

 **Les interactions entre protection sociale et
système de production**
Le mix financement / prestations ne doit pas
désintéresser au travail





Des interactions beaucoup plus complexes que les représentations habituelles

La vision des relations systémiques entre protection sociale et production

La protection sociale a besoin de la production pour être financée
(séance 23/05)

La protection sociale peut être un atout pour la système de production
(séance 11/07)

Le mix financement / prestations ne doit pas désintéresser au travail

Les dépenses de protection sociale financent de la production qui doit être régulée

Le système productif peut peser sur la protection sociale qui peut s'en prémunir via la prévention

- Une approche ne s'inscrivant pas dans une logique utilitariste de la protection sociale
- Une assurance obligatoire universelle permet d'améliorer la qualité de la couverture des risques en maximisant la mutualisation de ces risques

2. Le mix financement / prestations ne doit pas désintéresser au travail

Le mix financement / prestations ne doit pas désintéresser au travail

1. Le premier chapitre abordait le sujet du financement de la protection sociale, notamment ce qu'une économie dynamique pouvait apporter à l'efficacité du système de protection sociale

2. Le 2^e chapitre traitait des conditions dans lesquelles elle soit en mesure de contribuer à la production de biens et services et plus globalement au dynamisme de l'économie nationale.

3. Le 3^e chapitre détaille les conditions dans lesquelles le système de protection sociale (allègements et prestations) peut s'inscrire pour ne pas désintéresser au travail

Deux impacts importants peuvent peser sur l'emploi lorsque l'on considère le système de protection sociale :

- Le niveau des cotisations conjugué au niveau du salaire minimum peut avoir des effets sur la demande de travail des entreprises;
- Lorsqu'une personne reprend un travail ou augmente son volume horaire, une partie du gain est repris sous forme de moindres prestations ou de prélèvements accrus. Le gain marginal, que ce soit à la reprise d'emploi ou à l'augmentation de l'offre de travail, doit être suffisamment élevé pour inciter les personnes à accroître leur offre de travail.

Le mix financement / prestations ne doit pas désintéresser au travail

Le financement de la protection sociale en France repose encore majoritairement sur les revenus du travail.

La protection sociale doit donc tout à la fois reposer sur un **financement ne décourageant pas l'emploi des peu qualifiés**, en tenant compte d'un niveau du salaire minimum relativement élevé par rapport au niveau du salaire médian, et **opérer des transferts** limitant la pauvreté tout en **incitant à la reprise d'emploi**.

Les réformes ont donc poursuivi deux objectifs, un sur le coût du travail, l'autre sur les incitations à l'emploi, avec pour le premier objectif, la création et l'extension des allègements généraux et pour le 2^e objectif, la mise en place de la prime pour l'emploi, du RSA et de la prime d'activité. Ces solutions entraînent cependant des taux marginaux élevés, susceptibles de créer des trappes à bas salaires.

Dans un contexte de croissance faible et de déficit élevé, les marges de manœuvre pour concilier les différentes incitations et réduire les freins existent mais apparaissent limitées



Les réformes des dernières années ont cherché à réduire le plus possible le coût du travail au niveau du Smic et d'éviter les trappes à inactivité, mais avec potentiellement en corollaire des questions de trappes à bas salaires

1

Le coût du travail a été fortement contenu avec le développement des exonérations depuis plusieurs années

2

Le système de protection sociale n'inclut plus de désincitation à la reprise d'emploi

3

Quelles sont les incitations à l'augmentation de l'offre de travail via le système socio-fiscal ?



