

# LA REVUE de L'IREs

N° 100 ■ 2020/1

Du salaire minimum  
au salaire décent :  
un débat renouvelé



# La Revue de l'IRES

*Publication quadrimestrielle*

**Directeur de la publication :** Eric PERES, *Président de l'IRES*

**Rédacteur en chef de *La Revue de l'IRES* :** Pierre CONCIALDI

**Secrétariat de rédaction :** Julie BAUDRILLARD

**Maquette et réalisation :** Lyubica CURICH

## **Comité de lecture**

### ***Équipe de recherche***

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE  
Jeanne FAGNANI • Anne FRETTEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY  
Solveig GRIMAUULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Adelheid HEGE • Michel HUSSON  
Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Marcus KAHMANN • Yves LOCHARD  
Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND • Ilias NAJI  
Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT • Catherine SAUVIAT  
Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Michèle TALLARD • Arnaud TRENTA  
Catherine VINCENT

### ***Conseillers techniques***

Cécile BLONDELON (CFTC) • Louis DELBOS (CFE-CGC) • Sophie GAUDEUL (CFDT)  
Philippe GUIMARD (CGT-FO) • Benoît KERMOAL (UNSA-Éducation) • Fabrice PRUVOST (CGT)

**Directeur général de l'IRES :** Frédéric LERAIS

**Directeur adjoint, documentation et communication :** Benoît ROBIN

**Directeur adjoint, administration et finances :** Bruno ROUQUET

**Administration :** Caroline AUJOLET, Nadège MOUSSET

**Documentation :** Guillaume HEINTZ

Les numéros de *La Revue de l'IRES* sont en texte intégral depuis 1998 sur le site de l'IRES ([www.ires.fr](http://www.ires.fr)). Les numéros depuis 2005 sont en accès libre sur le portail [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

© IRES, Noisy-le-Grand, 2020 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépôt légal : juillet 2020 - n° ISSN 1145-1378 • Prix du numéro : 24,50 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 40).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

# La Revue de l'IRES

Sommaire n° 100 • 2020/1

## Numéro spécial Du salaire minimum au salaire décent : un débat renouvelé

<b>Éditorial</b> .....	<b>3</b>
<i>Pierre CONCIALDI et Frédéric LERAIS</i>	
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<i>Pierre CONCIALDI et Frédéric LERAIS</i>	
<b>Salaire minimum et emploi : histoire d'un débat</b> .....	<b>15</b>
<i>Michel HUSSON</i>	
<b>Le salaire minimum européen frappe à la porte</b> .....	<b>43</b>
<i>Torsten MÜLLER et Thorsten SCHULTEN</i>	
<b>Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage</b> .....	<b>67</b>
<i>Jacques FREYSSINET</i>	
<b>La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs</b> .....	<b>103</b>
<i>Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON</i>	
<b>Le salaire minimum en France : historique et débats</b> .....	<b>145</b>
<i>Pierre CONCIALDI</i>	
<b>Résumés des articles - English Abstracts</b> .....	<b>179</b>



## Éditorial

Pierre CONCLALDI et Frédéric LERAI<sup>1</sup>

---

Avec ce numéro spécial consacré au salaire minimum, *La Revue de l'IREs* aborde son numéro 100 après une trentaine d'années d'existence. Créée en 1989, *La Revue de l'IREs* est destinée à étoffer la connaissance des organisations syndicales dans leurs nombreux domaines d'intérêt : emploi et chômage, salaires et protection sociale, politiques économiques et sociales, conditions de travail, relations professionnelles et négociations collectives... Elle vise aussi, plus largement, à enrichir les débats économiques et sociaux afin de nourrir un pluralisme d'analyses comme l'y invite la mission fondatrice de l'Ires.

Contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser, *La Revue de l'IREs* n'est pas une revue « maison ». Pensée et réalisée à l'Ires, elle accueille bien sûr des articles réalisés dans le cadre du programme de travail de l'institut. Mais elle s'ouvre aussi à des chercheurs, praticiens et experts venant d'horizons variés sur des champs disciplinaires très divers. Ce pluralisme disciplinaire constitue une des originalités de *La Revue*, notamment dans un monde académique de plus en plus marqué par la spécialisation. Tout en mobilisant les cadres théoriques propres à chaque discipline, *La Revue de l'IREs* propose principalement des analyses empiriques à différentes échelles (entreprise, secteur, pays, global) afin d'apporter aux acteurs sociaux des réflexions ancrées au plus près de leur expérience. La dimension comparative internationale, souvent présente dans les articles, permet à cet égard de faire utilement retour sur le fonctionnement des relations sociales dans notre pays.

