites au registre des entreprises de transport routier de personnes, qui exercent une activité de transport scolaire prévu par [l'article L. 214-18 du code de l'éducation](#) ou de transport à la demande conformément à [l'article 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs](#) ;

[...]

II.- L'existence d'un contrat de travail peut toutefois être établie lorsque les personnes mentionnées au I fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ordre dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci.

Dans ce cas, la dissimulation d'emploi salarié est établie si le donneur d'ordre s'est soustrait intentionnellement par ce moyen à l'accomplissement des obligations incombant à l'employeur mentionnées à l'article L. 8221-5. Le donneur d'ordre qui a fait l'objet d'une condamnation pénale pour travail dissimulé en application du présent II est tenu au paiement des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs, calculées sur les sommes versées aux personnes mentionnées au I au titre de la période pour laquelle la dissimulation d'emploi salarié a été établie. »

¹⁷³ C. Cass. ch. Soc. 28 nov. 2018, 17-20.079, publié au bulletin.

¹⁷⁴ CA Paris, pôle 6 – ch. 2, n°RG 18/08.357

désactiver son accès à l'application Uber, ce dont elle a déduit que le chauffeur se trouvait placé, dans un lien de subordination juridique à l'égard de la société UBER BV. UBER BV a indiqué depuis cette décision s'être pourvu en cassation, ce qui conduira la Cour de cassation à examiner l'affaire selon le même raisonnement décrit ci-dessus du lien de subordination.

Il importe de ne pas tirer des conclusions générales et définitives de ces décisions et de rappeler que la requalification d'un contrat commercial en contrat de travail repose sur les conditions de fait dans lesquelles l'activité est exercée. Chaque situation est donc analysée au cas par cas, le juge procédant par faisceau d'indices suffisants permettant de caractériser un lien de subordination entre la plateforme et le travailleur. Ainsi, nombreux sont les critères pouvant influencer la détermination du statut du travailleur comme indépendant ou salarié : propriété du matériel utilisé pour la réalisation de la prestation, intégration à un service organisé, degré d'autonomie, ou encore fixation du prix. Il convient donc de souligner que la fixation de la rémunération unilatéralement par le donneur d'ordre est un indice de subordination insuffisant pour aboutir à lui-seul à la requalification de la relation¹⁷⁵. En revanche, la fixation, par la plateforme, du tarif de la prestation, peut constituer un indice qui, combiné à d'autres, permet de caractériser le lien de subordination¹⁷⁶. Le cadre juridique initié par la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels le prend en compte en limitant son champ d'application aux plateformes qui « détermine[nt] les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe[nt] son prix » (l'article L. 7342-1 du Code du travail).

Certaines de ces plateformes peuvent en effet être amenées à revoir leur mode de fonctionnement sous peine de s'exposer au risque de requalification, avec d'importantes conséquences financières. Ces dernières sont principalement liées à la reconstitution de l'assiette des salaires : redressement Urssaf, paiement de sommes liées au contrat de travail (salaire, indemnité compensatrice de congés payés, primes, etc.) et à sa rupture (indemnité compensatrice de préavis, indemnité de licenciement, indemnité forfaitaire de 6 mois pour travail dissimulé, remboursement de cotisations sociales de travailleur indépendant...).

2. La sécurisation juridique des plateformes de mobilité dont le modèle satisfait à certains principes fondamentaux ainsi que les nouvelles obligations en matière de transparence, prévues par l'article 20 du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), doivent permettre de préserver un statut vertueux et une rémunération décente de travailleur indépendant des plateformes

D'abord intégré à l'article 66 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel par amendement du député Aurélien Taché avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel en tant que « cavalier législatif », le dispositif de charte de responsabilité sociale a été repris par le Gouvernement à l'article 20 de la version initiale du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM). Le champ des plateformes pouvant bénéficier de cette sécurisation juridique grâce à l'adoption d'une charte de responsabilité

¹⁷⁵ Cour de cassation, chambre sociale, 10 décembre 2002, 00-44646 ; 2 juillet 2003, 01-43018 ; deuxième chambre civile, 13 décembre 2005, 04-18104 ; 10 février 2010, 09-40383 ; 20 mai 2010, 08-21817

¹⁷⁶ Cour de cassation, chambre sociale, 12 janvier 2011, 09-66.982 (chauffeur-livreur recruté comme sous-traitant de la société TNT express).

sociale a été limité aux seules « plateformes de mobilité » (VTC et livraison de marchandises par des véhicules à deux ou trois roues).

Ce dispositif consiste à consacrer dans la loi l'existence de « chartes de responsabilité sociale » édictées unilatéralement par des plateformes entrant dans le champ des articles L. 7342-1 et suivants du code du travail, en leur attachant une portée juridique selon laquelle l'établissement de ces chartes ainsi que le respect des engagements qui y figurent par la plateforme ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs. Ainsi, seules les plateformes s'engageant, dans les conditions strictement définies par la loi, dans une démarche de responsabilité sociale bénéficiant de la sécurisation juridique de leur modèle économique, si bien que, par exemple, les actions de prévention des risques professionnels auxquels sont soumis les travailleurs indépendants conduites par la plateforme (délivrance d'équipements de protection, contrôle technique du matériel utilisé, consignes de sécurité...) ou l'offre de formation ou de protection sociale complémentaire proposée aux travailleurs par la plateforme ne pourront être utilisés à l'occasion d'un litige à des fins de requalification.

Cette sécurisation juridique est conditionnée à l'homologation de la charte par l'autorité administrative (administration du travail) qui en contrôle la conformité aux dispositions du code du travail. La demande d'homologation de la charte est précédée d'une consultation des travailleurs indépendants par la plateforme, les résultats de cette consultation leur étant communiqués ainsi qu'à l'autorité administrative. Les litiges ayant trait à la charte ou à son homologation sont confiés au seul tribunal de grande instance par la constitution d'un bloc de compétences, le conseil de prud'hommes étant expressément tenu de renvoyer au tribunal de grande instance le soin de trancher cette partie du litige dans le cadre d'une demande en requalification par exemple.

La sécurisation juridique associée ne crée toutefois pas de présomption irréfragable de non-salariat pour les travailleurs des plateformes concernées. Le mécanisme juridique a seulement pour effet de contraindre le juge de la requalification à relever d'autres indices déterminants pour caractériser le lien de subordination juridique que ceux qui pourraient résulter de l'établissement de la charte et de la mise en œuvre de celle-ci par la plateforme. Ainsi, la fixation d'horaires de travail de façon unilatérale par la plateforme ou l'édition de sanctions de nature autre que commerciale par la plateforme, qui ne sauraient être prévus par une charte de responsabilité sociale, pourraient être retenus comme des indices permettant de renverser la présomption simple de non-salariat prévue à l'article L. 8221-6, comme le prévoit le II de ce même article.

Il convient de souligner que la notion de « prix décent » figure parmi les items obligatoires de la charte, laquelle doit préciser les modalités visant à permettre aux travailleurs indépendants d'obtenir ce prix décent pour chacune de leurs prestations de services. Les matières devant impérativement être abordées dans la charte de responsabilité sociale, listées par la loi, permettent d'assainir le modèle des plateformes en rappelant certains principes directeurs distinguant une relation commerciale d'une relation salariée, tels que l'interdiction de toute clause d'exclusivité, la liberté d'avoir recours à la plateforme, l'interdiction de la rupture unilatérale brutale et sans compensation de la relation. Pour les plateformes ayant adopté une telle charte, l'ensemble de ces obligations vise à améliorer la prévisibilité des conditions de travail et à garantir les droits fondamentaux des travailleurs qui les utilisent, sans pour autant les assimiler à des salariés.

Parallèlement, la LOM complète ce dispositif en imposant de nouvelles obligations de transparence à ces mêmes « plateformes de mobilité » à travers une modification de la réglementation sectorielle du code des transports. Cette transparence a vocation à s'exercer :

- Vis-à-vis des travailleurs de la plateforme, d'une part, puisque celle-ci est tenue de leur communiquer, dès lors qu'elle leur propose une prestation, la distance couverte ainsi que le prix minimal garanti dont ils bénéficieront, déduction faite des frais de commission. Ces dispositions sont à lire de manière combinée avec d'autres mesures nouvelles prévues à l'article 20, à savoir l'interdiction pour la plateforme de rompre une relation contractuelle qui l'unit aux travailleurs au motif que ceux-ci ont refusé une ou plusieurs propositions ou ont exercé leur droit à la déconnexion durant leurs plages horaires d'activité.
- Vis-à-vis des clients des services des plateformes, d'autre part, celle-ci étant tenue de publier sur son site internet, de manière loyale, claire et transparente, des indicateurs relatifs à la durée d'activité et au revenu d'activité au titre des activités des travailleurs en lien avec la plateforme au cours de l'année civile précédente. C'est un effet de réputation qui est ici recherché, la publication sur Internet d'indicateurs – dont la méthodologie sera définie par décret – devant permettre aux usagers de prendre en compte ces critères de responsabilité sociale dans leurs choix de consommation.

A travers cette double régulation, par les travailleurs indépendants et les consommateurs, le législateur vise à entretenir une concurrence entre les plateformes, qui soit orientée vers la mieux-disance et qui permette d'éviter les tendances baissières concernant le prix des prestations, pour le maintenir à un niveau décent.

Enfin, ce mouvement devrait être conforté par la reconnaissance de droits collectifs aux travailleurs indépendants des plateformes, initiée par la loi du 8 août 2016 (interdiction pour les plateformes d'engager des pénalités ou des mesures discriminatoires à l'encontre de travailleurs participant à un mouvement de refus concerté de fournir le service organisé en vue de défendre leurs revendications professionnelles) et confirmé par l'article 20 quinquies de la LOM, qui donne habilitation au Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour déterminer les modalités de représentation des travailleurs indépendants des plateformes de mise en relation (au-delà des seules « plateformes de mobilité ») et les conditions d'exercice de cette représentation. De l'organisation de cette représentation dépend notamment ensuite la possibilité de s'appuyer sur la négociation collective pour réguler ce type de relations de travail.

ANNEXE N°5 : L'EMPLOI LIÉ AUX PLATEFORMES : UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À MESURER



DAMIEN BABET

Insee, Direction des Statistiques Démographiques et Sociales.

Document préparé pour le rapport 2019 du Groupe d'experts sur le SMIC

Ce document ne reflète pas nécessairement les opinions de l'INSEE

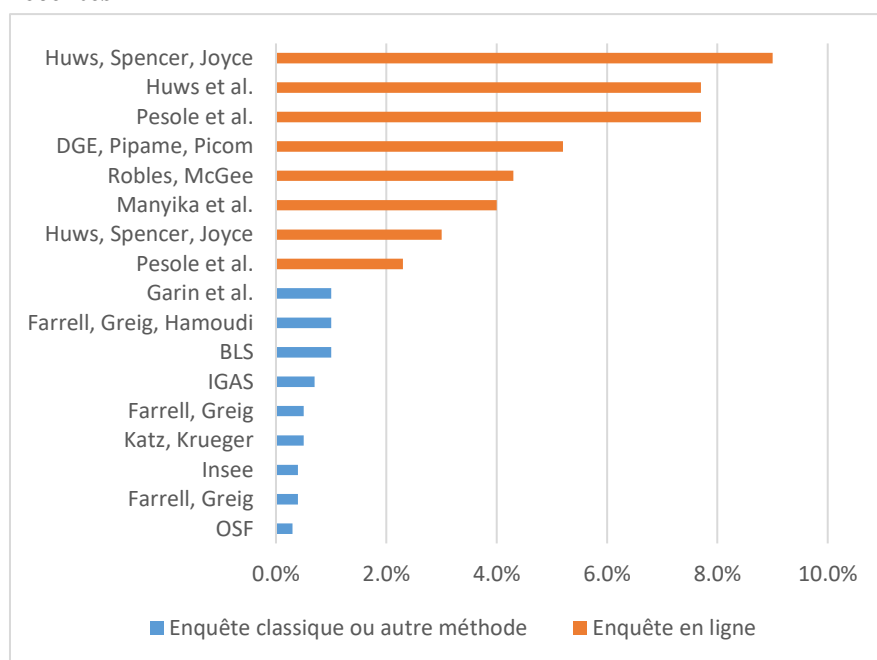
Très présent dans les médias, l'emploi lié aux plateformes digitales (tel Uber ou Deliveroo) est mal mesuré statistiquement. Malgré une littérature scientifique déjà abondante, on quantifie mal en France et dans le reste du monde le nombre d'emplois concernés, et moins encore les conditions de travail des personnes concernées. Il n'est pas possible non plus d'estimer actuellement un revenu horaire des travailleurs de plateforme en général.

Ces difficultés de mesure ne sont pas seulement dues à la relative nouveauté des plateformes de mise en relation. Elles tiennent aussi à des problèmes plus fondamentaux :

- Les emplois ne ressemblent pas toujours aux emplois classiques qui font l'objet d'un suivi administratif et statistique (c'est le cas par exemple du micro-travail)
- Les activités rémunératrices sur les plateformes ne sont pas toutes de l'emploi : les revenus tirés de la location d'un logement *via* Airbnb sont avant tout des revenus du capital mais la location *via* ce site peut aussi demander un travail conséquent (rédaction de l'annonce, discussions avec les clients potentiels, échange des clés, ménage...)
- Le lien avec la plateforme ne fait pas (ou ne faisait pas jusqu'en 2019) l'objet d'un enregistrement administratif qui pourrait fournir des sources à la statistique : il ne s'agit en général que d'une application sur le téléphone du travailleur indépendant.

Les chiffres de l'emploi lié aux plateformes les plus souvent cités sont issus d'enquêtes en ligne, plus rapides et moins coûteuses à mettre en œuvre. Cependant, bien que la méthodologie ne soit pas toujours clairement exposée, le caractère commun à ces différentes enquêtes est de s'appuyer sur des panels en ligne, sans échantillonnage aléatoire, dont les répondants sont des volontaires rémunérés pour répondre : ils sont eux-mêmes, par construction, des micro-travailleurs, biaisant ainsi fondamentalement l'échantillon et donc la mesure. Ces enquêtes donnent ainsi des taux très élevés de travail de plateforme, et surreprésentent le micro-travail par rapport aux chauffeurs ou aux livreurs.

Figure 1 : Part des travailleurs de plateformes dans la population selon plusieurs enquêtes récentes



Sources : voir références. Ces pourcentages diffèrent par leurs champs, les périodes de références, les dates d'enquêtes, les pays concernés, et la définition retenue pour les plateformes numériques. La comparaison est donc donnée à titre indicatif uniquement.

Des sources prometteuses : l'enquête Emploi et les données administratives

D'autres sources ont également été utilisées, notamment aux États-Unis : les données bancaires (proportion de comptes recevant des virements d'une plateforme digitale), les données fiscales (lorsque ces paiements font l'objet d'une rubrique spécifique dans les déclarations de revenus), ou les données des plateformes elles-mêmes (lorsqu'elles acceptent de les publier ou de les partager avec les instituts de statistiques).