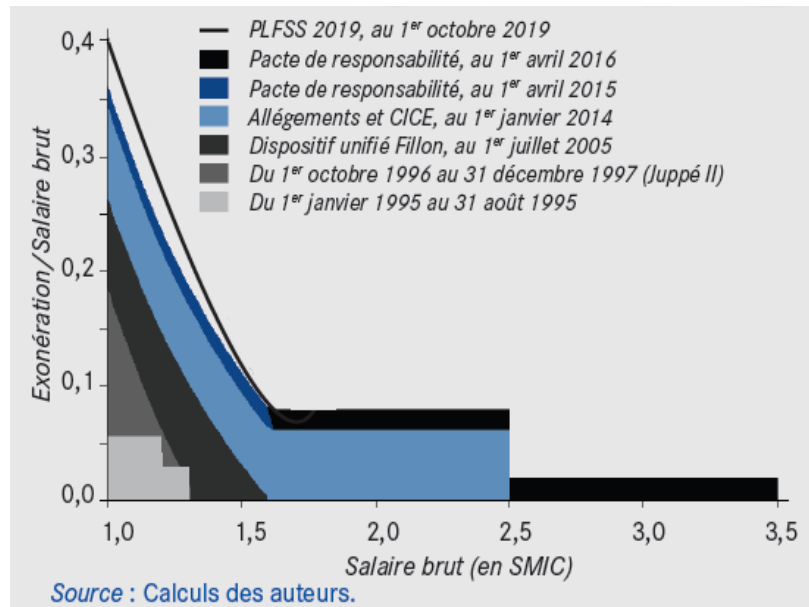
LE COÛT DU TRAVAIL A ÉTÉ FORTEMENT CONTENU AVEC LE DÉVELOPPEMENT DES EXONÉRATIONS DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

Les premières réformes portant sur les cotisations au niveau des bas salaires ont été mises en œuvre en 1993, puis étendues progressivement jusqu'en 1997, dans une optique de **favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées**.

Les allègements ont servi par la suite, entre 1998 et 2002, à compenser la hausse du coût horaire du travail induite par la **réduction du temps de travail** et le respect des garanties mensuelles de rémunérations (GMR).

La loi « Fillon » en 2003 a fait **converger** les différentes GMR vers un **saire minimum unique**.

Pour modérer la hausse du coût du travail, les allègements ont été portés à 26 points au niveau du Smic avec une annulation à 1,6 Smic.



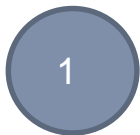
Source Note n°49 CAE



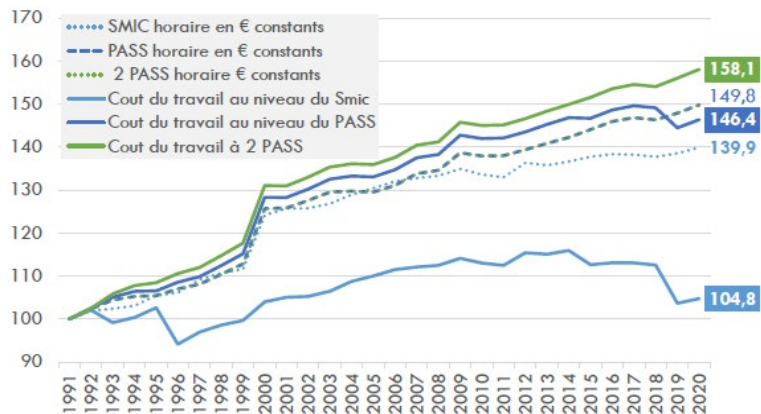
En 2013, à la suite du rapport Gallois, est mis en place le **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, crédit d'impôt sur les sociétés, représentant 6% de la masse salariale pour les **salaires inférieurs à 2,5 Smic**. N'ayant pas de rapport direct avec le financement de la protection sociale, le CICE est intégré néanmoins dans la mesure du coût du travail en tant que mesure d'allègement.

Le **pacte de responsabilité** est décliné en 2015, et touche directement les cotisations, avec d'une part une extension des allègements généraux aux cotisations FNAL, solidarité autonomie et à la partie mutualisée des cotisations AT-MP et d'autre part un abattement de 1,8 point sur les cotisations familiales, d'abord pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic puis en 2016 pour les **salaires inférieurs à 3,5 Smic**.

Dernière réforme en date, en 2019, le **CICE a été transformé en abattement de 6 points** de la cotisation maladie, et les **allègements généraux** ont été étendus aux cotisations **AGIRC-ARRCO** puis aux cotisations d'**assurance chômage**.



A la suite de toutes ces réformes, le coût du travail au niveau du Smic n' a ainsi que très faiblement progressé en 30 ans.



