

Annexe 1 – lettre de mission

La Première Ministre

Paris, le 23 NOV. 2023

à

Monsieur Antoine BOZIO
Directeur de l'Institut des politiques publiques
et chercheur associé à l'école d'économie de Paris

Monsieur Étienne WASMER
Professeur à l'université de New York Abu Dhabi et
professeur associé à Sciences Po

Objet : Mission relative à l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité et à son effet sur l'emploi, le niveau des salaires et l'activité économique

Dans un contexte inflationniste sans précédent depuis plus de 40 ans, une conférence sociale, réunissant l'ensemble des organisations syndicales et patronales s'est tenue le 16 octobre 2023 sur les dynamiques de parcours professionnels et de rémunération.

Afin de concilier plein emploi et bon emploi, plusieurs thèmes ont été évoqués comme le temps partiel, la fréquence et la qualité du dialogue des branches, l'égalité professionnelle mais également notre système socio-fiscal. Votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale. Elle s'intéressera plus particulièrement aux liens entre les salaires et notre système socio-fiscal. Elle étudiera les améliorations qui pourraient lui être apportées dans le but de favoriser les salaires, les incitations au travail et les gains de productivité en cohérence avec nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation.

Le marché du travail a connu une forte amélioration depuis 2017. Près de 1,9 million d'emplois salariés ont ainsi été créés entre la fin du deuxième trimestre 2017 et la fin du deuxième trimestre 2023, le taux de chômage au sens du BIT a baissé de 2,1 points pour atteindre 7,4 % de la population active en France (hors Mayotte) au troisième trimestre 2023, et le taux d'emploi est à un niveau historiquement élevé à 68,3 %.

Concernant les revenus, la part des salaires dans la valeur ajoutée est remontée depuis une quinzaine d'années, au niveau atteint au cours des Trente Glorieuses, malgré quelques variations lors des crises majeures. Pour autant, le ralentissement structurel de la productivité a entraîné une croissance plus lente des salaires, en particulier ces vingt dernières années, le salaire moyen par tête (SMPT) dans les branches marchandes non agricoles passant d'une croissance annuelle moyenne de + 3,1 %, entre 2001 et 2007, à + 1,9 % sur la période 2008-2019. Sur la période récente, entre juillet 2017 et juillet 2022, le pouvoir d'achat d'une personne seule travaillant à temps plein au SMIC a néanmoins progressé de 8,7 %, soit 125 € par mois supplémentaires, porté par la forte revalorisation du bonus individuel de la prime d'activité en 2019.

L'amélioration du marché du travail a été permise par le déploiement de mesures ambitieuses de soutien à l'activité et à la demande de travail, avec notamment la politique importante d'allègement de cotisations sur les bas salaires, la réforme de la fiscalité des entreprises et du capital, la loi Pacte ou encore les baisses d'impôts de production. En 2022, les montants des différents dispositifs d'allègements à vocation générale, à destination des salariés s'élevaient à près de 70 Md€ (réduction générale dégressive de cotisations, bandeaux « maladie » et « famille »). Ces exonérations, qui ont soutenu les créations d'emploi via une baisse de coût du travail, ont également contribué à réduire la part des cotisations sociales dans les ressources de la protection sociale.

Depuis le début de l'année 2023, la situation sur le marché du travail combine des tensions de recrutement historiquement élevées avec un ralentissement de l'emploi et invite à s'interroger sur les dispositifs de soutien à l'emploi et d'incitation à l'activité en vue d'atteindre le plein emploi. L'atteinte de l'objectif de plein emploi nécessite notamment de renforcer le soutien à l'offre de travail, et d'améliorer l'efficacité du marché du travail à laquelle contribuera notamment France Travail. Dans ce contexte, le rôle et l'ampleur des mesures de soutien à l'emploi et au pouvoir d'achat doivent être examinés, afin d'en renforcer l'efficience.

Le choix de soutenir les revenus et l'emploi, en particulier pour les salariés proches du SMIC, s'est fait par la superposition de différents dispositifs, notamment les allègements généraux de cotisations sociales et la prime d'activité. Le ciblage de ces dispositifs autour du Smic accroît en retour le coût pour l'entreprise d'une hausse donnée du salaire net. A ces niveaux de salaires, augmenter de 100 € le revenu disponible peut nécessiter d'augmenter le coût du travail de 483 € (pour une personne seule sans enfants) du fait notamment d'une augmentation marquée des cotisations patronales, de l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu et d'une baisse de la prime d'activité. Une telle structure du système socio-fiscal peut conduire à des effets de trappe à bas revenus.