Les enquêtes en population générale (comme l'enquête Emploi) peuvent permettre de recueillir des informations plus représentatives sur ces emplois. Cependant, la mesure de l'emploi lié aux plateformes dans une enquête par questionnaire se heurte aussi à des obstacles : la petite taille de la population concernée demande non seulement un échantillon large, mais aussi des questions suffisamment spécifiques (si 1 % seulement des enquêtés ne comprend pas la question ou se trompe, l'estimation du nombre d'emplois peut passer du simple au double). Or, il est difficile de formuler des questions qui soient claires pour tous sur ce sujet, d'autant plus que la définition de ce « travail de plateforme » reste encore débattue. Des tentatives ont été menées dans les enquêtes Emploi de plusieurs pays (notamment, outre la France, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Suisse, la Finlande, le Mexique, et Singapour), avec des résultats souvent fragiles.

Encadré : les expériences des instituts statistiques étrangers

Plusieurs instituts nationaux ont mené des expériences ou réalisé de véritables enquêtes, et ont partagé non seulement leurs résultats, mais aussi leurs difficultés et leurs réflexions méthodologiques. En Finlande, une première question testée (*Products and services are traded through digital platforms on the Internet that include, for example, Airbnb, UpWork and Uber. Do you use these types of digital platforms to get work assignments or income? Yes / No*) n'a pas fonctionné. La question retenue a finalement utilisé comme modalité les noms de quatre plateformes connues au moment de la conception de l'enquête : *Have you, during the past 12 months, worked or otherwise earned income through the following platforms: 1. Airbnb, 2. Uber, 3. Tori.fi/Huuto.net, 4. Solved, 5. Some other, 6. None of the above.* 0,3% des Finlandais ont déclaré avoir gagné au moins un quart de leur revenu *via* une plateforme, **mais** il ne s'agit pas nécessairement d'emploi.

Au Royaume-Uni, deux questions testées (*In the last 12 months, have you used a digital platform to find work on a short-term, payment by task basis? Does the work you found on a digital platform provide your main source of earnings over the past three months?*) ont été abandonnées à la suite d'un retour très majoritairement négatif des participants au test. Comme en Finlande, la notion de plateforme est très vague pour les enquêtés.

Aux États-Unis, au contraire, les tests avaient permis de valider des questions décrivant, le plus précisément possible, le concept recherché : *Some people find short, "IN-PERSON" [respectivement « ONLINE »] tasks or jobs through companies that connect them directly with customers using a website or mobile app. These companies also coordinate payment for the service through the app or website.*

Does this describe ANY work (you/NAME) did LAST WEEK? Cependant ces tests avaient été menés principalement auprès de travailleurs de plateformes. Posées en population générale dans la *Current Population Survey*, ces questions ont généré un grand nombre de « faux-positifs » (c'est à dire des salariés comme des chirurgiens ou inspecteurs de police dont le métier est manifestement non lié à une plateforme), obligeant les statisticiens du *Bureau of Labor Statistics* à un long travail manuel de recodage, amenant à la publication d'un chiffre : les travailleurs exerçant un emploi « électroniquement intermédié » représentaient 1% des personnes en emploi en mars 2017¹⁷⁷. Le résultat est identique à celui fourni par deux autres sources, les données fiscales et les données bancaires, mais cette convergence est en partie trompeuse, tant les méthodes diffèrent : périodes de référence (semaine pour le BLS, mois pour les données bancaires, année pour les données fiscales), définition des plateformes, seuil de temps ou de revenu, etc.

Ces expériences nourrissent des travaux d'harmonisation en cours, menés notamment par l'OCDE et par Eurostat.

Pour définir les plateformes, la loi peut servir de guide. Depuis 2015, le code des impôts impose des obligations aux entreprises qui « mettent en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service »¹⁷⁸, et le code du travail précise cette définition légale en imposant des obligations supplémentaires « lorsque la plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix ¹⁷⁹ ». Mais d'autres critères sont envisageables : la relation est-elle répétée, durable, exclusive ? Existe-t-il un système de notation ou de réputation ? Les travailleurs de plateformes peuvent-ils établir des relations directes avec les clients sans plus passer par la plateforme ? Quel est le mode de rémunération de la plateforme ? Pour l'instant, il n'existe pas de définition consensuelle du sujet, et encore moins d'harmonisation internationale des mesures statistiques, bien que des travaux soient en cours, à l'OCDE ou à Eurostat.

Par ailleurs, ces définitions légales peuvent fonder des obligations, sources de données administratives. Ainsi, l'article 242 bis du code des impôts, modifié par la loi du 23 octobre 2018, impose à compter de 2019 l'obligation aux plateformes de communiquer à l'administration fiscale les relevés individuels des versements effectués auprès de leurs utilisateurs (dès lors que ces versements dépassent 3000 euros annuels, pour au moins 20 transactions selon l'arrêté d'application du 27 décembre 2018). Cette obligation pourrait, à l'avenir, alimenter des analyses statistiques.

¹⁷⁷ <https://blogs.bls.gov/blog/2018/09/28/bls-measures-electronically-mediated-work/>.

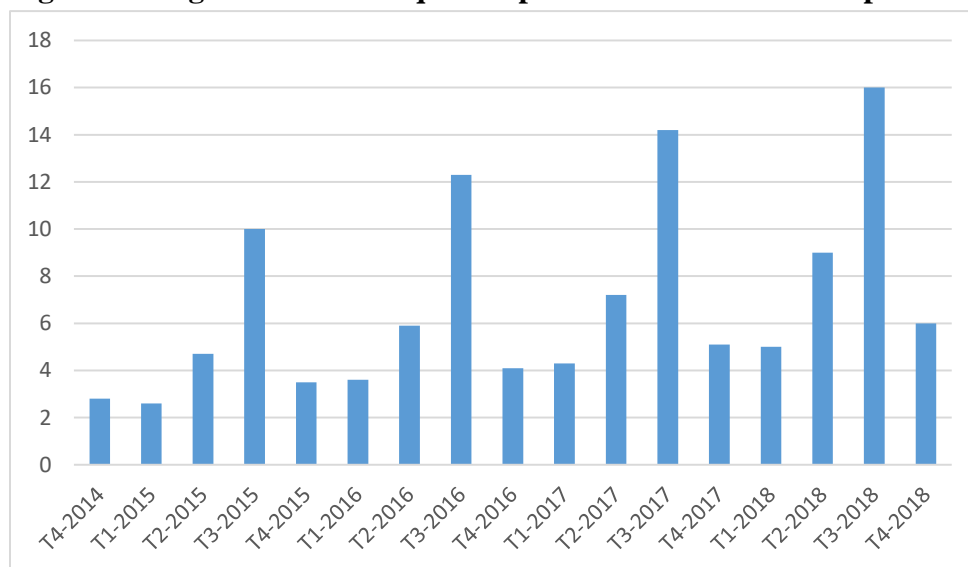
¹⁷⁸ Article 242 bis du code des impôts, créé par la loi 2015-1785 du 29 décembre 2015.

¹⁷⁹ Article L7342-1 du code du travail, créé par la loi 2016-1088 du 8 août 2016.

Combien de travailleurs de plateformes en France ?

Plusieurs sources indirectes ou sectorielles fournissent des indices de la croissance des plateformes en France. Cette croissance apparaît dans le nombre de véhicules VTC enregistrés en 2016 (16 000) et 2017 (26 000, contre 56 000 taxis pour ces deux années)¹⁸⁰, dans le nombre de nuitées dans des logements proposés par des particuliers sur des plateformes (données collectées par l’Insee en collaboration avec les plateformes, figure 2), et dans les chiffres sectoriels des créations d’entreprises (figure 3). Les créations d’entreprises dans les transports sont, en particulier, significatives : alors que le secteur n’a pas été sensible à l’apparition du statut d’auto-entrepreneur (aujourd’hui micro-entrepreneur) en janvier 2009, le nombre de créations d’entreprises est très dynamique depuis 2014, ce qui reflète sans doute le développement des VTC puis des activités de coursiers. En revanche, il est moins évident de lier les plateformes numériques à la forte croissance des créations d’entreprises dans le secteur des services aux entreprises (activités spécialisées, scientifiques et techniques, et activités de services administratifs et de soutien).

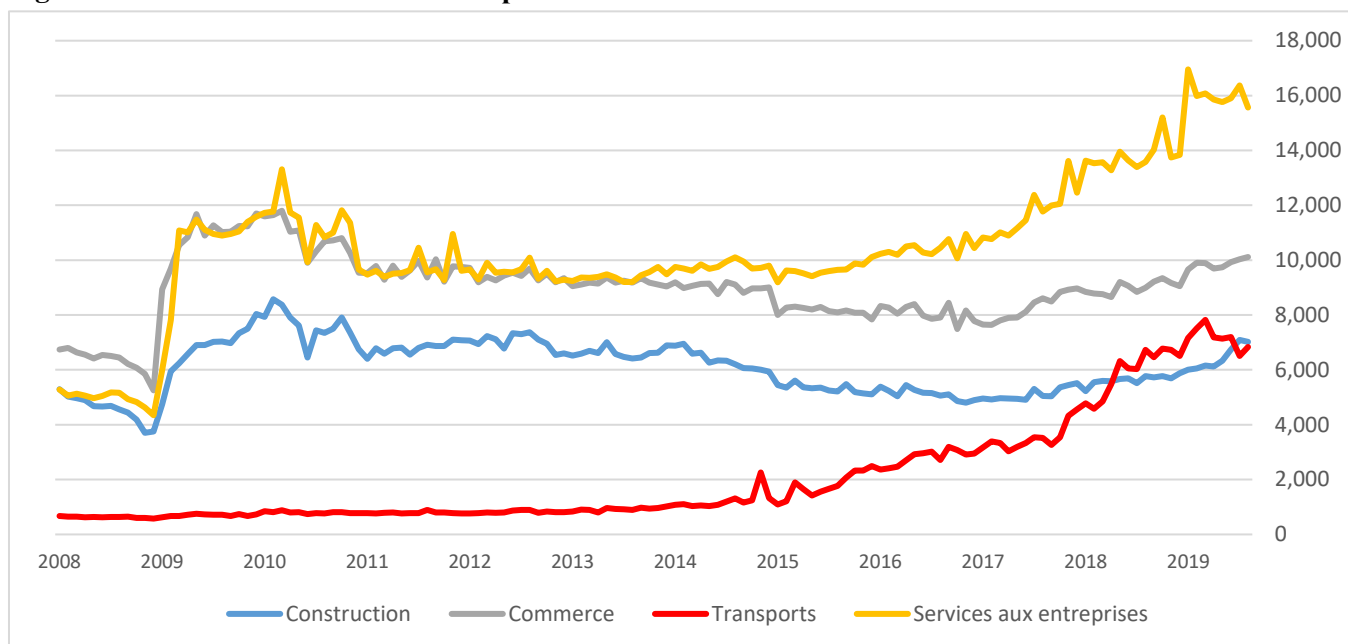
Figure 2 : Logements touristiques de particuliers loués via des plateformes



En millions de nuits * logements. Source : échantillon de plateformes internet, *Insee Focus* n° 158

¹⁸⁰ Rapport 2018 de l’Observatoire national des transports publics particuliers de personnes

Figure 3 : Créations mensuelles d'entreprises dans 4 secteurs



Source : répertoire des entreprises et des établissements, séries chronologiques, Insee

Ces analyses sectorielles peuvent se justifier par la concentration apparente du travail de plateforme dans certains secteurs, et notamment dans les transports (qui inclut les VTC et livreurs), telle qu'elle apparaît aux Etats-Unis. D'après des données bancaires, pour 90% des comptes recevant un revenu d'une plateforme de travail, la plateforme exerce dans le secteur des transports¹⁸¹. Le modèle économique des plateformes repose sur l'appariement entre des vendeurs et des acheteurs, appariement facilité par les outils de communication et les algorithmes utilisés. Dans les transports, ce gain d'efficacité est renforcé par l'usage de la géolocalisation, ce qui peut expliquer la concentration dans ce secteur.

Pour mesurer le nombre d'emplois, ces sources sont insuffisantes. En 2017, un module ad hoc de l'enquête Emploi posait aux indépendants la question suivante : « quel est votre principal mode d'entrée en contact avec la clientèle ». Parmi les réponses possibles, la modalité « le client passe par une plateforme ou par une entreprise qui le redirige vers vous » a été choisie par 7 % des indépendants. Parmi eux, la moitié choisissent uniquement cette réponse, soit environ 100 000 personnes ou 0,4 % des personnes en emploi¹⁸² : ils peuvent être considérés comme dépendants de la plateforme (ou de l'intermédiaire). Le questionnaire ne permet pas de distinguer les plateformes numériques des autres intermédiaires (sauf pour les coopératives agricoles, qui ont été exclues du comptage) ; il s'agit donc d'une surestimation. En revanche, la question ne porte que sur l'emploi principal des indépendants, et néglige les activités secondaires effectuées sur des plateformes, ce qui constitue des sources de sous-estimation. À partir de 2021, l'enquête Emploi devrait contenir une question améliorée qui distingue plateformes numériques et autres intermédiaires, et s'adresse aussi aux indépendants au titre de leur second emploi.

¹⁸¹ FARRELL, GREIG, HAMOUDI, 2019.

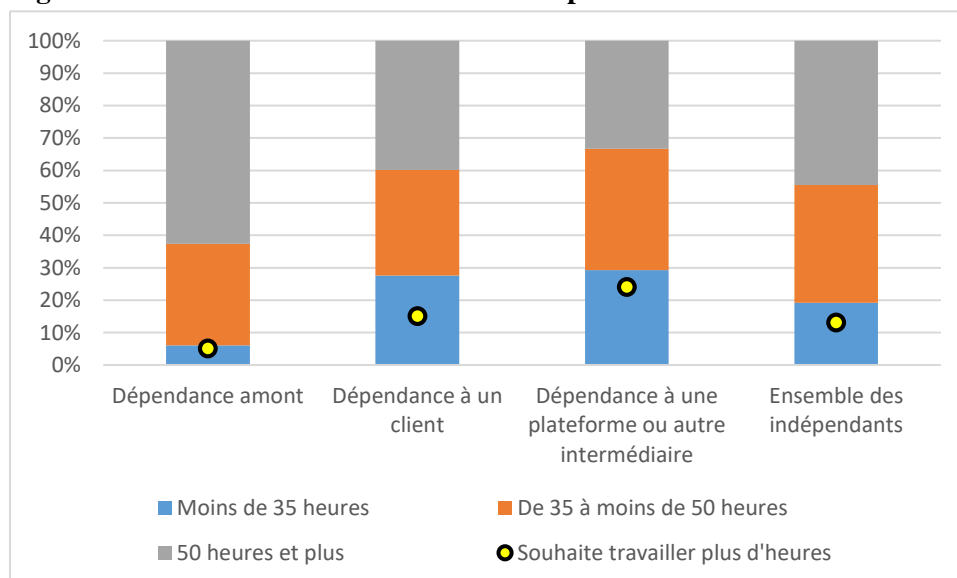
¹⁸² *Emploi, chômage, revenus du travail*, Insee Référence, juillet 2018.