*La Revue de l'IREs* est une revue à comité de lecture qui repose sur un processus original de validation des articles. À la différence de la plupart

---

1. Chercheur à l'Ires ; directeur de l'Ires.

des revues qui font appel à des rapporteurs anonymes, c'est en effet l'ensemble de l'équipe de chercheurs, aux bagages disciplinaires et méthodologiques variés, qui échange avec l'auteur, en sa présence, sur la base d'une discussion amorcée par un rapporteur. Les organisations syndicales prennent également part à ce débat. Cet échange collégial direct entre les membres du comité de lecture et l'auteur nourrit un dialogue fécond dont l'efficacité ne s'est pas démentie au fil du temps. En outre, cette procédure facilite l'effort de lisibilité et permet de rendre les articles aussi accessibles que possible au lectorat très divers de La Revue : acteurs sociaux, experts, chercheurs, etc.

Le champ traité par La Revue est large et vivant, à l'image d'un monde du travail traversé en permanence par de multiples changements qui s'accompagnent de tout autant de défis. Des numéros thématiques – comme le présent numéro – alternent avec des numéros variés comportant parfois un dossier. Les derniers numéros thématiques montrent, si besoin était, l'actualité des thèmes abordés : « Les jeunes, le travail et l'engagement » ; « Europe sociale : dynamiques acteurs et enjeux » ; « Comité d'entreprise : quelle postérité ? » ; « Crise et réformes au prisme de la santé »...

La politique de diffusion de La Revue s'est rapidement adaptée au monde numérique. Depuis les années 2000, l'Ires a ouvert un site internet sur lequel il est désormais possible de consulter et télécharger gratuitement près de 500 articles de La Revue. D'autres seront bientôt disponibles, ce qui permettra d'enrichir cette base historique d'informations et d'analyses sur les relations sociales en France et à l'étranger. Les articles de La Revue sont aussi diffusés sur la plateforme Cairn afin de les rendre plus largement accessibles au monde universitaire. Enfin, une politique de prépublication sur le site de l'Ires a été adoptée depuis quelques années, ce qui permet de mettre rapidement à disposition des articles avant que le processus d'édition d'un numéro varia ne soit totalement achevé.

Le travail de recherche mené au sein de l'institut bénéficie d'une proximité sans égale avec le monde syndical. C'est probablement un des principaux atouts dont dispose La Revue et sa principale originalité dans le champ abondant des revues académiques en sciences sociales. Au regard des enjeux économiques et sociaux qui attendent les acteurs sociaux, on peut gager que *La Revue de l'IRE* a encore de beaux jours devant elle. Le numéro que vous avez dans les mains en est probablement – on l'espère – le meilleur témoin : il célèbre l'anniversaire du Smic tout en rappelant l'actualité des débats autour du salaire minimum.

## Introduction

*Pierre CONCLALDI et Frédéric LER AIS*<sup>1</sup>

---

Ce numéro spécial de *La Revue de l'IREs* est consacré au salaire minimum. En France, l'année 2020 marque à cet égard un double anniversaire puisqu'un salaire minimum interprofessionnel garanti (Smig) y a été créé en 1950, avant d'être substantiellement amélioré en 1970 avec sa transformation en salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). Depuis 50 ans, le Smic constitue ainsi un des piliers de la régulation des salaires dans notre pays. Si cet anniversaire a été relativement passé sous silence, l'actualité du salaire minimum n'en demeure pas moins forte.

À la mi-janvier 2020, la Commission européenne a ainsi lancé une initiative pour engager une consultation des partenaires sociaux afin de « relever les défis liés à un salaire minimum équitable ». La démarche n'est pas nouvelle mais elle s'inscrit dans un contexte où le débat sur la nécessité d'une hausse des salaires a été relancé dans plusieurs pays européens, ce qui peut laisser augurer d'une conclusion plus concrète de cette initiative européenne.