La littérature économique montre que les dispositifs d'allègement du coût du travail ont un effet plus important sur l'emploi lorsqu'ils sont ciblés sur les bas salaires et qu'ils sont peu efficaces, au regard de leur objectif d'emploi, sur les salaires intermédiaires à élevés. Les allègements sur les salaires intermédiaires à élevés poursuivent cependant également des objectifs de compétitivité et d'attractivité de l'économie française en particulier dans les secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée. Si la littérature récente ne met pas en évidence d'effet direct des dispositifs de baisse du coût du travail, y compris sur les salaires intermédiaires à élevés, sur les exportations, le renforcement de l'attractivité de l'économie française pour les investissements en particulier dans des secteurs intensifs en main d'œuvre qualifiée a été concomitant à la baisse conjointe du coût du travail et des impôts de production.

La prime d'activité, dont les modalités actuelles ont été fixées au moment de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, a été largement renforcée en 2019 par une augmentation substantielle du montant du bonus individuel, destinée à encourager dans tous les cas le retour à l'activité. L'interaction entre la prime d'activité et les autres prestations sociales pourrait toutefois faire apparaître des effets de bord à certains niveaux de rémunération, notamment inférieurs à 0,5 SMIC et supérieurs à 1,5 SMIC.

Plus généralement, le financement de notre protection sociale, dont les recettes sont passées de 27,6% du PIB en 1990 à 34,6% du PIB en 2021, continue de reposer principalement sur les rémunérations du travail. Il s'est toutefois fortement diversifié avec une part des cotisations et contribution sociales et de la fiscalité assise sur les salaires dans les ressources de la protection sociale de 81 % en 2021, contre 95% en 1990.

Nous souhaitons donc vous confier une mission d'expertise relative aux améliorations à apporter concernant l'articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité pour atteindre nos objectifs de plein emploi et de réindustrialisation :

- Dans un premier temps, vous pourrez formuler des recommandations en vue d'améliorer l'efficience et l'articulation de certaines dispositions socio-fiscales liées au travail et à sa rémunération. Vous pourrez notamment analyser l'efficience des dispositifs d'allègement du coût du travail, leur articulation avec la prime d'activité (et plus généralement l'ensemble des prestations de solidarité susceptibles de bénéficier aux salariés) et leur effet sur le niveau des salaires. Les effets de l'ajustement proposé sur l'emploi, les salaires, le revenu disponible, et la compétitivité de l'économie pourront être discutés et illustrés par des cas-types et micro-simulations. Ces effets pourront être mis en regard des effets attendus de la poursuite de la baisse des impôts de production.

- Dans un second temps, vous pourrez analyser les conséquences des prélèvements assis sur le travail sur l'emploi, les salaires, la compétitivité, l'attractivité et l'activité et vous pourrez formuler vos recommandations associées en vue de soutenir les salaires, l'emploi et la compétitivité de l'économie française.

Vos recommandations devront s'inscrire dans le respect de la trajectoire de finances publiques à la fois en termes de solde public mais également de taux de prélèvements obligatoires. Vous êtes également invités à présenter des propositions permettant de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Les recommandations que vous formulerez concernant la prime d'activité devront s'inscrire en cohérence avec le projet de la solidarité à la source et, en particulier, l'harmonisation des bases-ressources de la prime d'activité avec d'autres minima sociaux.

Vos travaux permettront d'analyser les résultats de la littérature, et pourront mobiliser des études de cas d'investissements industriels en France sur des technologies nécessitant de l'emploi qualifié, ainsi que des parangonnages internationaux de distribution de salaires et système socio-fiscal. Vous pourrez procéder par ailleurs à des auditions d'experts et des partenaires sociaux. En particulier, votre mission s'inscrit dans la continuité de la conférence sociale du 16 octobre dernier et doit donc être conduite en y associant les partenaires sociaux selon des modalités qu'il vous appartiendra de déterminer après en avoir échangé avec les organisations.

Vous pourrez vous appuyer pour vos travaux sur France Stratégie et le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale pour l'organisation des concertations avec les partenaires sociaux, sur la Direction générale du Trésor, la Direction de la sécurité sociale, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la Direction générale de la cohésion sociale et la direction de l'animation, de la Recherche, des études et des statistiques pour réaliser des cas-types, simuler et chiffrer vos propositions. Vous pourrez solliciter l'OCDE pour les parangonnages internationaux. Vous bénéficierez de l'appui de quatre rapporteurs, au sein de la direction de l'animation, de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, de la Direction de la sécurité sociale, de la direction générale du Trésor et au sein de l'Insee. Vous bénéficierez également de l'appui d'un rapporteur général issu de l'Inspection générale des finances.

Nous souhaitons que vous nous remettiez un premier rapport intermédiaire, portant sur les recommandations d'amélioration de l'efficience des dispositifs existants, au plus tard le 30 avril 2024, et un rapport final, incluant l'analyse macroéconomique, au plus tard le 16 juin 2024.



Élisabeth Borne