Des revenus plus faibles, mais mal connus

Ce module complémentaire de l'enquête Emploi 2017 permet également d'analyser le lien à la plateforme ou à un autre intermédiaire dans le contexte des autres sources de dépendance économique que peuvent subir les travailleurs indépendants : la dépendance à un client dominant et la dépendance à une relation amont (comme un fournisseur, une relation de franchise, etc.). Alors que 10 % des indépendants sont dépendants d'un client, et 7 % sont dépendants d'une relation amont, seuls 4 % sont dépendants d'une plateforme ou d'un autre intermédiaire¹⁸³. Ils sont plus jeunes, plus diplômés, plus souvent immigrés ou d'origine immigrée, et travaillent plus fréquemment dans les transports, l'immobilier et l'information-communication.

L'enquête Emploi fournit également des informations sur le parcours professionnel, les horaires et les revenus. Ces indépendants liés à une plateforme ou un autre intermédiaire sont plus souvent micro-entrepreneurs, plus nombreux à être passés récemment par le chômage, à être inscrits à Pôle emploi, et à chercher un autre emploi. Ils travaillent en moyenne moins d'heures par semaine, alors qu'ils souhaiteraient plus souvent que les autres travailler plus. Enfin, ils ont des revenus plus faibles, ce qu'ils citent plus souvent comme étant leur principale difficulté. Ce lien entre dépendance à une plateforme ou un autre intermédiaire et faibles revenus est significatif toutes choses égales par ailleurs, y compris en prenant en compte les heures de travail, déjà inférieures à la moyenne des indépendants.

Figure 4 : Heures habituellement travaillées par semaine et souhait de travailler plus



Source : enquête Emploi et module ad hoc de l'enquête Emploi 2017

Il est cependant impossible, à partir de cette enquête, de déterminer des revenus horaires de manière précise. On ne saurait, par exemple, mesurer la proportion de ces travailleurs dont les revenus horaires seraient inférieurs au Smic, pour plusieurs raisons. D'abord, les revenus des indépendants ne sont connus que par tranche de revenus annuels dans l'enquête Emploi, et les refus et non-réponses ne sont pas négligeables et introduisent des biais potentiels. L'échantillon du module ad hoc est petit (3 700 indépendants, dont 200 utilisateurs de plateformes ou autres intermédiaires et 120 considérés comme économiquement dépendants). Enfin, la question du nombre d'heures travaillées en moyenne par semaine est parfois problématique pour les indépendants, avec des réponses plus hétérogènes que pour les salariés, ce qui traduit la difficulté à en définir le contour. Malheureusement, aucune autre source à l'heure actuelle ne permet de connaître plus précisément les revenus des travailleurs de plateforme.

Références

¹⁸³ Insee Première n° 1748.

AMAR, Nicolas et VIOSSAT, Louis-Charles, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, rapport de l'Igas n° 2015-121R, 2016.

BABET, Damien. « Moins de 200 000 indépendants déclarent accéder à leurs clients *via* une plateforme numérique », Vue d'ensemble, encadré 3, *Emploi, chômage, revenus du travail*, 2018, collection Insee Référence,

BABET, Damien. Un travailleur indépendant sur cinq dépend économiquement d'une autre entité. *Insee Première*, 2019, no 1748.

BAHU, Marlène, Les logements touristiques de particuliers loués *via* Internet séduisent toujours. *Insee Focus*, 2019, no 158

BONNETÊTE, Félix et BIGNON, Nicolas. Les créations d'entreprise en 2016. La plus forte hausse depuis six ans, portée par les transports. *Insee Première*, 2017, no 1631.

BONNETÊTE, Félix. Les créations d'entreprises en 2017. Au plus haut niveau depuis 2010. *Insee Première*, 2018, no 1685.

COLLINS, Brett, GARIN, Andrew, JACKSON, Emilie, *et al.* Is Gig Work Replacing Traditional Employment? Evidence from Two Decades of Tax Returns. 2019.

CURRENT POPULATION SURVEY STAFF. Electronically mediated work: new questions in the Contingent Worker Supplement. *Monthly Labor Review*, 2018, p. 1-32.

Direction générale des entreprises (DGE), PICOM (Nomadeis, TNS Sofres), PIPAME, *Enjeux et perspectives de la consommation collaborative*, ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, 2015.

FARRELL, Diana et GREIG, Fiona. Paychecks, payday, and the online platform economy: Big data on income volatility. JP Morgan Chase Institute, 2016.

FARRELL, Diana et GREIG, Fiona. « The online platform economy: Has growth peaked? » *JP Morgan Chase Institute*, 2017.

FARRELL, Diana, GREIG, Fiona, et HAMOUDI, Amar. The Evolution of the Online Platform Economy: Evidence from Five Years of Banking Data. In : *AEA Papers and Proceedings*. 2019. p. 362-66.

FRANCESCHI, Paul. Les logements touristiques de particuliers proposés par Internet, *Insee Analyses*, 2017, no 33.

HOOTON, Christopher Alex. « America's online 'jobs': conceptualizations, measurements, and influencing factors. » *Business Economics*, 2017, vol. 52, no 4, p. 227-249.

HUWS, Ursula, SPENCER, Neil H., et JOYCE, Simon. « Crowd work in Europe: Preliminary results from a survey in the UK, Sweden, Germany, Austria and the Netherlands. », *FEPS Studies*, Foundation for European Progressive Studies, Brussels, décembre 2016.

HUWS, Ursula, SPENCER, Neil, COATES, Matthew, *et al.* The Platformisation Of Work In Europe: Results from research in 13 European countries. 2019.

KATZ, Lawrence F. et KRUEGER, Alan B. *The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015*. No. w22667. National Bureau of Economic Research, 2016.

MANYIKA, James, LUND, Susan, BUGHIN, Jacques, *et al.* Independent work: Choice, necessity, and the gig economy. McKinsey Global Institute, 2016.

Official Statistics of Finland (OSF): Labour force survey [e-publication], Platform jobs 2017. Helsinki: Statistics Finland, http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_en.html

PESOLE, Annarosa, BRANCATI, Maria Cesira Urzi, MACIAS, Enrique Fernandez, et al. Platform workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey. Joint Research Centre (Seville site), 2018.

ROBLES, Barbara J. et MCGEE, Marysol. *Exploring online and offline informal work: Findings from the Enterprising and Informal Work Activities (EIWA) survey*. FEDS Working Paper No. 2016-089, 2016.

ANNEXE N°6 : Données sur le lien entre Smic, pauvreté et prime d'activité à la demande du groupe d'experts sur le Smic



Direction générale

Direction des statistiques démographiques et sociales
Unité des études démographiques et sociales
Division « études sociales »

Montrouge, le 08 novembre 2019

En réponse à une demande du groupe d'experts sur le SMIC, la note suivante a pour objet de présenter les résultats d'un chiffrage, issu du modèle de microsimulation Ines (voir annexe), visant à décrire le lien entre Smic et pauvreté monétaire en 2018, avec un focus sur la prime d'activité et l'effet de sa réforme annoncée fin 2018.

Plus précisément, on estime la proportion de salariés dont le salaire horaire est inférieur à 1,1 fois le Smic qui appartiennent à un ménage pauvre, à un ménage percevant le RSA ou à un ménage percevant la prime d'activité (*tableau 1.1*).

On estime ensuite la proportion des ménages comportant au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic parmi les ménages pauvres d'une part, et parmi les ménages pauvres dont un membre au moins a une activité salariée d'autre part. Le même chiffrage est réalisé pour les ménages percevant le RSA, puis pour ceux percevant la prime d'activité (*tableau 1.2*).

On estime également la proportion de ménages percevant la prime d'activité parmi les ménages pauvres d'une part, et parmi les ménages pauvres dont un membre au moins a une activité salariée d'autre part (*tableau 1.3*). Inversement, parmi les ménages percevant la prime d'activité, il s'agit d'estimer la proportion des ménages pauvres d'une part, et des ménages pauvres dont au moins un membre a une activité salariée d'autre part (*tableau 1.4*).

Dans la partie I, les résultats sont donnés sur l'année 2018 avec la législation de l'année.

Dans la partie II, les mêmes tableaux sont donnés sur l'année 2018 en prenant en compte certains éléments de législation s'appliquant en 2019 (*tableaux 2.1, 2.2, 2.3 et 2.4*) :

- la réforme de la prime d'activité annoncée fin 2018 (augmentation du bonus et augmentation du niveau maximum du bonus au niveau du Smic) s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2019,
- et les montants forfaitaires du RSA et de la prime d'activité de 2019, ainsi que la pente de la prime d'activité de 2019.

Aucun effet de comportement n'est pris en compte ici, notamment le taux de recours à la prime d'activité dans cette partie II est supposé être le même qu'avant réforme en 2018¹⁸⁴.

Précautions d'usage :

Dans le modèle Ines, le calcul du salaire horaire d'un individu repose sur l'utilisation de son revenu d'activité annuel figurant dans la déclaration fiscale et sur la reconstitution de son calendrier d'activité et du nombre d'heures travaillées à partir des informations renseignées dans l'enquête Emploi. Ce calcul est donc imparfait et à considérer avec précaution.

I. Résultats sur l'année 2018

a. Lien entre Smic et pauvreté

Parmi les salariés dont le salaire horaire est inférieur à 1,1 fois le Smic :

- 19 % appartiennent à un ménage pauvre (tableau 1.1)
- 15 % appartiennent à un ménage qui perçoit le RSA
- 36 % appartiennent à un ménage qui perçoit la prime d'activité

Tableau 1.1.

| Proportions d'individus ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic | |
|---|------|
| appartenant à un ménage pauvre | 19 % |
| appartenant à un ménage percevant le RSA | 15 % |
| appartenant à un ménage percevant la prime d'activité | 36 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

Inversement :

- Parmi les ménages pauvres, 22 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée, 50 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic (tableau 1.2).
- Parmi les ménages qui perçoivent le RSA, 26 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Parmi les ménages qui perçoivent le RSA et comportent un membre ayant une activité salariée, 42 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic.
- Parmi les ménages qui perçoivent la prime d'activité, 45 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Parmi les ménages qui perçoivent la prime d'activité et comportent un membre ayant une activité salariée, 47 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic.

¹⁸⁴ Soit environ 75 % de taux de recours sur l'ensemble de l'année. Techniquement, dans le modèle Ines on n'utilise pas directement de taux de recours pour calculer la prime d'activité. On tire au sort parmi les éligibles à la prime d'activité simulés par le modèle un nombre de recourants (en fonction du niveau de prime d'activité simulé) de sorte à se caler sur le nombre de recourants issu des données CNAF de 2018. Or la réforme de la prime d'activité mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019 a fait augmenter le nombre d'éligibles en 2019. Pour garder un taux de recours constant dans cette partie II, nous avons fait augmenter le nombre de recourants dans la même proportion que les éligibles suite à la réforme. Notons qu'on ne dispose pas à ce jour d'informations suffisantes pour émettre des hypothèses fiables autres sur l'évolution du taux de recours à la prime d'activité.

Tableau 1.2

| Proportion de ménages comportant au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic | |
|---|------|
| parmi les ménages pauvres | 22 % |
| parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 50 % |
| parmi les ménages percevant le RSA | 26 % |
| parmi les ménages percevant le RSA et comportant un membre ayant une activité salariée | 42 % |
| parmi les ménages percevant la prime d'activité | 45 % |
| parmi les ménages percevant la prime d'activité et comportant un membre ayant une activité salariée | 47 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

b. Lien entre pauvreté et prime d'activité

Parmi les ménages pauvres, 24 % perçoivent la prime d'activité (tableau 1.3). Parmi les ménages pauvres dont un membre a une activité salariée, 50 % perçoivent la prime d'activité.

Inversement, parmi les ménages percevant la prime d'activité, 27 % sont des ménages pauvres et 25 % sont des ménages pauvres dont un membre au moins a une activité salariée (tableau 1.4).

Tableau 1.3

| Proportion de ménages percevant la prime d'activité | |
|--|------|
| parmi les ménages pauvres | 24 % |
| parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 50 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

Tableau 1.4

| Parmi les ménages percevant la prime d'activité | |
|--|------|
| proportion de ménages pauvres | 27 % |
| proportion de ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 25 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

II. Résultats sur l'année 2018 avec prime d'activité et RSA « législation 2019 »

Dans cette partie, on reproduit les mêmes tableaux que dans la partie précédente mais en prenant en compte la réforme de la prime d'activité annoncée fin 2018¹⁸⁵ et s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2019.

Comme attendu, en prenant en compte la législation 2019 de la prime d'activité, la proportion de ménages comportant au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le SMIC parmi les ménages percevant la prime d'activité baisse, de 45 % à 40 % (tableaux 1.2 et 2.2). La proportion de ménages pauvres parmi les ménages percevant la prime d'activité baisse aussi, de 27 % à 19 % (tableaux 1.4 et 2.4).

a. Lien entre Smic et pauvreté

Parmi les salariés dont le salaire horaire est inférieur à 1,1 fois le Smic :

- 17 % appartiennent à un ménage pauvre (tableau 2.1)
- 15 % appartiennent à un ménage qui perçoit le RSA « législation 2019 »
- 43 % appartiennent à un ménage qui perçoit la prime d'activité « législation 2019 »

Tableau 2.1.

| Proportions d'individus ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic | |
|---|------|
| appartenant à un ménage pauvre | 17 % |
| appartenant à un ménage percevant le RSA | 15 % |
| appartenant à un ménage percevant la prime d'activité | 43 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

Inversement :

- Parmi les ménages pauvres, 21 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée, 50 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic (tableau 2.2).
- Parmi les ménages qui perçoivent le RSA « législation 2019 », 27 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic. Parmi les ménages qui perçoivent le RSA et comportent un membre ayant une activité salariée, 42 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic.
- Parmi les ménages qui perçoivent la prime d'activité « législation 2019 », 40 % ont au moins un membre travaillant pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic (contre 45 % effectivement en 2018). Parmi les ménages qui perçoivent la prime d'activité et comportent un membre ayant une activité salariée, 42 % ont au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic (contre 47 % effectivement en 2018).

¹⁸⁵ Le taux de recours à la prime d'activité est supposé être le même qu'en 2018.