Par ailleurs, l'épidémie de Coronavirus qui s'est déclenchée fin 2019/début 2020 et le confinement qui l'a accompagnée ont remis dans l'actualité la question des emplois à bas salaires, en particulier pour certains métiers peu rémunérés souvent considérés comme non qualifiés. Ces métiers se sont révélés non seulement indispensables mais aussi exposés au risque d'infection. Cette tension entre le caractère indispensable de ces métiers et leur faible reconnaissance sociale, notamment en termes de salaire, a remis à l'ordre du jour la question de la reconnaissance de ces emplois et de leur revalorisation. Cette question a bien évidemment des conséquences concernant le salaire minimum, même si cet outil ne saurait être le seul instrument de revalorisation des bas salaires.

---

1. Chercheur à l'Ires ; directeur de l'Ires.

C'est dans ce contexte renouvelé que les contributions de ce numéro spécial proposent d'apporter quelques éclairages sur les débats qui entourent la définition d'un salaire minimum.

L'idée d'un salaire minimum repose sur le principe selon lequel tout salarié devrait pouvoir obtenir par son salaire des moyens d'existence décentes lui permettant de participer, au moins de façon minimale, à la société. Cette idée s'est très tôt heurtée à une forme de théorème d'impossibilité dans la mesure où, pour la théorie économique dominante, cet objectif ne peut être atteint sans engendrer des pertes d'emploi et du chômage. Le salaire étant tout à la fois un coût pour l'employeur et un revenu pour le salarié, toute hausse du salaire minimum aurait des conséquences néfastes pour l'emploi et, *in fine*, pour les salariés dans leur ensemble. Les deux premiers articles de ce numéro spécial considèrent les deux faces de cette question : celui de Michel Husson aborde la question des effets du salaire minimum sur l'emploi et celui de Torsten Müller et Thorsten Schulten s'interroge sur les critères qui permettraient de fixer un salaire minimum décent (*living wage*) à l'échelle européenne.

Dans chaque pays, les règles qui encadrent la définition du salaire minimum s'insèrent en outre dans un paysage institutionnel spécifique qui est notamment marqué par le système de relations professionnelles qui gouverne la négociation des salaires. Les articles suivants décrivent les expériences et les débats autour du salaire minimum dans deux grands pays relativement typés à cet égard – le Royaume-Uni et l'Allemagne –, ce qui permet de mettre en perspective dans le dernier article les débats actuels sur le salaire minimum en France.

## **Salaire minimum et emploi : un débat infini dans un monde clos ?**

Michel Husson revient sur le débat récurrent concernant le lien entre salaire minimum et emploi. Selon l'orthodoxie économique dominante, un salaire minimum trop élevé conduirait nécessairement à des destructions d'emplois. L'auteur propose une histoire riche d'enseignements de cette antienne. Il en ressort deux traits marquants.

Le premier est l'opposition permanente des « lois d'airain de l'économie » aux projets visant à l'amélioration du sort des salariés. Cette tension était présente dès la mise en place des premiers dispositifs au début du XIX<sup>e</sup> siècle, et un débat similaire s'est développé aux États-Unis, notamment après la Seconde Guerre mondiale.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, des économistes influents, comme Mill ou plus tard Marshall, sont particulièrement représentatifs de ce discours. Dans la théorie dite du « fonds de salaire » de Mill, le volume des salaires est fixe, si bien

que toute hausse du salaire minimum ne peut qu'engendrer une baisse de l'emploi. Cette théorie trouvera un prolongement dans les théories marginalistes développées par Marshall, selon lesquelles les travailleurs dont la productivité individuelle (supposée mesurable) est inférieure au salaire minimum se retrouveraient exclus de l'emploi <sup>2</sup>.

Ces approches ont été battues en brèche au cours du XX<sup>e</sup> siècle, à la fois sur le plan théorique et sur le terrain empirique. Un des jalons majeurs de cette controverse est la publication du livre de Card et Krueger <sup>3</sup> dans lequel les auteurs montrent que la hausse du salaire minimum n'a pas eu d'effets négatifs sur l'emploi aux États-Unis. Les auteurs vont s'attirer les foudres de la communauté des économistes orthodoxes, mais cette controverse ne dépassera guère le cercle des spécialistes.

Car, c'est le second constat important, le débat sur le salaire minimum est devenu désormais très technique. Il repose essentiellement sur des analyses économétriques qui mobilisent des données et des méthodes dont le citoyen ordinaire peine souvent à saisir la pertinence. Il en résulte un débat confiné à un cercle d'experts et qui reste très largement inaccessible aux acteurs sociaux. La prégnance du discours orthodoxe tient aussi en bonne partie, comme le souligne Michel Husson, au processus de sélection des études par les revues académiques, lequel tend à écarter les études qui n'apportent pas de résultats significatifs, alors même que l'absence de lien significatif entre salaire minimum et emploi constitue, en tant que tel, un résultat important de recherche.