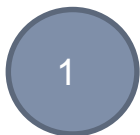
Source DSS

Pour quels résultats sur l'emploi ?

Des travaux d'évaluations permettent d'estimer la réaction de la demande de travail des entreprises à une variation du coût du travail.

Des évaluations ont porté sur les premières mesures d'allègements généraux, beaucoup plus ciblés vers les bas salaires. Il en ressort que les créations d'emploi ont bien découlé de ces allègements, dans des fourchettes variables (allant de 41 000 à 76 000 emplois créés ou sauvegardés à 460 000).

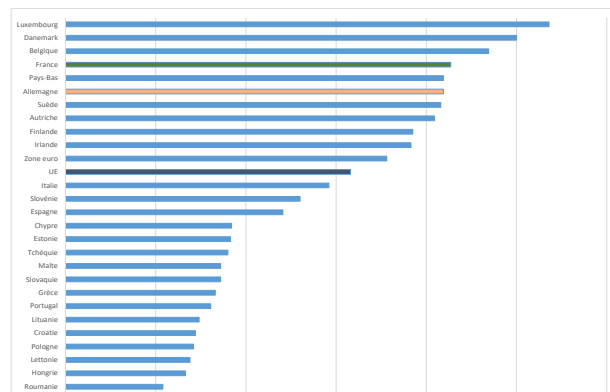
Les estimations sur les effets emploi du CICE aboutissent à 100 000 emplois créés



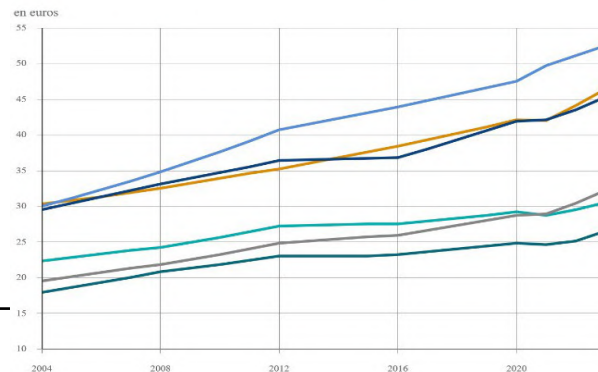
Un élargissement de la plage des exonérations de cotisations dans un but d'amélioration de la compétitivité

Les réformes à compter de 2013, avec le CICE puis le pacte de responsabilité, ont en priorité visé à accroître la compétitivité de la France en termes d'exportation plus qu'à accroître l'emploi des peu qualifiés. Cette orientation faisait suite aux politiques de modération salariale menées en Allemagne, avec un écart croissant entre la France et l'Allemagne.

Ces différentes réformes ont conduit à **modérer le coût du travail** au niveau du salaire minimum mais aussi le coût du travail relativement aux autres pays européens. Le **coût du travail reste un peu plus élevé au global qu'en Allemagne** mais dans l'industrie il se situe en deçà de celui de l'Allemagne depuis 2016



Allemagne Espagne France Italie
Danemark UE





Les premières estimations sur les variables autres que l'emploi ne montrent pas d'effets nets, notamment sur les exportations.

Compte tenu de l'absence d'effets notables estimés sur les variables d'intérêt, et des faibles effets sur l'emploi de l'abaissement du coût du travail pour les salaires élevés, la pertinence des abattements de cotisations au-delà d'un certain seuil apparaît limitée.