Tableau 2.2

| Proportion des ménages comportant au moins un membre ayant une activité salariée pour un salaire horaire inférieur à 1,1 fois le Smic | |
|--|------|
| parmi les ménages pauvres | 21 % |
| parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 50 % |
| parmi les ménages percevant le RSA | 27 % |
| parmi les ménages percevant le RSA et comportant un membre ayant une activité salariée | 42 % |
| parmi les ménages percevant la prime d'activité | 40 % |
| parmi les ménages percevant la prime d'activité et comportant un membre ayant une activité salariée | 41 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

b. Lien entre pauvreté et prime d'activité

Parmi les ménages pauvres, 24 % perçoivent la prime d'activité « législation 2019 » (tableau 2.3). Parmi les ménages pauvres dont un membre a une activité salariée, 51 % perçoivent la prime d'activité.

Inversement, parmi les ménages percevant la prime d'activité « législation 2019 », 19 % sont des ménages pauvres et 17 % sont des ménages pauvres dont au moins un membre au moins a une activité salariée (tableau 2.4).

Tableau 2.3

| Proportion des ménages percevant la prime d'activité | |
|--|------|
| parmi les ménages pauvres | 24 % |
| parmi les ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 51 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

Tableau 2.4

| Parmi les ménages percevant la prime d'activité | |
|--|------|
| proportion de ménages pauvres | 19 % |
| proportion de ménages pauvres comportant un membre ayant une activité salariée | 17 % |

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018.

À noter enfin que le montant moyen de la prime d'activité pour les ménages en situation de pauvreté qui en bénéficient passe de 2 220 euros en législation 2018 à 2 510 euros en législation de la prime d'activité de 2019 (et de 1 500 euros à 1 840 euros pour les ménages non pauvres).

Annexe

Le modèle de microsimulation Ines est géré conjointement par l’Insee, la Drees et la Cnaf. Les barèmes de la législation 2018 ont été appliqués à une population représentative, à cette date, des ménages ordinaires (c'est-à-dire ne vivant ni en habitation mobile ni en collectivité) en France métropolitaine.

Le modèle Ines est adossé à l’enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) réalisée par l’Insee, la DGFIP, la Cnaf, la Cnav et la MSA, qui apparie les caractéristiques sociodémographiques des ménages de l’enquête Emploi aux fichiers administratifs de déclarations fiscales. Il s’agit ici de l’ERFS 2016 actualisée pour l’année 2018, c'est-à-dire prenant en compte l’évolution démographique ainsi que l’évolution des revenus des ménages entre 2016 et 2018. En outre, le module sur le patrimoine utilisé pour simuler l’impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est basé sur l’enquête Patrimoine de 2014-2015 ainsi que sur les données de la DGFIP sur l’ISF de 2017 et l’impôt sur la fortune immobilière (IFI) de 2018.

Documentation du modèle :

- <https://adullact.net/projects/ines-libre> (code source et documentation du modèle)
- <https://www.insee.fr/fr/information/2021951> (courte synthèse)

ANNEXE N°7 : AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Conformément aux dispositions du décret n°2013-123 du 7 février 2013, le Groupe a sollicité les partenaires sociaux pour recueillir leur avis. La présente annexe regroupe l'ensemble des avis qui ont été transmis au groupe.

Contribution CFDT - audition par le groupe d'experts sur le SMIC – 14 novembre 2019

L'influence du SMIC sur le fonctionnement et l'équilibre du marché du travail

Les dysfonctionnements du marché du travail se manifestent par deux symptômes majeurs : la persistance d'un chômage massif en France relativement aux autres pays et le volume important de contrats de courte durée (les CDD représentent encore 84 % des embauches en 2018).

Notre lecture de l'actualité du marché de l'emploi nous incite à relativiser l'impact du salaire minimum sur le fonctionnement et l'équilibre du marché du travail.

D'un côté, un quasi plein emploi sur les plus hauts niveaux de qualification, qui profite aux salariés concernés qui disposent d'un pouvoir de négociation important. La poussée inflationniste des salaires (et donc du « coût du travail ») se concentre dans le dernier décile, et pousse même une partie du patronat à réclamer une politique de baisses de charges pour les plus hauts salaires qui remettrait en cause le principe de solidarité et de mutualisation de notre modèle social.

De l'autre côté, la sous-activité persistante des actifs les moins qualifiés¹⁸⁶ se conjugue avec des difficultés de recrutement voire des pénuries de main d'œuvre pour certains métiers dont les niveaux de rémunération sont au voisinage du SMIC. Faute d'attractivité en termes de conditions d'emploi (horaires, salaire de base et perspectives d'évolution, contraintes géographiques), ces emplois ne trouvent pas preneurs ou plus difficilement, puisque les conditions d'accompagnement vers ces emplois, d'attractivité et de conditions de travail, ont du mal à faire l'objet d'un dialogue social constructif en particulier dans les branches professionnelles concernées.

Le coût du travail au niveau du salaire minimum en France est redevenu compétitif vis-à-vis de nos principaux partenaires européens sans pour autant susciter une vague forte de créations d'emplois. Au-delà du SMIC, l'amélioration de la compétitivité prix n'a pas entraîné une amélioration de la compétitivité de l'offre française, confirmant le consensus économique selon lequel la compétitivité hors coût explique plus de la moitié de la compétitivité d'une nation. C'est vers cette économie de la qualité qu'il nous faut aller. Cela passe nécessairement par la montée en gamme et donc la montée en qualifications de la main d'œuvre, dans laquelle le salarié est considéré comme une richesse et non comme un coût.

La voie du développement des compétences est selon nous l'une des plus prometteuses pour lutter contre le chômage durable, pour peu qu'on l'emprunte convenablement et que tous les acteurs concernés assument leur part de responsabilité. C'est d'ailleurs le message porté par

¹⁸⁶ En 2018, le taux de chômage pour les actifs sans diplôme était de 16,2 %, contre 3,4 % pour les cadres.

Bruno Le Maire mi-octobre lors de la présentation du Pacte productif : « il faut élever le niveau de compétences plutôt que baisser les coûts ».

L'articulation entre le SMIC et la lutte contre la pauvreté, dont la pauvreté au travail

Le SMIC n'est pas un instrument de lutte contre la pauvreté. Il a pour objet d'assurer aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles une garantie de pouvoir de vivre, notamment par leur participation aux fruits de la croissance grâce à un mécanisme d'indexation. **Tout travailleur doit pouvoir vivre décemment de son travail et participer au financement de sa protection sociale. Dans un modèle économique qui fonctionne correctement, il ne devrait pas y avoir besoin de compléter le salaire d'un travailleur à temps plein par la solidarité nationale. La prime d'activité est un palliatif face à la situation des salariés ayants des salaires trop faibles et qui ne sont que trop rarement revalorisés (tassement des grilles salariales, peu d'accompagnement de l'évolution professionnelle) sauf au moment des évolutions du montant du SMIC. Il est absurde de constater que la prime d'activité entre d'ailleurs en concurrence avec la mesure des heures supplémentaires défiscalisées.**

Dès le début, le SMIC a été conçu comme un garde-fou, une protection contre la baisse des salaires en bas de l'échelle et contre un partage inéquitable de la valeur créée. Un salarié ne devrait pas être maintenu au SMIC pendant toute sa carrière. Le SMIC doit et devrait être un salaire d'entrée de référence pour les nouveaux embauchés pendant une courte durée (1 an par exemple). La CFDT appelle le patronat et les entreprises à améliorer le dialogue social en entreprise pour construire et mettre en œuvre de véritables moyens pour une plus juste reconnaissance du travail, une plus juste prise en compte des compétences et permettre un dialogue plus dynamique autour des évolutions salariales. Seule une négociation salariale loyale, éclairée par des diagnostics économiques partagés pourrait ouvrir sur une réflexion plus sereine de l'évolution des mécanismes de révision du niveau du SMIC. Nous en sommes encore loin au vu de la mise en place des CSE que les directions traitent essentiellement sous l'angle du coût du dialogue social.

La pauvreté au travail doit être mise en perspective car elle est le résultat, combiné ou non, de plusieurs facteurs :

- L'emploi à temps partiel subi qui génère le maintien au SMIC donc engendre de la précarité, ou de la vulnérabilité ;
- Alternance d'emplois ou employeurs multiples pour percevoir l'équivalent d'un SMIC à temps plein ;
- Le coût élevé de certaines dépenses contraintes (logement, énergie, transports). C'est une des raisons de la colère qui s'est exprimée à travers le mouvement des gilets jaunes.

Redonner du sens au dialogue social autour des questions de rémunération et participer à accompagner les évolutions Professionnelles.

Le partage de la valeur est un thème de la négociation collective. Pour la CFDT, elle ne peut se résumer à l'intéressement et à la participation. Le dialogue doit aussi porter sur les écarts de rémunération y compris avec les plus hautes rémunérations de l'entreprise. Le contraste entre la colère d'une partie de la population et les annonces de l'augmentation des patrons du CAC40 est de plus en plus insupportable.

Pour la CFDT, il est essentiel de rénover les classifications pour qu'elles permettent :

- d'identifier et de valoriser équitablement les compétences mises en œuvre ;
- de donner des repères pour construire des parcours professionnels ;
- de donner du sens aux systèmes salariaux ;
- de contribuer à l'attractivité des métiers.

Dans les fonctions publiques, la revalorisation des grilles issues de la mise en œuvre du protocole PPCR se doublait d'un engagement à mener régulièrement des négociations salariales indispensables pour maintenir, et même améliorer sur le long terme, la cohérence des carrières, entre autres par l'augmentation de la valeur du point d'indice.

Redonner tout son rôle à la branche autour des questions de rémunération, de hiérarchie salariale et de minima de branches.

Il a été constaté au 20 juin 2019, sur 174 branches du secteur général couvrant plus de 5000 salariés, 34 branches ont au moins un coefficient inférieur au SMIC. Parmi ces branches on constate que pour **11 d'entre elles les premiers niveaux sont restés inférieurs au SMIC depuis plusieurs années et pour les 23 autres, les montants des premiers niveaux ont été rattrapés par le SMIC au 1er janvier 2019.**

C'est tout l'enjeu d'un dialogue social et économique efficace. Depuis la loi Rebsamen jusqu'aux récentes ordonnances modifiant le code du Travail, les règles s'efforcent de rapprocher le dialogue social du dialogue économique, au plus près des réalités de l'entreprise. Et la CFDT n'a cessé de militer dans ce sens. Mais à ce jour, de la mise en place de la BDES à celle du CSE, nous constatons que les directions d'entreprise sont toujours peu enclines à promouvoir un dialogue social de qualité qui mettrait la négociation salariale en relation avec les questions de formation, de qualité du travail, d'amélioration de la productivité... Faute d'une contractualisation sociale mature, le SMIC agit comme un ciment de cohésion, indispensable dans une période qui en manque cruellement.

De plus, nous avons de réelles inquiétudes suite à l'interprétation très restrictive de la loi par le ministère du Travail sur la compétence de la branche en matière de salaire minimum hiérarchique (SMH). Contre l'accord des principaux acteurs (organisations syndicales et patronales), le ministère refuse d'étendre des dispositions conventionnelles qui intègrent des éléments autres que le salaire mensuel garanti. La négociation sur les minimas salariaux est depuis toujours le thème majeur des négociations de branche. Dans les branches qui couvrent un nombre important de TPE, la négociation sur les minimas est une garantie tout autant pour les salariés que pour les employeurs. Le chantier de restructuration des branches, aussi indispensable soit-il, déstabilise les acteurs. La réforme a considérablement modifié la place et les compétences de la branche dans l'architecture de production des normes. Si une interprétation étroite de la loi sur les SMH ne permet pas aux partenaires sociaux de convenir entre eux des éléments qui le composent, le risque est fort d'une perte de sens et de substance du dialogue social dans la branche. Nous avons de fortes craintes qu'elle n'offre plus une garantie suffisante pour protéger les salariés des effets néfastes de la concurrence. Par

ailleurs, elle risque demain de limiter les enjeux d'une politique d'attractivité des métiers que la branche souhaiterait conduire.

La rémunération minimale des « travailleurs des plateformes » :

Derrière le décollage de l'économie des plateformes, il ne faut pas perdre de vue la situation des travailleurs qui, par le biais de celles-ci (via la signature de leur CGU), se construisent une activité. Cette réalité peut prendre différentes formes : autoentrepreneurs ou indépendants, activité complémentaire ou principale, quête d'autonomie ou tentative de surmonter le parcours d'obstacles pour accéder au marché du travail, etc.

Mais il ne faut pas que l'économie des plateformes permette de décider unilatéralement du prix de la prestation, d'exercer un contrôle sur l'activité des travailleurs ou d'exiger le monopole d'intermédiation entre eux et les usagers. Dans de tels cas, c'est le statut même « d'indépendant », censément libre d'organiser son activité et de définir le coût de son travail, qui serait percuté.

C'est pourquoi la CFDT revendique, dans le cas des plateformes qui fixent le prix de la prestation, un tarif minimum pour permettre une rémunération décente ; il en va de la responsabilité de l'Etat de l'organiser.

Le premier besoin des travailleurs des plateformes est d'accéder à une rémunération décente, comme le montre la revendication d'un tarif minimum des chauffeurs Uber. Le rapport de Jacques Rapoport a montré qu'il faut 70 heures de travail hebdomadaire pour gagner 1700 €. ... Il y a urgence !

Il s'agit aussi, plus globalement, d'instaurer une véritable responsabilité sociale de ces plateformes. Dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités, la CFDT a proposé un mécanisme minimal de représentation (obligation d'élections) et de dialogue social (obligation de négociation) en leur sein. C'est indispensable pour équilibrer les relations entre la plateforme et ses contributeurs, créer les conditions d'un dialogue constructif et favoriser, progressivement, l'émergence d'un modèle social à la fois compatible avec le développement économique des plateformes et plus respectueux des droits et des intérêts des travailleurs. En clair : il s'agit de leur permettre de négocier leur rémunération, d'obtenir le droit de porter un recours en cas de déconnexion par la plateforme sans avertissement ou justification (exemple des Etats-Unis).

À l'heure où nous sommes en train de faire évoluer la protection sociale en France afin de la rendre plus universelle, le statut de ces nouveaux travailleurs est un défi supplémentaire que nous devons réussir à intégrer.



Contribution CGT Rapport groupe d'experts SMIC

Depuis le 1er janvier 2019, le SMIC est à 1 521,22€ sur une base de 35h, soit 1 171,34€ net par mois alors que le seuil de pauvreté est à 1 041€.

L'an dernier, le 1^{er} ministre, en prétextant la crise « des gilets jaunes », avait annoncé que seule la revalorisation légale serait effectuée ; de ce fait, vous n'avez même pas fait de recommandations.

Cette revalorisation :

- est indécente pour les salariés au SMIC et leur famille
- n'est pas de nature à améliorer les conditions de vie des smicards puisqu'elle les maintiens dans une situation de pauvreté. Un tiers des personnes en dessous du seuil de pauvreté sont des travailleurs.
- est également indécente au regard des rémunérations des PDG du CAC 40 par exemple. La rémunération moyenne de ses dirigeants en 2018 a progressé de 5,8%, à 5,5 millions d'euros et de plus de 20% en deux ans. (Source : Le revenu 03/05/19).