Dans ce contexte, même si les études empiriques les plus récentes conduisent à une remise en cause de l'idée selon laquelle une augmentation du salaire minimum conduirait mécaniquement à des pertes d'emploi, ces constats ne progressent qu'avec lenteur dans les cercles académiques et les élites politiques. Michel Husson rappelle ainsi qu'en 2006, 650 économistes demandaient une hausse du salaire minimum aux États-Unis. L'attitude des gouvernements face au salaire minimum change également, comme en témoigne l'instauration et le développement du salaire minimum au Royaume-Uni en 1998 et, plus récemment encore, en Allemagne en 2005.

Au regard de ces développements, le débat en France apparaît à la fois décalé et daté. Il reste en tout état de cause excessivement focalisé sur la question de l'effet du salaire minimum sur l'emploi, alors même que le contexte international met de plus en plus en avant la nécessité de promouvoir un salaire équitable, permettant d'accéder à un minimum décent, comme en témoigne la récente initiative prise par la Commission européenne au début de l'année 2020.

2. Selon cette théorie, les travailleurs sont payés à leur productivité marginale.

3. D.E. Card, A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Oxford, Princeton University Press.

## **Union européenne : garantir un salaire minimum décent (*living wage*) dans tous les pays**

Mi-janvier 2020, la Commission européenne a publié une communication dans laquelle elle propose d'engager une consultation des partenaires sociaux afin de garantir un salaire minimum équitable dans tous les pays de l'Union européenne. L'article de Torsten Müller et Thorsten Schulten prend comme point de départ cette initiative. Il rappelle d'abord que ce n'est pas la première fois que la question du salaire minimum est évoquée par la Commission européenne. Pour les auteurs cependant, cette initiative tranche avec les précédentes dans la mesure où elle met l'accent sur la fonction sociale du salaire et non exclusivement sur la logique de compétitivité et de flexibilité qui prévalait jusqu'à présent dans les communications de la Commission. Les auteurs y voient une opportunité pour promouvoir l'idée d'un *living wage*, dans un contexte où l'on assiste par ailleurs à l'émergence de luttes pour la hausse du salaire minimum dans de nombreux pays européens.

Cependant, s'il existe un consensus relativement large sur la nécessité d'un salaire qui permette de vivre, la façon de traduire cette idée en un objectif politique concret reste peu explorée. C'est à cet exercice exploratoire que se livrent les auteurs en examinant les différentes questions, à la fois conceptuelles et techniques, que soulève la définition d'un *living wage* commun à l'ensemble des pays de l'Union européenne. L'exercice débouche sur une proposition pragmatique qui essaye de concilier au mieux, selon les auteurs, le principe de base qui sous-tend la construction d'un *living wage* avec les contraintes de nature technique mais aussi socio-politique qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la définition de ce type d'indicateur.

Sur le plan conceptuel, la définition la plus pertinente d'un *living wage* nécessiterait de chiffrer le coût d'un panier de biens et services permettant d'accéder à un minimum décent, à l'image de ce qu'ont proposé certains mouvements sociaux au Royaume-Uni. Cette option est écartée par les auteurs, notamment en raison de sa complexité technique. Ils lui préfèrent une option plus simple qui consiste à fixer un ratio commun du salaire minimum par rapport à la médiane des salaires de chaque pays (l'indicateur de Kaitz dans le jargon économique). L'avantage est que cet indicateur relatif tient compte des contextes et des contraintes spécifiques à chaque pays.

Une autre question d'apparence plus technique porte sur le concept de salaire à retenir : faut-il se référer au salaire brut ou au salaire net ? La Commission semble plaider pour le net, les auteurs pour le brut, car il permet de mieux isoler selon eux l'effort porté par les employeurs en matière de rémunération et évite, dans une certaine mesure, d'avoir à prendre en compte la complexité du système socio-fiscal. Enfin, il reste bien sûr à fixer

le niveau de ce ratio. Les auteurs plaident ici pour un ratio égal à 60 % du salaire médian.