Recommandation : Limiter la réduction des cotisations familiales à 2,5 Smic

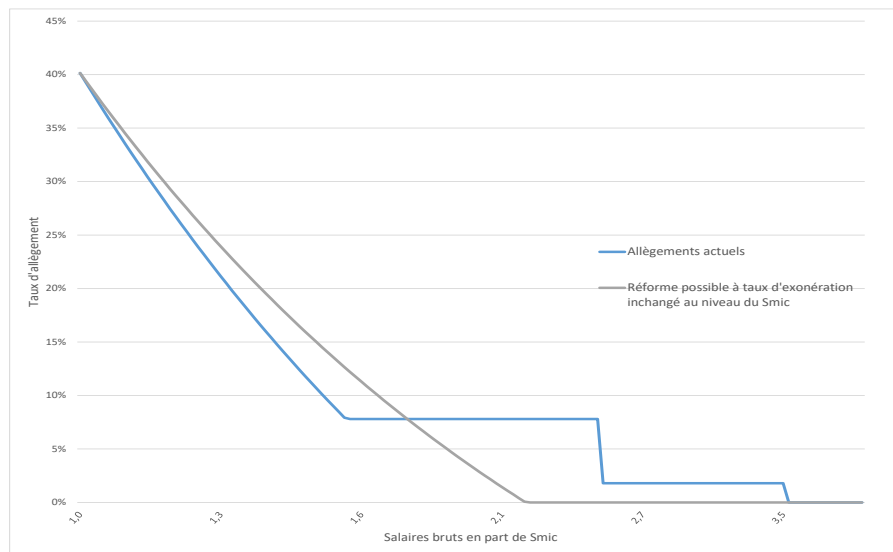
On peut, de manière plus ambitieuse, réfléchir à l'articulation entre réduction dégressive générale et réduction des cotisations maladie et famille. Ces dernières sont en effet conçues sous forme de bandeaux, avec un effet de seuil potentiel important à leur sortie. La fusion de ces réductions avec la réduction globale permettrait d'accroître le point de sortie de cette dernière

Recommandation : Fusionner la réduction générale avec les réductions de cotisations maladie et famille (« bandeaux »), en gardant son caractère dégressif, pour réduire les freins potentiels à la progression salariale et dégager un gain pour les finances publiques



A coût constant, un exemple de fusion des allègements avec les bandeaux pourrait, par exemple, signifier un allègement partant du même taux d'exonération au niveau du Smic que le taux actuel et dégressif jusqu'à 2,2 Smic.

Un point de sortie un peu plus faible à 2,1 Smic permettrait un gain de l'ordre de 4 Md€





LE SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE NE PEUT PLUS ÊTRE CONSIDÉRÉ COMME DÉSINCITATIF À LA REPRISE D'EMPLOI

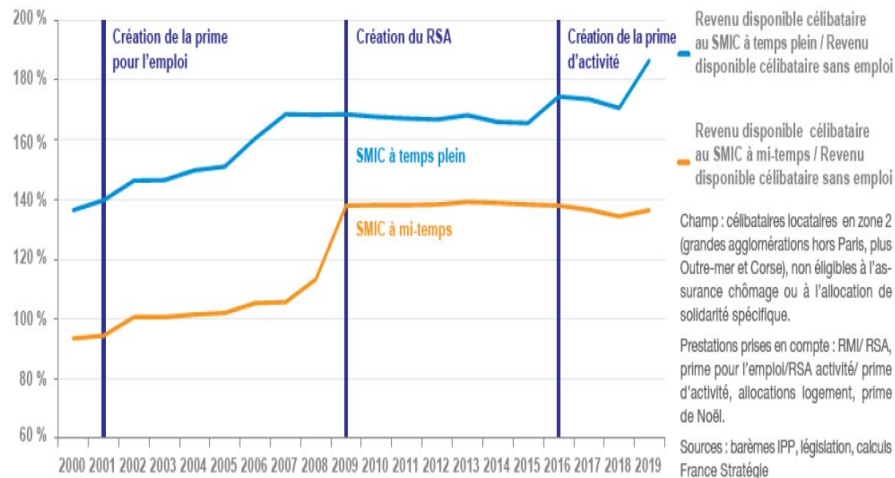
Les mécanismes d'[incitation à la reprise d'emploi](#) avaient été renforcés avec la création de la [prime pour l'emploi \(PPE\)](#) en 2001, consistant en un crédit d'impôt sur le revenu, et avaient pris une ampleur plus importante, notamment pour les reprises d'un travail avec un salaire inférieur au Smic, avec la mise place du [revenu de solidarité active \(RSA\)](#) qui avait créé un [intéressement](#) pérenne à la reprise au travail (même pour des temps faibles).