En 2017, pour les 120 plus grands groupes français, c'est +10% d'augmentation, soit un salaire à 3,8 millions d'€. Les profits explosent également et battent des records. (Source : le monde 24/10/2018 18/02/17)

En 2018 les entreprises du CAC 40 ont réalisé 88,5 milliards d'€ de profits. (Source : Les échos 20/03/19)

Pourtant, avec de tels chiffres, c'est une prime d'activité payée par nos impôts qui a été concédée sous le prétexte fallacieux du coût du travail.

Pour la CGT cette injustice sociale qui ne cesse de grandir en France comme dans le monde est inacceptable, mais aussi dangereuse pour la paix (le centenaire de l'OIT est là pour le rappeler) et pour l'environnement.

Il faut d'urgence augmenter les salaires.

La CGT propose donc :

- de revaloriser immédiatement le SMIC pour le porter à 1 800€ pour un salaire sans qualification reconnue, ni diplôme ;
- que chaque diplôme ou qualification soit reconnu par un salaire avec un écart hiérarchique significatif. Concrètement, pour ces niveaux de qualification, le salaire de base minimum garanti devrait être :
 - 1. Non diplômé : le Smic 1 800 €
 - 2. BEP/ CAP : 1,2 x Smic
 - 3. BAC : 1,4 x Smic
 - 4. BTS/DUT : 1,6 x Smic
 - 5. Licence LMD /Licence pro (Bac+3) : 1,8 x Smic
 - 6. Master (Bac +5) : 2 x Smic
 - 7. Doctorat (Bac +8) : 2,3 x Smic.
- que le SMIC soit le point de départ de toute grille salariale et de traitement.

- qu'aucun minimum de branche ne soit en-dessous du SMIC.
- Le SMIC est un moyen efficace pour lutter contre les écarts de salaire entre les femmes et les hommes et, enfin obtenir l'égalité professionnelle, ce qui permettra de rendre justice aux millions de femmes et rapportera 34 milliards de recettes fiscales (Source : France info 30/10/2017) et ainsi résorberai les déficits des comptes sociaux.

Augmenter le SMIC et tous les salaires qualifiés, c'est augmenter le financement des caisses de Sécurité sociale ; essentiel pour bien soigner comme le réclament les salariés des hôpitaux et payer équitablement les retraites.

En 2019, aucune recommandation du groupe d'experts SMIC n'a été faite, le gouvernement a fait le choix politique de ne pas accorder de coup de pouce. Ainsi, il a favorisé les forts, les premiers de cordée, au détriment des plus faibles.

Le Gouvernement a fait le choix du capital contre le travail.

Ce n'est pas le choix de la CGT, ni celui des organisations syndicales ; ce qui a été rappelé lors de leur audition en octobre 2018. Toutes les organisations syndicales ont demandé : soit l'augmentation des salaires ou l'augmentation du SMIC au-delà de l'inflation constatée, plus de pouvoir d'achat, des déroulements de carrière pour tous les salariés, etc...

Seul le patronat a exigé que le SMIC n'augmente pas au-delà de l'inflation.
Encore une fois le groupe d'experts SMIC a suivi les exigences du patronat.

Ce groupe d'experts prend parti ; et, cette forme de partialité reflète aussi la dégradation globale de la négociation collective dans le pays, la volonté du gouvernement de passer au-dessus des organisations syndicales et des salariés.

Augmentation du coût de la vie

Tout le monde, même les économistes les plus libéraux, reconnaît qu'il y a une augmentation de l'inflation, de l'ordre de 1,1 % sur un an.

Pour exemple : les prix à la pompe ont augmenté pour le gazole et pour l'essence. Les prix du tabac, des denrées alimentaires, l'électricité, le fioul du logement ont également connu une très forte inflation.

La revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2019 et de manière plus globale des salaires, ou encore des minima sociaux, est très loin de pouvoir maintenir le pouvoir d'achat des salariés, des privés d'emplois et des retraités.

Arrêter les exonérations des cotisations sociales et fiscales pour les entreprises.

Près de 140 milliards d'€ sont versés chaque année sous forme d'exonérations. (Source : Libération 24/05/18,

- Allègements généraux 49,6 milliards
- Allègement général dégressif 19,6 milliards
- Réduction de 6 points de cotisations maladie 22,2 milliards
- Réduction de 1,8 point de cotisations famille 7,5 milliards
- Baisse de taux de cotisations des travailleurs indépendants 0,4 milliards
- Exonérations ciblées 7,0 milliards
- Exemptions d'assiette 7,6 milliards (Source : Cour des comptes, d'après la version publiée de l'annexe 5 au PLFSS 2019).

Elles ne servent qu'à augmenter les profits des grands groupes, captés pour l'essentiel par les actionnaires.

Elles sont néfastes pour les salaires, les emplois et les comptes sociaux. Dans son rapport du 8 octobre 2019 la Cour des Comptes, elle-même, vient de le dénoncer.

La CGT avait déjà fait des demandes auprès de votre groupe, qui sont toujours restées lettre morte, notamment sur :

- l'impact des allègements et exonérations sur les comptes publics ;
- le montant total des aides de l'état aux entreprises, ainsi que leur utilisation et leur contrôle ;
- l'intégration des organisations syndicales dans le groupe d'experts Smic afin de permettre la représentation des intérêts des salariés, en particulier celles et ceux payés au SMIC ou tout proche.

Le 14 novembre 2019



8 novembre 2019

Audition de Force Ouvrière par le groupe d'experts sur le SMIC

À l'hiver 2018, le Gouvernement a adopté des mesures dites « d'urgence économique et sociale » pour répondre aux revendications relatives au pouvoir d'achat. Toutefois, plutôt que d'augmenter significativement le SMIC comme le réclame Force Ouvrière, il a préféré suivre les recommandations formulées dans le rapport 2018 par le groupe d'experts sur le SMIC et opter pour une revalorisation de la prime d'activité, combinée à la possibilité pour les employeurs de verser à leurs salariés une prime exceptionnelle exonérée d'impôts et de prélèvements sociaux.

Comment s'étonner, dès lors, qu'au deuxième trimestre 2019, le taux de marge des sociétés non-financières (SNF) continue de progresser pour s'établir à 33,1 % (après 32,6 %), tandis que le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages recule¹⁸⁷ ?

Si, en France, la répartition entre salaires et profits se fait toujours en faveur des entreprises, c'est l'existence d'un salaire minimum et en particulier, son mode de revalorisation, qui limite la diminution drastique de la part travail dans ce partage, contrairement à ce qui se passe aux Etats-Unis ou en Allemagne¹⁸⁸.

Pour autant, le coût du travail au niveau du salaire minimum est quasiment le même en France et en Allemagne, puisque le montant du salaire minimum brut, plus élevé en France, est compensé par des cotisations moins élevées pour les employeurs français à ce niveau de salaire (en 2017, les deux coûts s'élevaient respectivement à 10,41 et 10,56 euros ; et en 2018 à 10,64 et 10,55 euros), et que le salaire minimum allemand a été réévalué de 2 % au 1^{er} janvier 2019 et qu'il le sera à nouveau de 2 % au 1^{er} janvier 2020¹⁸⁹.

Toutefois, avant d'entrer plus avant dans le débat, Force Ouvrière tient à rappeler que si elle est bien consciente des enjeux économiques cruciaux qui entourent la question de l'augmentation du SMIC, elle ne saurait se résumer à des considérations de « *coûts* » ou de « *compétitivité* ». Selon nous, dès lors que l'on envisage la valeur du travail humain, l'approche sociale doit être tout aussi importante que l'approche économique.

¹⁸⁷ INSEE, 2019. Si au premier trimestre, la hausse due notamment au cumul du versement du CICE au titre de 2018 et de sa transformation en 2019 en exonération de cotisations avait été tempérée par l'allocation de primes exceptionnelles à certains salariés ; au deuxième trimestre, la masse salariale augmente moins vite et le taux de marge des entreprises poursuit donc sa progression.

¹⁸⁸ P. Askénazy, Quel partage entre salaires et profits ?, Les échos, 28 octobre 2019.

¹⁸⁹ Productivité et compétitivité : où en est la France dans la zone euro ?, Rapport du Conseil national de productivité, juillet 2019, p. 93.



Aussi, à l'heure où la nouvelle Présidente de la Commission Européenne, Ursula Von der Leyen, s'est engagée à présenter une initiative sur les salaires minimums en Europe, la France ne peut que mettre fin à la stagnation du niveau du SMIC et donner l'impulsion à ses partenaires au sein de l'UE. Si l'on tient compte de l'objectif affiché par les interlocuteurs sociaux au niveau européen de fixer le salaire minimum à un niveau relatif représentant 60 % du niveau de vie médian (soit le seuil de pauvreté selon l'INSEE), cela reviendrait en France à 1041€ nets. Or, un salarié payé au SMIC en France touche actuellement 1 204€ nets par mois¹⁹⁰, soit une petite centaine d'euros de plus que ce minima européen, à condition d'être à temps plein¹⁹¹.

Dans un pays tel que le nôtre, il est impensable de se satisfaire d'un écart si minime entre le SMIC et le seuil de pauvreté. Cette situation est loin d'être marginale : rappelons qu'en France près de 2 millions de salariés (11,5 %) sont concernés par l'augmentation du SMIC¹⁹². Selon l'INSEE, le taux de pauvreté a augmenté de 0,6 points en 2018 pour atteindre 9,3 millions de français vivant sous le seuil de pauvreté (soit 14,7% de la population).

Par ailleurs, depuis une vingtaine d'années, les inégalités de revenus augmentent. Dans un premier temps, ce sont les niveaux de vie des très riches qui se sont envolés. Mais, depuis la fin des années 2000, ce sont les revenus des plus pauvres qui ont baissé. Légalement, le SMIC augmente en fonction de l'inflation et de la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat du salaire horaire de base des ouvriers et des employés. Ainsi, s'il y a des gains de pouvoir d'achat pour les ouvriers et les employés, les salariés au SMIC n'en profitent que pour moitié et, s'il n'y a jamais de coup de pouce, l'écart entre le SMIC et le salaire moyen des ouvriers et employés se creuse mécaniquement.

Il faut donc mettre fin à cette spirale de stagnation du SMIC – d'autant plus qu'il y a dans le même temps une hausse des hauts salaires – et stopper le creusement des inégalités. En 2019, les patrons du CAC 40 gagnent en moyenne 277 fois le Smic, un record depuis 15 ans. La rémunération moyenne des présidents des groupes cotés au CAC 40 a grimpé de 12,4% sur un an, celle des salariés de leurs groupes de 4,8 %, soit trois fois moins¹⁹³.

En outre, augmenter le SMIC constitue également une manière d'influer de manière effective sur les inégalités salariales entre hommes et femmes puisque les salariés payés au SMIC sont majoritairement de sexe féminin (55,2 %).

Pour Force Ouvrière, le SMIC présente une grande importance et est un outil précieux de lutte contre les inégalités. Il constitue un filet de sécurité, à condition qu'il soit d'un montant suffisant.

Dès lors, les arguments mis en avant de manière récurrente par le groupe d'experts pour s'opposer à une revalorisation significative du SMIC nous apparaissent contestables (I). Au contraire, une revalorisation du SMIC serait très bénéfique pour relancer la consommation et pour donner un coup de pouce à des salariés fragilisés (II).



¹⁹⁰ Décret n° 2018-1173 du 19 décembre 2018 portant relèvement du salaire minimum de croissance.

¹⁹¹ Selon l'INSEE, 57 % des salariés au SMIC travaillent à temps partiel et 15 % sont en contrat à durée déterminée ou en intérim.

¹⁹² DARES : La revalorisation du SMIC au 1er janvier 2018.

¹⁹³ <https://www.huffingtonpost.fr> article du 6 novembre 2019.

I. Les attaques du groupe d'experts contre le SMIC

Les attaques contre le SMIC sont récurrentes même si elles semblent perdre de la vigueur. Parallèlement, les évolutions en cours chez nos voisins tendent à légitimer encore plus la nécessité d'un salaire minimum d'un niveau suffisant. A titre d'exemple, en Espagne, le salaire minimum a été augmenté de 22 % en 2019 (1 050€ bruts mensuels), le niveau de vie moyen en Espagne s'établissant à 1 284 euros par mois contre 2 081 euros en France selon l'INSEE. De manière générale, 27 pays sur les 37 de l'OCDE ont un salaire minimum. Il ne s'agit donc pas d'une exception française et il est actuellement question de mettre en place un minimum au niveau européen.

Cette tendance favorable au salaire minimum doit nous encourager, non pas à remettre en cause notre salaire minimum, mais bien au contraire à le renforcer.

Force Ouvrière tient à rappeler son attachement au SMIC qui permet de garantir un minimum décent à tous les salariés et dénonce toutes les tentatives de remise en cause, y compris celles émanant du groupe d'experts.

Si les derniers rapports ont, sur ce point, reconnu l'aberration que constituerait un SMIC de branche ou un SMIC géographique, les recommandations du groupe d'experts persistent à vouloir dévaloriser cet outil précieux de lutte contre la pauvreté laborieuse.

Tout d'abord, alors que le groupe d'experts reconnaît que le salaire est un marqueur de valorisation sociale, il ne cesse de préconiser la mise en avant de revenus de transferts (issus des mécanismes de redistribution) tels que la prime d'activité, au détriment d'une revalorisation du SMIC. Pourtant, de son propre aveu, l'augmentation de la prime d'activité coûterait plus cher à l'Etat que l'augmentation du SMIC, exonération fiscale comprise¹⁹⁴ et l'on a vu précédemment que ce type de mécanisme redistributif ne pose pas de limite dans l'accroissement de l'écart entre l'augmentation du taux de marge des entreprises et celui du pouvoir d'achat des salariés.

De plus, pour Force Ouvrière, il convient de ne pas confondre et opposer travailleurs pauvres et pauvreté. La solidarité professionnelle implique de vivre dignement de son travail, ce qui exige un niveau correct du salaire minimum. La solidarité nationale implique de lutter contre la pauvreté, ce qui est financé par l'impôt et n'a pas à être recherché au dépend des travailleurs.

Quant à l'idée de faire compléter le SMIC par l'Etat, Force Ouvrière renvoie le patronat à ses responsabilités. Il n'appartient pas à l'Etat de prendre en charge les salaires des travailleurs. A ce sujet, notre Organisation dénonce la tendance actuelle d'une partie du patronat dans les branches à ne pas négocier sur les salaires et à encourager les salariés à compter sur les revenus de transferts pour compléter leurs rémunérations.

¹⁹⁴ Rapport 2017 p. 102.



Dès lors, ce sont les augmentations salariales, notamment du SMIC, qui doivent être privilégiées pour répondre efficacement au problème du pouvoir d'achat. Force Ouvrière

dénonce d'ailleurs la stratégie du gouvernement visant à faire passer la diminution des cotisations sociales assurantielles (chômage et maladie) pour une augmentation générale des salaires et du pouvoir d'achat. Cette diminution ne constitue rien d'autre qu'une attaque portée à notre modèle social basé sur la solidarité nationale.