La dernière partie de l'article recense les nombreuses initiatives et campagnes syndicales menées dans les pays de l'Union européenne pour augmenter le salaire minimum et/ou promouvoir un « *living wage* ». Ce recensement écarte par nature les quelques pays où il n'existe pas de salaire minimum légal et où les partenaires sociaux restent attachés à la primauté de la négociation salariale. Dans ce contexte, il s'agit pour les auteurs d'établir une stratégie pour définir et atteindre un salaire minimum pour vivre (*living wage*) dans le cadre d'un compromis pragmatique qui préserverait la spécificité des relations professionnelles dans ces pays. Un tel compromis ne semble pas irréaliste si l'on observe la trajectoire de pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne qui, avec des systèmes de relations professionnelles très spécifiques, sont longtemps restés réticents à l'idée d'introduire un salaire minimum légal.

### **Le Royaume-Uni : une forte revalorisation qui devrait se poursuivre**

Souvent présenté comme le temple du libéralisme, avec des acteurs sociaux soucieux de leur autonomie (volontarisme), le Royaume-Uni n'a voté qu'en 1998 une loi sur le salaire minimum, entrée en vigueur en 1999. Comme c'est le cas aujourd'hui pour certains syndicats d'Europe du Nord, les syndicats britanniques ont longtemps été réticents à une telle idée, privilégiant une autonomie de négociation dans le cadre d'un système de relations professionnelles où les conventions collectives jouaient le rôle principal dans la fixation des salaires. Avec un rapport de forces de plus en plus défavorable, le mouvement ouvrier britannique a fini par se ranger à l'idée portée à l'époque par le gouvernement travailliste au pouvoir.

Alors que le parti conservateur avait vigoureusement combattu cette loi lors de son introduction, c'est pourtant un gouvernement issu de ses rangs qui a décidé en 2015 d'augmenter le salaire minimum afin d'atteindre en 2020 un niveau égal à 60 % du salaire médian (« *national living wage* »). En 2019, un autre gouvernement conservateur s'est fixé un objectif encore plus ambitieux, avec le projet de porter ce ratio aux deux tiers du salaire médian d'ici avril 2024, soit un des niveaux les plus élevés des pays développés.

Dans son article, Jacques Freyssinet montre que deux objectifs expliquent cette stratégie qui peut apparaître surprenante aux yeux des observateurs étrangers. À long terme, l'objectif est de briser le cercle vicieux « bas salaires – basses qualifications – faible productivité » dans lequel le Royaume-Uni s'est enfermé depuis plusieurs décennies. Sortir de ce piège

de basse productivité (*low productivity trap*) est un thème récurrent dans le débat britannique. Cela nécessite d'inciter les employeurs à proposer des emplois plus productifs avec, dans le schéma économique libéral standard, des rémunérations nécessairement plus élevées. À court terme, l'objectif plus concret est de réaliser d'importantes économies sur les prestations sociales en transférant aux entreprises la responsabilité de rendre le travail payant. Le projet du gouvernement conservateur s'accompagne ainsi de coupes claires dans les prestations sociales (« *in-work benefits* ») qui avaient été mises en place pour faire en sorte que le travail paie (« *making work pay* »).

L'expérience britannique montre aussi que le pluralisme et l'indépendance de l'expertise peuvent soutenir de façon positive l'action des pouvoirs publics. La loi créant le salaire minimum a ainsi institué une commission sur les bas salaires (Low Pay Commission, LPC) dont la mission initiale était de proposer un niveau de salaire minimum permettant « ... d'aider le plus grand nombre possible de travailleurs à bas salaire sans exercer d'effet sur l'emploi et l'économie ».

Composée à parité d'experts indépendants (un tiers) ainsi que de membres issus du monde patronal (un tiers) et du monde syndical (un tiers), cette commission a fini par acquérir une réputation incontestée d'indépendance. Cela tient d'abord au fait que les membres y siègent en leur nom propre (*intuitu personae*) et non en tant que représentants de leur organisation d'origine. Mais cela tient aussi aux importants moyens dont elle dispose et qui lui ont permis d'asseoir ses recommandations sur des bases partagées par l'ensemble des acteurs sociaux. La LPC avait ainsi noté que la réussite en termes de taux d'emploi s'était faite au détriment de la qualité de l'emploi ; c'est à la suite de ces constats que le gouvernement a redéfini la mission de la commission en demandant de définir une trajectoire salariale dynamique sur plusieurs années pour le National Living Wage.