En 2016, la création de la [prime d'activité \(PA\)](#), venant se substituer à la prime pour l'emploi et au RSA activité, a permis de mettre en lumière ces incitations fortes à la reprise d'emploi.



La mesure des incitations, mesurées en termes uniquement monétaires (hors gains en termes de bien être, d'insertion sociale, de gains sociaux ultérieurs, ...) peut se faire

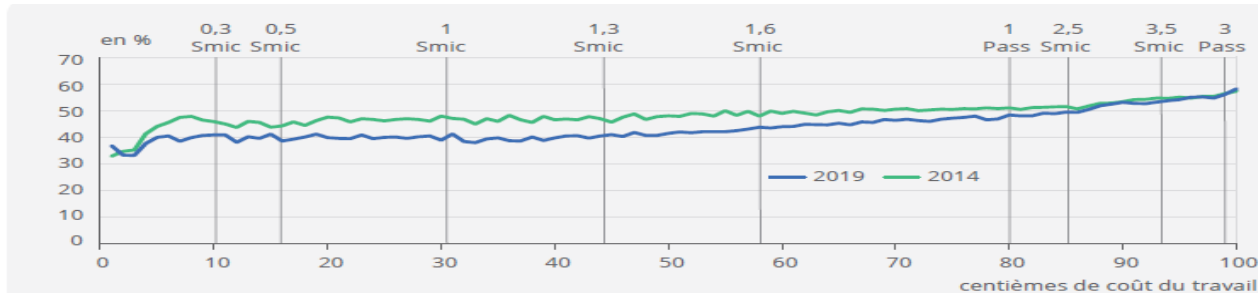
- soit au travers de **cas-types**, simulant en faisant varier les critères retenus pouvant influencer sur les revenus compte tenu des barèmes (personne célibataire, couple en monoactivité/biactivité, nombre d'enfants, situation de logement, ...)





- Soit à partir de **microsimulations** faites à partir de grands échantillons permettant de simuler sur barème les droits aux prestations sociales et les prélèvements de chaque ménage, dans une situation fictive dans laquelle le revenu du travail de chaque individu varie par rapport à la situation observée.

Les travaux de l'Insee ont montré que le taux marginal à la reprise d'emploi a diminué entre 2014 et 2019, en lien avec la prime d'activité et du bonus individuel associé et de sa revalorisation en 2019



Note : les seuils de Smic et de Pass (plafond annuel de sécurité sociale) correspondent aux valeurs 2019.

Lecture : en 2019, le TEPE médian des personnes appartenant au 30^e centième de coût du travail, correspondant au Smic brut annuel à temps plein, est de 39 %.

Champ : France métropolitaine, personnes en emploi, appartenant à un ménage ordinaire dont le revenu est positif.
Sources : Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2012 et 2017 (actualisées 2014 et 2019) ; Insee-Drees-Cnaf, modèles Ines 2014 et 2019.



Les études empiriques montrent cependant qu'il peut exister des freins à la reprise d'un emploi non directement mesurables monétairement, tels que les coûts liés à la garde des enfants, notamment pour les parents isolés ou les couples monoactifs, ou les coûts de transport. Le reste à charge pour les gardes d'enfants peut être important notamment dans les cas où l'offre d'établissements d'accueil de jeunes enfants est réduite. Ces problématiques doivent être prises en compte dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi au moment de leur inscription, en application de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Recommandation : Évaluer les solutions aux freins à la reprise d'emploi liés à la garde d'enfants et aux transports et suivre le taux de recours des dispositifs proposés par France Travail