Force Ouvrière regrette que le salaire ne soit envisagé que comme un instrument de la politique de l'emploi et jamais comme un moyen de lutter contre la pauvreté salariale. Faut-il rappeler l'objectif assigné au salaire minimum par le législateur : « *assurer aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles : 1° La garantie de leur pouvoir d'achat ; 2° Une participation au développement économique de la nation* »¹⁹⁵ (...) « *Les relèvements annuels successifs du salaire minimum de croissance doivent tendre à éliminer toute distorsion durable entre sa progression et l'évolution des conditions économiques générales et des revenus* »¹⁹⁶ ?

Le SMIC est avant tout un droit pour les salariés à un salaire décent leur garantissant un pouvoir d'achat minimum. Il correspond en outre à une valeur sociale du travail, à une compensation du travail fourni et n'est en rien un privilège compte tenu de l'intensification du travail et de la dégradation des conditions de travail. Comme l'a souligné la Ministre du travail, tentant de justifier la réforme de l'assurance chômage « *Pour que le travail paie plus* » !

Le groupe d'experts a également proposé de modifier la méthode de revalorisation du SMIC et en particulier de revenir sur l'automatisme de cette revalorisation du fait de son indexation. Force Ouvrière tient à faire entendre sa ferme opposition sur ce point. Si cette règle avait été appliquée depuis 2000, le SMIC serait inférieur de 35 % par rapport à son niveau actuel, soit une baisse de plus de 400€ nets par mois. Avec une indexation limitée à l'inflation depuis 2000, le SMIC aurait perdu 200 € à ce jour¹⁹⁷.

De même, l'exemple étasunien démontre bien les risques encourus en cas de suppression de l'automatisme : une absence totale de revalorisation du SMIC depuis 2009 compte tenu de sa non indexation et du pouvoir discrétionnaire laissé au Congrès sur point.

Nous y sommes donc fortement opposés et nous avons exprimé en parallèle notre souhait de prendre en compte dans la méthode de revalorisation un indicateur stable et plus général prenant en considération les services non-marchands, notamment le poids réel du logement dans le budget, ainsi que le déremboursement des médicaments¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Article L. 3231-2 du code du travail.

¹⁹⁶ Article L. 3231-9 du code du travail.

¹⁹⁷ Pierre Concialdi-Chercheur à l'IRES.

¹⁹⁸ INSEE, 2019 : L'indice des prix à la consommation (IPC) est l'instrument de mesure de l'inflation. Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages.

Il est basé sur l'observation d'un panier fixe de biens et services, actualisé chaque année. Chaque produit est pondéré, dans l'indice global, proportionnellement à son poids dans la dépense de consommation des ménages.



En réalité, l'argument économique des répercussions négatives sur l'emploi d'une augmentation du SMIC est trop souvent invoqué alors qu'il ne présente aucun caractère systématique. Certains économistes mettent au contraire en avant d'éventuels effets compensateurs. Ainsi, par exemple, la moindre mobilité de la main-d'œuvre, le renforcement de l'engagement des travailleurs rendraient les travailleurs plus « *productifs* », ou encore des méthodes de gestion plus efficaces compenseraient l'effet de la hausse du salaire minimum. Surtout, l'augmentation du pouvoir d'achat ferait croître la demande de biens et de services. Ces facteurs peuvent en partie expliquer la raison pour laquelle certaines études n'ont observé aucun effet sur le « *déemploi* » à la suite d'une hausse du salaire minimum¹⁹⁹. Rappelons que le coût du travail français est dans la moyenne de l'OCDE.

Enfin, l'argument selon lequel dans certains pays scandinaves ou en Italie, les syndicats ne souhaiteraient pas d'intervention de l'Etat au motif que cela freinerait la négociation, ne saurait être recevable en France tant il est démontré que le salaire minimum est un levier essentiel de la négociation collective et un outil indispensable au dialogue social et à la bonne santé économique du pays. Au regard du bilan annuel de la négociation collective pour 2018, en France, les salaires demeurent le premier thème de négociation dans les branches et le deuxième dans les entreprises (derrière l'épargne salariale, autour de laquelle le gouvernement a mis tout en œuvre pour qu'elle détrône les salaires).

II. Le SMIC : un outil indispensable

Les augmentations du SMIC ne freinent pas les négociations salariales. Au contraire, elles jouent un rôle « *moteur* » dans le cadre de ces négociations puisqu'elles leur servent de point de référence.

Tout d'abord, l'examen du calendrier des négociations de branche sur les salaires montre qu'elles sont étroitement liées aux revalorisations du SMIC. Les hausses du SMIC se diffusent aux minima de branche. Elles ont un effet positif sur la fréquence des accords, ce qui soutient la dynamique des salaires minima de branche (même en présence d'un chômage élevé). De plus, depuis la réforme de 2010 fixant la hausse automatique du SMIC au 1^{er} janvier, la plupart des branches négocient leurs salaires minima conventionnels au premier trimestre.



Il est publié chaque mois au Journal Officiel. L'indice des prix hors tabac sert à indexer de nombreux contrats privés, des pensions alimentaires, des rentes viagères et aussi à indexer le SMIC. L'indice retenu pour le SMIC est celui des "ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie" (Décret n°2013-123 du 7 février 2013).

¹⁹⁹ Sur ce point voir notamment les conclusions de : J. Freyssinet, La création du National Living Wage au Royaume-Uni : une innovation surprenante ?, IRES, juin 2019.



Ensuite, dans les accords de branche sur les salaires, le taux de revalorisation moyen des salaires minima est étroitement lié au taux de revalorisation du SMIC. Les hausses du SMIC se transmettent à l'ensemble des salaires minima de branche : une hausse de 1 % du SMIC

en termes réels accroît les salaires minima de branche de l'ordre de 0,5 point de pourcentage (pp) au voisinage du SMIC et encore de 0,15 pp pour des salaires minima deux fois supérieurs au SMIC.



Hors apprentis depuis moins de 10 ans, stagiaires, assistants maternels et familiaux, services d'aide par le travail, ou VRP, non couverts par le Smic. Source : Dares, Acemo ; Insee, enquête Emploi

Ainsi, le SMIC est le moteur et le référent de la négociation salariale dans les branches. On peut toutefois regretter que les négociations se fassent toujours au plus juste et qu'à chaque revalorisation du SMIC, plus de la moitié des branches se retrouvent en dessous et mettent parfois beaucoup de temps avant de se remettre en conformité. D'où l'attitude de bon nombre de branches d'attendre la revalorisation du SMIC avant de se positionner.

Nous regrettons par ailleurs que les ordonnances du 22 septembre 2017 aient relégué au rang des dispositions supplétives du code du travail l'ouverture des négociations salariales de branche dès lors que les minima conventionnels étaient rattrapés par le SMIC.

En outre, les branches ont tendance à se concentrer sur le bas de la grille pour se mettre en conformité avec le SMIC, qui rattrape parfois plusieurs coefficients de la grille, créant ainsi un phénomène de tassement. Limiter la progression du SMIC n'est pas la réponse à ce phénomène. Pour preuve, l'absence de coup de pouce accordé au SMIC depuis plusieurs années n'a pas enrayé cette tendance.

Pour Force Ouvrière, il convient d'imposer la négociation sur l'ensemble de la grille, en instaurant une obligation annuelle de négocier sur les écarts de salaires dans le cadre de la négociation annuelle, voire en instaurant un éventail de grille minimum fixé à 3.5 entre le 1^{er} et le dernier coefficient de la grille.



Par ailleurs, il conviendrait de promouvoir une réelle évolution salariale à travers une révision des grilles de classifications avec une réelle obligation de négocier sur le sujet tous les 5 ans (aujourd'hui, simple obligation de se réunir tous les 5 ans pour étudier l'opportunité de réviser la grille)²⁰⁰.

Enfin, au regard des nouvelles facultés légales prévues par les réformes récentes (loi Rebsamen, Travail, puis ordonnances de 2017), il devient possible d'espacer les négociations obligatoires notamment en matière de salaires, ce qui est susceptible de ralentir les négociations sur ce thème. Une augmentation du SMIC aurait donc un effet bénéfique sur l'activité conventionnelle en matière salariale et éviterait un effet néfaste desdites réformes puisque 50 % des entreprises utilisent la hausse du SMIC comme un des critères principaux pour leur politique salariale.

Surtout, agir sur les négociations revêt une importance plus fondamentale qu'auparavant. En effet, l'évolution des champs de la négociation de branche et de la négociation d'entreprise conduisent à faire de l'entreprise un lieu prioritaire, y compris en matière salariale. Il est donc plus que jamais primordial que la loi, à travers ses minima, joue un rôle significatif.

C'est pourquoi Force Ouvrière revendique :

- Une revalorisation du SMIC grâce à un coup de pouce significatif qui est le moyen le plus simple et le plus rapide de redonner du pouvoir d'achat aux bas salaires ;
- Force Ouvrière revendique en particulier une augmentation du SMIC à hauteur de 80 % du salaire médian, soit 1 437,6€ nets²⁰¹ contre 1 204€ actuellement ;
- La prise en compte du réel poids du logement y compris pour les propriétaires (remboursement d'emprunt et taxe foncière comprise) dans la construction de l'indicateur INSEE, servant au calcul du SMIC, ainsi que la prise en compte du déremboursement des médicaments ;
- Restreindre l'assiette de comparaison au SMIC au regard du seul salaire de base. Actuellement, faute de prescription légale, la jurisprudence considère qu'outre le salaire de base, doivent être pris en compte les avantages en nature, les compensations 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 etc. D'ailleurs, il nous paraît totalement incohérent que le Gouvernement considère que l'appréciation du salaire minimum hiérarchique se limite au salaire de base alors que dans sa comparaison au SMIC tous les éléments de rémunération précités sont pris en compte

²⁰⁰ Article L 2241-1 du Code du travail.

²⁰¹ Selon les derniers chiffres de l'INSEE, le salaire net médian en EQTP s'élevait en 2015 à 1 797€ par mois.



- Une réelle sanction financière pour les entreprises des branches dont les conventions collectives ne sont pas conformes au SMIC.



Le 18/11/2019

Contribution de la CFE-CGC

Analyse du contexte socio-économique justifiant notre position sur le Smic

La CFE-CGC s'inscrit dans le principe que l'économie de marché, au sein de laquelle une concurrence loyale s'exerce dans le respect de règles instituant des mécanismes de régulation fixées par le pouvoir politique garant de l'intérêt général, doit permettre de satisfaire le besoin des populations et une juste répartition des richesses créées.

Si notre tissu économique est hétérogène et composé d'entreprises diverses (taille, secteur d'activité, composition de l'actionariat, etc.) **son fonctionnement s'avère fortement dicté par le comportement des grands groupes.** Placés au sommet de la « chaîne économique », ils influent fortement les entreprises sous-traitantes (ETI puis PME et TPE), poumon de notre économie.

Par ailleurs, **la financiarisation accrue de nos grandes entreprises entraîne, de la part de leurs directions générales une gestion court-terme.** Elles adoptent des stratégies qui délaissent les grands équilibres de l'entreprise et le long terme, optant quasiment toutes pour le même modèle de gestion sous l'influence de l'évolution de leur actionariat, composé aujourd'hui majoritairement de fonds d'investissement internationaux. L'objectif de ces grandes entreprises consiste à maximiser la création de valeur à court-terme pour les actionnaires, en suivant une « guidance financière » donnée aux marchés financiers, qui devra être « respectée » pour éviter des « sanctions de marchés », quitte à sacrifier la préservation des fondamentaux indispensables au développement long terme des entreprises (investissements de toute nature y compris dans le capital humain...).

Les grandes entreprises françaises sont gérées pour répondre à cet objectif de maximisation du retour vers l'actionnaire. C'est ainsi que les sociétés du CAC40 ont réalisé un bénéfice global de 89 Mds d'€ en 2018 (contre 94 Mds d'€ en 2017). Le retour vers les actionnaires est en hausse, à 61,9 Mds€ en 2018 (51 Mds de dividendes et 10,9 Mds de rachats d'actions), les dividendes représentant à eux seuls 57 % des bénéfices. L'étude Henderson d'août 2019 permet également de constater que les dividendes versés par les sociétés françaises sont



supérieurs de 32 % à ceux versés par les entreprises allemandes, soit 90% de plus une fois corrigé du poids relatif des économies allemande et française. Cela signifie que la gouvernance des entreprises allemandes, dont il faut rappeler qu'elle associe beaucoup les représentants des salariés, leur permet d'orienter davantage les résultats des entreprises vers les investissements plutôt que vers une rémunération toujours plus élevée des actionnaires.

Ce comportement particulièrement marquée chez les grandes entreprises françaises induit des conséquences néfastes en chaîne dans tout notre tissu économique : un niveau d'investissement insuffisant, le recours croissant et excessif à l'activité dans des pays à bas coût de main d'œuvre et une pression économique forte sur le tissu des sociétés sous-traitantes, les exposant à des contraintes fortes et pénalisantes pour leur équilibre économique et leur capacité à investir. Elle les amène à comprimer au-delà du raisonnable leurs coûts et à exprimer des besoins de flexibilité du travail pour parfois simplement survivre à la concurrence des pays low-cost et tenter de résister au siphonnage par le haut du fruit de leur travail.

L'effet jusqu'ici constaté, très limité et décevant du CICE, avec tout au plus un effet sur les marges des entreprises, mais extrêmement mineur sur l'emploi (proche de 100.000 emplois créés ou sauvegardés d'après le rapport 2018 de France Stratégie), alors même que la collectivité nationale y consacre chaque année 18 Milliards d'argent public, confirme le manque d'efficacité des mesures prises, que l'on peut expliquer par l'asphyxie dans laquelle est plongée le tissu économique de nos ETI/PME et TPE.

La maîtrise des salaires est généralement vue comme un élément de compétitivité coût, mais les résultats observés sur le CICE démontrent que cela n'a pas véritablement servi l'emploi et l'investissement.

Pour la CFE-CGC, la compétitivité se construit dans la durée, en investissant sur le long terme, tant dans les appareils productifs que dans le capital humain. C'est pourquoi, une entreprise ne peut être compétitive sur le long terme si elle ne reconnaît pas le travail accompli par ses salariés au travers d'une rémunération à la hauteur de leur investissement et de la valeur qu'ils créent. Dans le cas des travailleurs des plateformes, l'Autorité de la concurrence doit veiller à ce qu'une rémunération décente soit versée à ces travailleurs.

La CFE-CGC défend donc que le Smic doit augmenter pour permettre à minima le maintien du pouvoir d'achat des salariés payés au Smic.

Le Smic est un instrument de protection sociale qui doit assurer le maintien du pouvoir d'achat. En tant que salaire minimum, il constitue le socle de la cohésion sociale de nos entreprises, à laquelle la CFE-CGC est très attachée.

La CGE-CGC tient à réaffirmer que le Smic est le niveau minimum de salaire respectueux de l'humain, un instrument de protection sociale et un moteur du développement économique et social fondamental. Il importe de se souvenir de l'ambition originelle de l'existence de ce salaire minimum : garantir aux salariés dont les rémunérations sont les plus faibles un pouvoir d'achat minimum et leur participation au développement économique de la Nation.

Economiquement, la revalorisation du Smic a un impact positif sur l'activité économique par le biais de la consommation.

Revalorisation du Smic et hausse du coût du travail

Le taux de marge des entreprises s'est rétabli et permet de 'supporter' une hausse des salaires. La baisse des cotisations patronales sur les bas salaires et la suppression de celles sur les salariés rémunérés au Smic en 2019 permettent l'augmentation du Smic avec un effet très réduit sur le coût du travail.

La CFE-CGC rappelle son attachement à la possibilité réservée au gouvernement de pouvoir donner « un coup de pouce » au Smic.

Ce coup de pouce pourrait être fonction de l'évolution des dépenses pré-engagées telles que définies par l'Insee et la DRESS, et qui ont particulièrement augmentées ces dernières années (passant de 13,4% en 1959 à 34% aujourd'hui). Cette évolution viendrait compléter la mesure de l'Indice des Prix à la Consommation, qui ne prend pas en compte toutes les dépenses pré-engagées pour des raisons de comptabilité nationale (tel que le remboursement d'un crédit par exemple).

Revalorisation du Smic et hiérarchie des salaires

Pour la CFE-CGC, la signature d'accords dans lesquels les branches s'engagent dans des démarches de maintien ou de restauration des écarts hiérarchiques doit être encouragée. Aussi, le suivi de l'évolution des éventails branche par branche permet de valoriser les efforts des branches qui respectent le Smic tout en préservant leur éventail de salaires ou au contraire de relativiser la conformité au Smic de celles qui n'atteignent cet objectif qu'au prix d'un resserrement des éventails.

Pour la CFE-CGC, il est primordial de mettre en œuvre un pacte de progression des schémas de rémunération :



- Instaurer un salaire minimum plancher pour l'ensemble des salariés au forfait jour et n'ayant pas le statut cadre, égal au plafond de la sécurité sociale (3 377 € par mois, soit 40 524 €/an pour 2019). Il s'agit, ni plus ni moins, de rémunérer correctement les salariés qui ne peuvent bénéficier du décompte horaire de leur temps de travail, qui ne comptent pas leurs heures, qui sont « dits » autonomes dans leur travail et à qui on donne des responsabilités croissantes sans qu'ils ne puissent avoir accès au statut cadre.
- Créer un salaire minimum de base de référence « cadre ». Jusqu'ici la CFE-CGC demandait qu'il soit égal au salaire charnière de l'Agirc (soit l'équivalent de 3 664,82 €/mois en 2018). Mais avec la disparition programmée de l'Agirc, la CFE-CGC souhaite qu'il soit égal à 2,4 fois le montant du Smic. Ce salaire serait la traduction de la reconnaissance de la spécificité des missions du personnel d'encadrement. Il aurait le mérite d'offrir des perspectives d'évolution salariale notamment aux cadres les plus jeunes, de dégager des recettes supplémentaires destinées à financer le système de protection sociale français.

Respecter l'égalité professionnelle femmes-hommes

Les inégalités professionnelles femmes-hommes persistent dans la hiérarchie, dans les fonctions ainsi qu'au niveau des salaires, et ce, malgré les dispositifs légaux en vigueur. Pour la CFE-CGC, il est nécessaire de faire respecter la Loi sur l'égalité professionnelle et d'aller plus loin, notamment concernant l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (possibilité pour les entreprises d'opter pour une répartition autre que par catégorie socioprofessionnelle pour affiner les écarts salariaux, nécessité de viser le score maximal de 100/100 et non pas d'atteindre le seuil de 75/100 en dessous duquel les entreprises doivent mettre en œuvre des mesures correctrices, etc.).

Pour la CFE-CGC, le salaire doit donc rester impérativement la clé de voûte de l'édifice de la rémunération, de manière à garantir le maintien du pouvoir d'achat des salariés et préserver la cohésion sociale au sein de l'entreprise.

CONTRIBUTION DE LA CFTC AU RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS SUR LE SMIC

Depuis plusieurs années, la réduction du coût du travail des travailleurs peu qualifiés est le levier principal d'action de la politique économique visant à redynamiser la compétitivité française et le tissu industriel. Actuellement, les différentes mesures mises en place depuis 2014 ont permis d'alléger considérablement le coût du travail pour les rémunérations au voisinage du SMIC : employer une personne au SMIC ne génère quasiment plus de cotisations pour l'employeur. Cela a-t-il stimulé pour autant notre compétitivité ?

Dans le cas de notre pays, cette politique se révèle peu efficace : la compétitivité de l'appareil productif français ne saurait, en effet, se résumer à une question de coûts de production, dont celui du travail. D'une part, les exportations françaises demeurent dépendantes des ventes des grands secteurs. D'autre part, la problématique de la compétitivité française est surtout liée à la politique d'investissement des entreprises : en 2014, 55,7 % de la Dépense Intérieure de Recherche et Développement (DIRD) française est financée par les entreprises contre 66 % en Allemagne¹. Or, ce manque d'investissement impacte notre compétitivité qui se traduit par un retard dans la montée en gamme de nos exportations et des pertes de part de marché. Il est maintenant urgent de combler ces retards afin de se positionner sur des marchés de niche ne craignant pas la concurrence par les prix.

Parallèlement, on assiste à une augmentation artificielle² du pouvoir d'achat (+ 2,3 % contre +1,1 % en 2018) au profit de l'épargne et au détriment de la consommation : alors que la croissance de la consommation est lente (+0,3 % par trimestre au deuxième semestre ; +1,1 % en 2019), la hausse du taux d'épargne serait nettement plus vigoureuse en gagnant 1 point en 1 an pour s'établir à 15,1 % en 2019. Cette épargne s'apparente à de l'épargne de précaution et ce, malgré sa faible rémunération. Elle traduit un réflexe d'anticipation des acteurs économiques qui demeurent insécurisés par une hausse du pouvoir d'achat dont ils ont conscience qu'elle risque d'être conjoncturelle. Elle est, en outre, entretenue par un fort sentiment d'inégalité en France comme l'a révélé la crise des gilets jaunes.

Les inégalités sont encore trop présentes dans notre pays : en 2015, les revenus d'activité salariée déclarés par les très hauts revenus atteignent 166 250 euros en moyenne en 2015 soit près de 12 fois plus que ce qu'une personne au SMIC gagne en un an. De même, au sein des très hauts revenus, les 0,1% les plus aisés ont un revenu moyen 90 fois supérieur à celui d'un « Smicard », avec 1,3 millions d'euros perçus.

Il est, donc, primordial de maintenir le SMIC : à l'origine de la création du Salaire minimum interprofessionnel, la volonté était clairement d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages et de lutter contre la précarité. Par la suite, s'est ajoutée à cette mission la volonté de maintenir une certaine cohésion sociale en tentant de corriger les inégalités. Aujourd'hui, le SMIC demeure un

¹ Données Eurostat

² Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales. Ainsi, le pouvoir d'achat est soutenu ponctuellement par mesures de soutien mises en place fin 2018 et par le ralentissement de l'inflation

amortisseur de crise économique et de crise sociale. Il ne faut donc jamais oublier que le SMIC n'est pas qu'une simple ligne comptable : derrière ce salaire, il y a des hommes, des femmes, des familles qui tentent de vivre dignement.

Or, aujourd'hui le montant du SMIC n'est pas suffisant pour vivre dignement. Comment 1 204 euros net par mois peuvent-ils permettre à une personne seule de faire face aux 1 424 euros³ minimum de dépenses nécessaires à la vie quotidienne et participer pleinement à la vie sociale ?

C'est en intégrant cette dimension de dignité que l'on parviendra à lutter efficacement contre la pauvreté et toutes les formes d'inégalités qui en découlent. Le SMIC n'est ainsi qu'un élément de la réflexion générale que nous devons entamer sur la politique de revenu en France. Ainsi, même si nos chances d'être entendu sont malheureusement maigres, nous demandons un « coup de pouce » pour réduire ce sentiment d'inégalité et maintenir la croissance.



Contribution du MEDEF au rapport du Groupe d'experts sur le SMIC

En préambule, tout en saluant les travaux du groupe d'experts, sa méthode de travail en concertation avec les partenaires sociaux, son recours à l'expertise et à l'analyse des bonnes pratiques en Europe, nous déplorons le manque d'avancées dans la réforme du SMIC malgré des propositions d'évolutions modestes faites par le Groupe d'experts en 2017 et en 2018.

Les précédents rapports ont bien établi les inconvénients des modalités actuelles de progression du SMIC, avec une formule fixant un plancher de hausse parfois plus élevé que le rythme d'évolution des salaires fixé par le marché, accompagnée de la possibilité d'une hausse supplémentaire sur décision politique discrétionnaire. Les effets négatifs sur le marché de l'emploi continuent de s'accroître, avec la coexistence de difficultés de recrutement et de niveaux de chômage très élevés, et des effets de diffusion défavorables à la compétitivité et à la productivité sur une grande partie de l'échelle de salaires au-dessus du SMIC.

L'affichage d'un coût du travail nominal horaire au-dessus du SMIC à peine inférieur au niveau de celui du salaire minimal en Allemagne ne doit pas masquer l'existence d'autres prélèvements qui rendent le coût du travail nominal toujours plus élevé (impôts de production sur la main d'œuvre et la valeur ajoutée), la comparaison toujours très défavorable avec nos autres voisins et principales économies européennes, et les problèmes annexes que rencontrent les employeurs pour ce type d'emploi (écart entre la structure des qualifications présentes sur le marché du travail et les besoins en compétences demandées par les entreprises).

Nous alertons sur le fait que les dispositions de la loi relatives à la restructuration des branches pourront avoir une incidence non négligeable sur le niveau des rémunérations minimales conventionnelles dans certains secteurs d'activités, au risque d'entraîner des difficultés économiques pour les entreprises concernées. En outre, l'adoption par le ministère du travail d'une nouvelle doctrine a renforcé les effets d'interférence entre le SMIC et les grilles conventionnelles, avec le risque de paralyser le dialogue social.

Dans le cadre réglementaire existant, il faut donc limiter la revalorisation du SMIC au minimum indiqué par la formule en vigueur, sachant que cette hausse viendra déjà accentuer le décalage de la dynamique de pouvoir d'achat des bénéficiaires du SMIC par rapport aux autres salariés, tout en pesant sur les marges des entreprises et le fonctionnement du marché du travail.

En outre, le MEDEF continue de plaider en faveur d'une réforme ambitieuse du SMIC permettant de lever des contraintes pesant sur l'offre de travail à ce niveau et sur la progression en compétences et en productivité des salariés. Nous préconisons de revoir profondément les modalités de fixation du SMIC, sur le modèle des meilleures pratiques européennes, en renforçant le poids du groupe d'experts dans la décision d'évolution du SMIC, et en lui confiant des moyens de recherche et d'analyse suffisants.

Suivent des éléments de diagnostic plus détaillés à l'appui de notre position.

1/ Les dynamiques de pouvoir d'achat et de compétitivité plaident contre toute revalorisation du SMIC au-delà du mécanisme d'indexation automatique en 2020

Du côté des ménages, la situation des salariés rémunérés au SMIC, qui ont bénéficié de gains de pouvoir d'achat massifs, ne justifie pas de hausse supérieure à celle indiquée par la formule légale :

- Les gains de pouvoir d'achat des salariés au SMIC ont été historiquement élevés sur la période récente (entre fin 2017 et fin 2019) avec l'addition de plusieurs mesures fiscalosociales d'ampleur (la bascule cotisations/CSG, la hausse de la prime d'activité et la revalorisation du SMIC suivant la formule légale ont permis une hausse du revenu disponible au SMIC de l'ordre de 10 % entre début 2018 et début 2019) et des initiatives des entreprises elles-mêmes (modération des prix de certains services par les banques, fournisseurs d'électricité), dans un contexte d'inflation faible ;
- En comparaison de l'ensemble des salariés, la progression du pouvoir d'achat des salariés rémunérés au SMIC a été bien plus élevée (de l'ordre de 10 % sur un an au SMIC contre 3 % en moyenne pour l'ensemble des ménages), contribuant au tassement des échelles de revenus par le bas, dans une situation où la France affiche un ratio salaire minimum/salaire médian le plus élevé de l'OCDE, avec de nombreux inconvénients en termes d'incitation à l'acquisition de compétences et aux gains de productivité ;

Du côté des entreprises, la situation de marges et de compétitivité plaide aussi en faveur d'une modération :

- Encore en 2019, les entreprises ont massivement distribué du pouvoir d'achat, par des créations d'emplois bien supérieures à celles que le faible niveau de croissance du PIB laissait attendre, et par des hausses de salaires conséquentes ; le taux de marge des entreprises est attendu en baisse en 2020, à un niveau modéré, ce qui plaide pour conditionner les hausses salariales à venir à celles de la productivité ;
- Les difficultés de recrutement sur le marché du travail, à un niveau historiquement élevé, traduisent un déséquilibre offre demande sur le marché du travail qui tire les salaires globalement vers le haut ; freiner l'évolution du SMIC facilitera la résolution de ce déséquilibre par des mécanismes de marché, contribuant par ailleurs à réduire le chômage structurel sur les profils les moins qualifiés ;
- Enfin, le coût du travail reste globalement plus élevé en France qu'ailleurs en Europe, et le SMIC y contribue ; en effet, comme le montre la DG Trésor⁴, le coût nominal horaire du travail au SMIC reste plus élevé en France que chez nos proches voisins à l'exception de l'Allemagne (dans un calcul qui se limite aux cotisations sociales et ne tient pas compte des impôts de production, dont certains sont assis sur la masse salariale) ; ce décalage se retrouve dans les services, où les coûts salariaux restent plus élevés en France qu'en Allemagne et que dans les autres principales économies européennes.

2/ La structure du coin fiscalosocial autour du SMIC et au-delà mérite une analyse plus approfondie pour ses conséquences pour l'emploi, la montée en compétences et la compétitivité

Plusieurs dispositifs fiscaux et sociaux perturbent la relation linéaire entre le pouvoir d'achat et le coût du travail autour du SMIC :

- Du côté des salariés, la plupart des dispositifs sociaux et fiscaux en faveur du pouvoir d'achat entre 0 et 1,6 SMIC (barème progressif de l'impôt sur le revenu, exonération d'impôts, prime d'activité, allocations sous condition de ressources, etc.) font qu'une hausse du salaire brut est, sur certaines tranches de rémunérations, seulement pour partie répercutée sous forme de pouvoir d'achat ;
- En parallèle, l'existence d'une progression rapide du taux de cotisation employeurs vers des niveaux très élevés en comparaison européenne à partir de 1,6 SMIC et encore plus au-delà

⁴ DG Trésor, Trésor-Eco n°236, Panorama des salaires minimaux dans les économies avancées, février 2019

de 2,5 SMIC conduit également à fortement augmenter, pour l'employeur, le coût d'une hausse de salaire brut dès qu'il s'éloigne du SMIC ;

- Enfin, s'ajoutent les effets des prestations locales diverses, souvent en nature, au bénéfice des personnes sans emploi ou à faibles revenus, qui disparaissent souvent au moment du retour en emploi ou au dépassement de certains seuils de revenus.