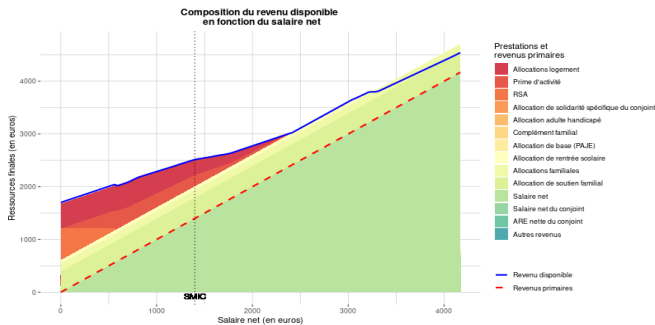


3

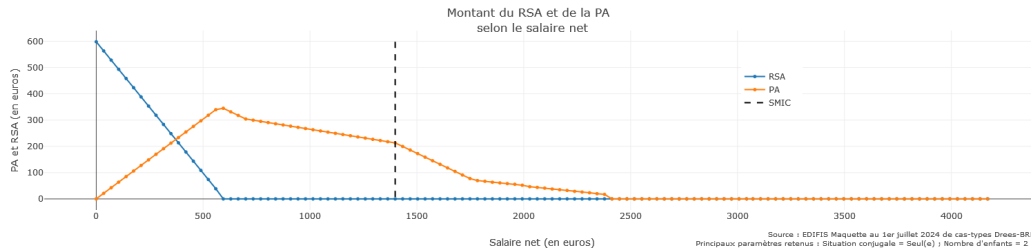
QUELLES SONT LES INCITATIONS À L'AUGMENTATION DE L'OFFRE DE TRAVAIL VIA LE SYSTÈME SOCIO-FISCAL ?

Le système de prélèvements et de prestations pourrait être potentiellement désincitatif si il diminue trop le gain lié à l'augmentation de l'offre de travail, avec sur certaines plages de revenus des **trappes à bas salaires**.

Là aussi, des approches par cas-types sont réalisables pour estimer le taux marginal d'imposition



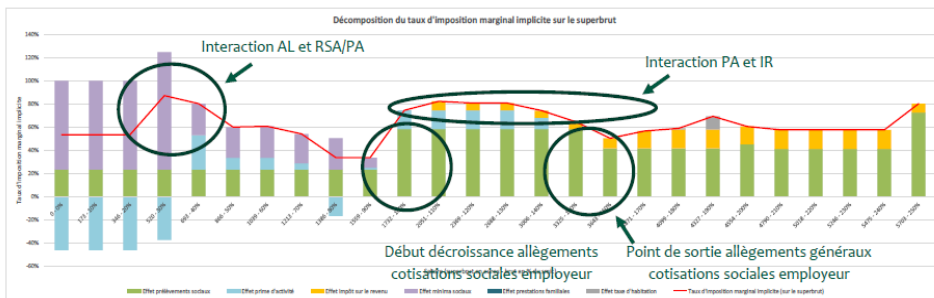
Source : EDIFIS Maquette au 1er juillet 2024 de cas-types Drees-BRE
Principaux paramètres retenus : Situation conjugale = Seul(e) ; Nombre d'enfants = 2 ;
Salaires du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; ARE du conjoint (en % du SMIC) = 0 ;
Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; Handicap = Non ; Handicap du conjoint = Non ;
Statut d'occupation du logement = Locataire en zone 2



Source : EDIFIS Maquette au 1er juillet 2024 de cas-types Drees-BRE
Principaux paramètres retenus : Situation conjugale = Seul(e) ; Nombre d'enfants = 2 ;
Salaires du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; ARE du conjoint (en % du SMIC) = 0 ;
Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; Handicap = Non ; Handicap du conjoint = Non ;
Statut d'occupation du logement = Locataire en zone 2



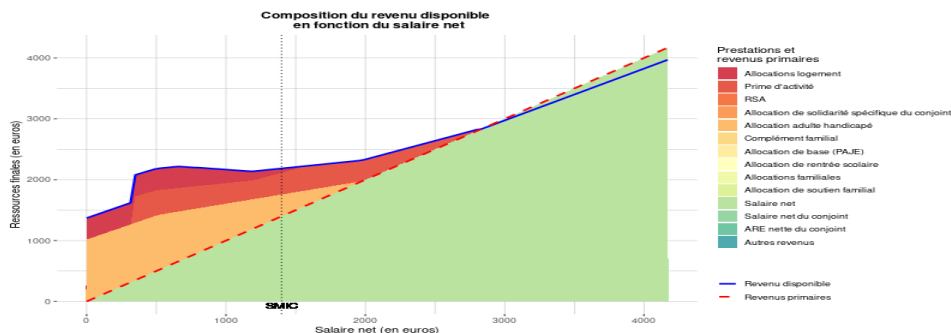
On peut constater sur la maquette de cas type d'une personne célibataire que le taux marginal de prélèvement augmente nettement vers 0,3 Smic, qui correspond à l'entrée dans la **dégressivité des allocations logement**, ce qui conjugué à la **dégressivité de la prime d'activité** fait augmenter le taux marginal aux alentours de 80%, avec donc des incitations associées à l'augmentation de l'offre de travail faibles. L'autre zone de rémunération où le taux marginal augmente fortement correspond au Smic, car le coût du travail intègre les **allègements généraux qui sont dégressifs**. La dégressivité des allègements généraux entraîne un niveau plus fort des taux marginaux de prélèvement, niveau renforcé dans cette zone par la dégressivité de la prime d'activité et par **l'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu**.