Pris dans leur ensemble, ces dispositifs induisent un coin fiscal-social marginal très élevé entre d'une part le coût du travail porté par l'employeur, et d'autre part le pouvoir d'achat reçu par le salarié, avec pour effet d'une part de renchérir de manière disproportionnée le travail qualifié, et d'autre part de désinciter le salarié à faire l'effort de fournir un travail plus important en qualité ou en quantité qui aurait peu ou pas d'impact sur son pouvoir d'achat. Les travaux de Mickaël Sicsic² sur ce domaine sont éclairants même s'ils ne prennent pas en compte les dernières évolutions datant de 2019 et ne disent rien sur les dispositifs locaux. Les témoignages recueillis auprès de chefs d'entreprises attestent de ces effets pervers comme explication aux difficultés de recrutement et à la difficulté d'inciter les salariés à progresser en carrière et compétences.

3/ L'adoption par le ministère du travail d'une nouvelle doctrine a renforcé les effets d'interférence entre le SMIC et les grilles conventionnelles, avec le risque de paralyser le dialogue social

La nature de ces difficultés peut être expliquée selon un raisonnement en 2 temps :

- a. Les branches ont l'obligation d'aligner le bas de leurs grilles de salaires conventionnelles sur le SMIC

En l'absence d'accord de branche définissant la périodicité des négociations salariales, les organisations syndicales peuvent exiger l'engagement de nouvelles négociations, dès lors que le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification est inférieur au salaire minimum interprofessionnel de croissance. De fait, les branches ont quasiment l'obligation de fixer par accord un salaire conventionnel minimum de base au niveau du SMIC (article L. 2242-10 du code du travail).

- b. Une doctrine contestable, récemment adoptée par le ministère du travail, peut conduire mécaniquement à renchérir les rémunérations des salariés classés au bas de la grille de rémunération conventionnelle fixée au niveau du SMIC dans les entreprises qui versent à leurs salariés des compléments de rémunérations (primes, 13^{ème} mois, etc.) Dans le cadre des procédures d'extension des accords de branches relatifs aux salaires minimaux hiérarchiques (SMH), le ministère du travail semble considérer désormais, contre toute attente et de manière très contestable, que l'assiette de comparaison des SMH ne peut comporter que le salaire de base des salariés.

S'agissant du SMIC, il convient de rappeler que son assiette de comparaison peut comporter, (contrairement, selon le ministère du travail, à l'assiette de comparaison des RMH), outre le salaire de base, des compléments de rémunération tels que les avantages en nature, des majorations diverses ayant le caractère de fait d'un complément de salaire (primes, indemnités, des remboursements de frais ne correspondant pas à une dépense effective...), des pourboires, gueltes, des primes de rendement individuelles ou collectives (rendement global d'une équipe), des primes de production ou de productivité constituant un élément prévisible de rémunération, des primes de fin d'année pour le mois où elles sont versées, des primes de vacances pour le mois où elles sont versées.

² Sicsic, M. (2018). Financial Incentives to Work in France between 1998 and 2014. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 503-504, 13-35.
<https://doi.org/10.24187/ecostat.2018.503d.1955>

Il résulte de ce qui précède, qu'aux termes du raisonnement du ministère du travail, l'assiette de comparaison du SMIC, serait désormais nécessairement plus large que l'assiette de comparaison des SMH.

En conséquence, les SMH seraient toujours plus coûteux pour les employeurs que le SMIC dans toutes les entreprises qui versent des compléments de rémunération aux salariés en plus du salaire de base, même si le montant de la RMH de branche la plus basse était fixé au niveau du SMIC comme la loi le permet.

Le Conseil d'Etat est actuellement saisi de la question dans le cadre d'une procédure d'annulation d'arrêtés d'extension d'accords de branches relatifs aux SMH. Sous réserve de cette décision, la nouvelle jurisprudence du ministère du travail plaide également pour une hausse aussi minimale que possible du SMIC, au risque de paralyser le dialogue social dans les branches et de brider la liberté des employeurs de fixer librement la structure de leurs rémunérations en attribuant des compléments de salaires pour motiver leurs salariés.

4/ Les dispositions de la loi relatives à la restructuration des branches pourront avoir une incidence non négligeable sur le niveau des rémunérations minimales conventionnelles dans certains secteurs d'activités, au risque d'entraîner des difficultés économiques pour les entreprises concernées.

Les pouvoirs publics, convaincus de la nécessité de réduire le nombre de branches professionnelles ont introduit, à partir de 2014, de nouvelles dispositions dans le code du travail permettant d'imposer une restructuration des branches professionnelles afin d'en réduire le nombre autour de 200 (au lieu des 700 recensées par la DGT).

Cet objectif de 200 branches est d'ores et déjà presque atteint. Cela n'a pas soulevé de difficultés majeures et l'impact de ce processus de restructuration restera relativement réduit, dès lors que l'application des règles fixées par la loi a essentiellement permis de prendre acte de la disparition de fait de nombreuses branches recensées par le ministère du travail (par exemple, petites branches territoriales dont les organisations patronales avaient été dissoutes depuis longtemps).

Toutefois, le gouvernement semble vouloir poursuivre le mouvement de restructuration des branches en fixant un nouvel objectif de réduction du nombre de branches à 50 ou 100 branches environ.

Compte tenu de ce nouvel objectif, la restructuration des branches va désormais nécessairement concerner des branches relativement dynamiques ayant une activité conventionnelle réelle et devenir plus contraignante pour les entreprises concernées.

Le projet du gouvernement serait d'autant plus contraignant qu'il semble résulter implicitement des dispositions actuelles du code du travail relatives à la restructuration des branches, que la fusion des branches professionnelles doit conduire à harmoniser, dans un délai de 5 ans maximum, les dispositions des conventions collectives fusionnées et notamment, celles relatives aux salaires minimaux hiérarchiques (article L. 2261-33 du code du travail). En cas d'échec des négociations engagées pour harmoniser les conventions fusionnées, les rémunérations minimales hiérarchiques de la convention de branche identifiée comme la branche de rattachement dans le processus de restructuration doivent s'appliquer à toutes les entreprises concernées par la fusion.

Les textes de loi ne semblent pas permettre de prévoir, en toute sécurité juridique, le maintien de plusieurs grilles de rémunération adaptées à la situation des différentes entreprises issues de secteurs économiquement hétérogènes au sein d'une branche restructurée.

Dès lors qu'une restructuration des branches très ambitieuse risque d'entraîner le regroupement de secteurs d'entreprises soumises à un environnement et des conditions économiques hétérogènes, les

règles imposant l'harmonisation des grilles de salaires pourraient avoir un impact négatif sur une partie des entreprises concernées subordonnées à de fortes contraintes en termes de coûts salariaux.

Dans ces conditions, le MEDEF souhaite, si ce n'est un renoncement des pouvoirs publics à imposer une réduction du nombre de branches à 50 ou 100, à tout le moins, une intervention du législateur pour sécuriser la possibilité de maintenir, le cas échéant, plusieurs grilles de rémunérations minimales hiérarchiques adaptées à la situation des entreprises des différents secteurs d'activité économique regroupées au sein d'une même branche professionnelle.

LES GRANDES OPTIONS DE LA CPME CONCERNANT LE SMIC ET SA REVALORISATION

- **La CPME est toujours favorable à l'existence d'un SMIC national interprofessionnel.**

Elle considère en effet que la création de SMIC(s) de branches professionnelles ou a fortiori selon l'âge aurait beaucoup plus d'inconvénients certains que d'avantages éventuels : complexité, conséquences négatives sur la fluidité du marché du travail, par ricochet accentuation des disparités entre les territoires, entre les métiers et, à la fin, peu ou prou, entre les entreprises.

- **Toutefois, cela est fondamental**, le maintien d'un tel SMIC national interprofessionnel est lié, pour la CPME, à un mécanisme d'évolution strictement encadré.

- **D'abord, une politique de revalorisation du SMIC limitée à l'application des deux critères légaux de revalorisation** (évolution de l'indice mensuel des prix à la consommation hors tabac, moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés).
- **Ensuite, la mise en œuvre d'un engagement gouvernemental d'appliquer, en matière de revalorisation du SMIC, sur la législature ou au moins sur une période triennale, ces seuls critères légaux afin de donner une lisibilité à moyen terme pour les entreprises, notamment les TPE/PME, et d'inciter à l'embauche.**
- Ces choix induisent l'absence de recours, dans toute la mesure du possible, à la politique des « coups de pouce » au-delà des critères légaux.

La CPME considère par ailleurs qu'il faut se garder de faire jouer au SMIC des rôles multiples. Le SMIC est, comme son nom l'indique, l'indicateur de la rémunération salariale minimum en France. Il n'est pas un élément de redistribution au service de la politique de lutte contre la pauvreté.

Ces grands axes de positionnement restent toujours valables en cette fin d'année 2019.

- Ceci posé et pour en revenir à la question des salaires, la CPME estime qu'un des éléments « forts » du redressement de notre économie est une politique salariale **équilibrée**.

Une politique salariale de ce type consiste à pratiquer une revalorisation modérée mais réelle de la plus grande partie de la grille des salaires tout en maintenant une hiérarchie claire au sein de la masse salariale.

- Pour atteindre l'objectif ainsi fixé, **une augmentation du SMIC liée aux deux seuls critères légaux est bien nécessaire.**

Elle permet d'éviter au SMIC de rattraper (et même de dépasser) les premiers niveaux des minima salariaux dans de nombreuses branches, phénomène qui engendre une poussée « non contrôlée » de ces premiers minima vers les salaires situés juste au-dessus.

Cela est très important car une augmentation trop marquée du SMIC aboutit dans beaucoup de secteurs économiques à concentrer une partie très importante et même majoritaire des salaires dans un espace proche du SMIC. **Il en résulte un tassement de la hiérarchie des salaires.**

Il est également nécessaire de maintenir un dispositif de réduction des charges sociales patronales « fort » en masse financière. Cependant, ces dispositifs restent trop concentrés sur les bas et même les très bas salaires (le SMIC ou l'environnement immédiat du SMIC) ; nous avons ainsi un **système peu propice au développement de notre économie et en particulier de sa montée en gamme**. Or, cette montée en gamme est pourtant souvent invoquée par la classe politique comme indispensable, particulièrement pour redonner un souffle à notre industrie.

NOTE PB/CP/ n°19.846

Paris, 31 octobre 2019



CONTRIBUTION DE L'U2P AU GROUPE D'EXPERTS SUR LE SMIC

1) Vigilance quant à l'équilibre du marché du travail

L'Union des entreprises de proximité considère qu'une rémunération juste des salariés qui leur permette de vivre de leur activité professionnelle et de participer à la croissance du pays est nécessaire au bon développement des entreprises et de l'économie.

Ainsi, la majorité des branches professionnelles de plus de 5 000 salariés dans lesquelles sont représentées les entreprises de proximité ont conclu en 2018 des accords présentant un salaire minimum conventionnel supérieur au Smic.

Par ailleurs, en octobre 2019, alors que le commerce international s'essouffle, l'économie de proximité dans son ensemble (les secteurs du bâtiment, du commerce alimentaire, des métiers de service et de fabrication ainsi que des professions libérales) renoue avec la croissance pour le deuxième trimestre consécutif.

Néanmoins, une revalorisation du Smic doit être déterminée de manière à assurer un équilibre du marché du travail qui s'apprécie au regard du coût du travail qui pèse sur la compétitivité des entreprises et notamment celles qui doivent faire face, de plus en plus, à la concurrence des entreprises étrangères, qu'elles soient établies dans les Etats membres de l'Union européenne ou hors Europe.

Le poids des charges patronales en France peut porter préjudice aux entreprises qui sont confrontées à une forte concurrence de la part d'entreprises étrangères dont le niveau des charges est beaucoup plus bas, ce d'autant qu'elles peuvent être également ciblées par les dispositifs gouvernementaux visant à limiter le recours aux contrats courts (bonus-malus et taxe forfaitaire de 10 €).

Ces derniers dispositifs tendent à annihiler les effets de la transformation du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) en allègement pérenne de charges patronales qui aurait pu bénéficier à l'ensemble des entreprises.

2) Le rôle du Smic dans la lutte contre la pauvreté

L'U2P considère que le salaire minimum interprofessionnel de croissance n'a pas pour objet de lutter contre la pauvreté mais d'assurer un revenu minimum aux salariés.

En termes de lutte contre la pauvreté, les années 2020 et suivantes au cours desquelles seront mis en œuvre les dispositifs de bonus-malus et de taxe forfaitaire permettront de confirmer ou d'infirmer les conclusions du groupe d'experts sur le Smic émises en 2018, les effets recherchés de ces deux mesures étant l'allongement de la durée des contrats de travail.

A moins qu'elles ne conduisent un certain nombre d'entreprises à refuser certains marchés et de ce fait à moins embaucher.

3) La rémunération minimale des travailleurs de plateforme

L'U2P s'oppose totalement à la création d'un troisième statut permettant d'assurer certaines garanties aux travailleurs indépendants économiquement dépendants des plateformes numériques en ce que cela porterait préjudice d'une part aux travailleurs indépendants classiques qui doivent faire face à des charges sociales beaucoup plus lourdes que les entreprises de l'économie numérique et d'autre part aux salariés, dont le statut est beaucoup plus contraignant pour les employeurs que le recours aux travailleurs de plateformes.

Assurer la protection de ceux qui travaillent pour les plateformes notamment en déterminant une rémunération minimale conforterait donc un modèle économique de concurrence sociale et fiscale déloyales dont les acteurs, dans leur majorité, ne sont pas européens, captent la valeur ajoutée au détriment des



professionnels auxquels ils font appel et ne s'acquittent pas de l'intégralité des impôts et charges sociales dont ils sont redevables.

Ainsi, l'U2P considère qu'il convient, le cas échéant, de requalifier la relation entre le travailleur indépendant économiquement dépendant et la plateforme en contrat de travail et par voie de conséquence d'aligner la rémunération au niveau du Smic.

En tout état de cause, les organisations syndicales de salariés n'étant pas légitimes à se prononcer sur les conditions de travail des travailleurs indépendants, la détermination d'une rémunération minimale des travailleurs indépendants, mesure dénuée de bon sens, ne peut associer l'ensemble des partenaires sociaux.

/