Il reste cependant des cas minoritaires où le travail supplémentaire paie très peu, comme pour les bénéficiaires de l'AAH sur une certaine plage de revenu d'activité, qu'ils travaillent en milieu ordinaire ou – plus encore – en milieu protégé, ainsi que pour les couples dont l'un des membres bénéficie de l'ASS.

Recommandation : Modifier le barème sur certaines catégories de population pour réduire les désincitations à l'augmentation de l'offre de travail



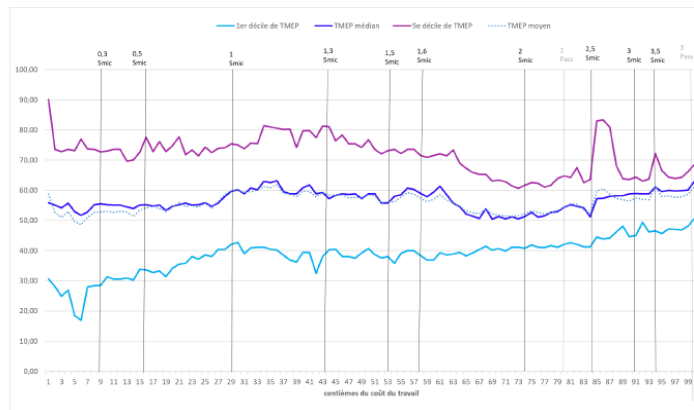
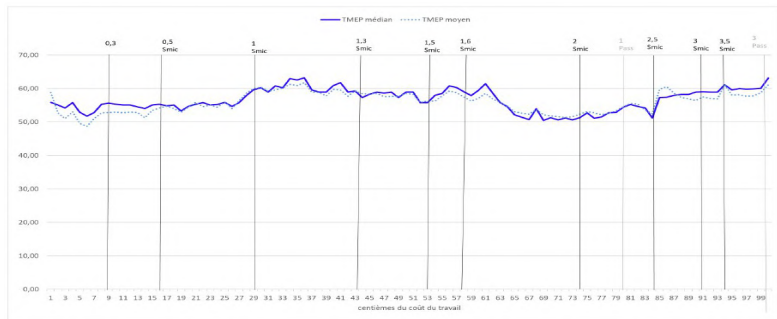
NB : Il peut exister également des cas où les aides locales génèrent des trappes à bas salaires sur certaines plages de revenus, comme par exemple à Paris (cf. travaux de D. Anne et Y. L'Horty)

Source : EDIFIS Maquette au 1^{er} juillet 2024 de cas-types Drees-BRE
Principaux paramètres retenus : Situation conjugale = Marié(e) ou pacsé(e) ; Nombre d'enfants = 0 ; Salaire du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; ARE du conjoint (en % du SMIC) = 0 ; Autres revenus imposables du ménage (en euros) = 0 ; Handicap = Oui ; Handicap du conjoint = Non ; Statut d'occupation du logement = Locataire en zone 2



3

Des approches par micro-simulations faites par l'Insee permettent de calculer pour chaque individu/ménage des évolutions de salaires en intégrant les effets du barème socio-fiscal et les revenus en découlant. Cela permet de calculer des taux marginaux effectifs de prélèvement (TMEP). En moyenne en 2019, le TMEP s'élevait à 56,5%. On observe ici aussi une hausse des taux marginaux effectifs de prélèvement dans la zone entre 1 et 1,6 Smic qui correspond à la zone des allègements généraux.



À 0,5 Smic : écart D1-D9= 44 points

À 1 Smic : écart D1-D9= 35 points

À 2 Smic : écart D1-D9= 21 points



La question qui se pose au vu de ces éléments est de savoir si la dégressivité des allègements généraux, conjuguée à celle de la prime d'activité, est **susceptible d'induire des trappes à bas salaires et de freiner la progression salariale**.

Du point de vue des entreprises, les travaux menés par Rexecode pour le compte du HCFiPS montraient que 8% des entreprises interrogées identifiaient l'augmentation du coût du travail liée à la diminution d'allègement de cotisations patronales comme raison principale à ces freins.

Le système socio-fiscal n'apparaît ainsi comme le principal frein à la progression salariale que dans une minorité d'entreprises, mais il vient amplifier des situations où existent d'autres freins d'abord liés à l'activité économique, à l'organisation de l'entreprise et à la situation des salariés.

Les études empiriques ne détectent pas par ailleurs d'effets de trappes à bas salaires.

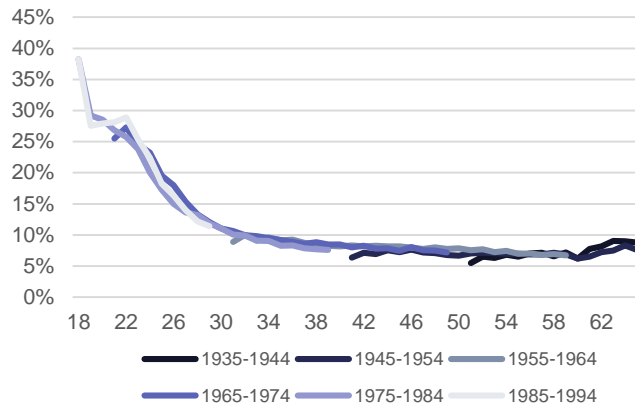


La question des bas salaires ressortit plus à une question d'âge que de génération, avec relativement peu de personnes restant durablement au niveau du Smic.

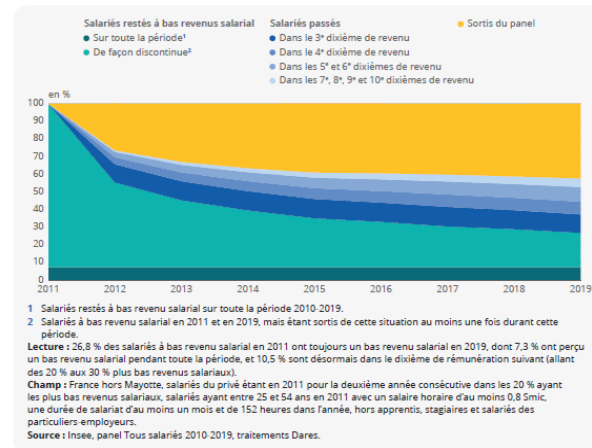
Des travaux de la Dares et de l'Insee montrent que parmi les personnes restées salariées du privé entre 2011 et 2019, 46 % de celles qui étaient à bas revenu salarial en 2011 le sont encore en 2019 et 13 % sont notamment restées dans cette situation durant toute la période.

La question de l'encouragement des négociations salariales peut être abordée au travers des allègements généraux

Recommandation : subordonner les allègements au fait que les minima de branche dont fait partie l'entreprise soient supérieurs au Smic, sous réserve d'une expertise juridique



► 6. Trajectoire des salariés à bas revenu salarial en 2011





L'ensemble des propositions de ce chapitre suppose que l'on se donne les moyens de pouvoir apprécier les effets des modifications en cas de réforme importante; les observations des effets ne peuvent s'appréhender que dans un laps de temps suffisamment important et les agents doivent pouvoir surtout disposer d'une période pendant laquelle ils peuvent anticiper qu'il n'y aura pas de modification substantielle des dispositifs.

Une période de 5 ans apparaîtrait à ce titre utile afin de stabiliser les dispositifs.