Jusqu'à maintenant la forte hausse du salaire minimum n'a pas provoqué de choc négatif sur l'emploi, mais elle a eu peu d'impact sur le taux de pauvreté. Ce que l'on note, c'est qu'il y a eu un effet diffus sur la distribution des salaires, ce qui pose la question de la vigueur de la négociation au-delà du salaire minimum.

## **Conséquences de l'instauration du salaire minimum en Allemagne**

Odile Chagny et Sabine Le Bayon évoquent l'instauration récente – en 2015 – du salaire minimum en Allemagne et présentent les résultats des travaux menés sur les conséquences de ce nouveau dispositif. Les auteurs rappellent que pendant longtemps les syndicats ont écarté l'idée

d'un salaire minimum généralisé, privilégiant le rôle de la négociation collective. Cependant, les attitudes et la stratégie vis-à-vis du salaire minimum ont changé, comme au Royaume-Uni, dans un contexte où la couverture des conventions collectives s'est affaiblie (en l'absence d'extension automatique), avec notamment pour conséquence le développement des « *mini-jobs* » avec de très faibles salaires horaires.

L'instauration du salaire minimum visait plusieurs objectifs qui lui sont habituellement attachés : éviter la concurrence vers le bas ; valoriser le travail ; assurer un revenu suffisant ; assurer un écart aussi avec les minima sociaux. Dans le cas de l'Allemagne, il s'agissait aussi de revitaliser la négociation collective.

Pour préparer l'instauration du salaire minimum et suivre son application, une commission indépendante du gouvernement a été mise en place. Elle est composée à parité de syndicalistes et d'employeurs, chaque partie désignant par ailleurs un expert qui n'a pas de droit de vote. La commission a aussi la capacité de mobiliser différents organismes pour des analyses. Elle décide tous les deux ans de la revalorisation à apporter au salaire minimum en fonction des objectifs fixés dans la loi, lesquels portent à la fois sur la compétitivité, l'emploi et la productivité, mais aussi sur la protection des salariés.

Depuis sa création, la hausse du salaire minimum a suivi de très près l'évolution des salaires négociés dans le cadre des accords collectifs de branche, ce qui a permis d'éviter une déconnexion entre ces salaires négociés et le salaire minimum. Quel bilan peut-on tirer cinq ans après l'introduction du salaire minimum ?

En matière d'emploi, les effets ont été très limités et beaucoup moins négatifs que ne le prévoient certaines projections alarmistes. Un des effets principaux porte sur le changement de logique dans l'utilisation des *mini-jobs*, avec une baisse du nombre de ces emplois et une diminution de la durée du travail – au moins déclarée – pour ces emplois.

En ce qui concerne la protection apportée par le salaire minimum aux travailleurs, les effectifs couverts sont beaucoup moins nombreux que prévu mais l'introduction du salaire minimum a eu des effets significatifs sur le bas de la distribution des salaires, même si la proportion d'emplois à bas salaires reste élevée en Allemagne. Ces constats nourrissent de nouvelles revendications pour que le salaire minimum horaire atteigne 12 euros au lieu de 9,35 euros en 2020 et protège davantage les salariés concernés du risque de pauvreté.

Enfin, il faut noter que l'instauration du salaire minimum a eu peu d'impact sur le système de négociation collective, probablement parce que les

décisions prises par la Commission concernant son évolution sont principalement le reflet des résultats de la négociation collective.

Le salaire minimum est désormais installé dans le paysage salarial en Allemagne. Une des difficultés majeures porte sur son application effective dans un pays où il n'existe pas de durée légale du travail, ce qui rend difficile le contrôle de l'application d'un salaire minimum exprimé en termes de gain horaire. C'est, avec la revalorisation du salaire minimum, un des enjeux majeurs pour réduire la pauvreté des salariés en Allemagne.

## **France – relancer et renouveler le débat**

Pierre Concialdi retrace l'histoire du salaire minimum en France. À sa création en 1950, c'est la question du niveau du salaire minimum qui était majeure. Très vite cependant, le débat sur l'indexation du salaire minimum est devenu central, jusqu'à l'avancée majeure qu'a constituée l'indexation partielle du salaire minimum sur la croissance avec la création du Smic en 1970. L'article montre que ces deux questions – du niveau et de l'indexation du salaire minimum – sont toujours d'actualité.

Les modalités de l'indexation du Smic, tout d'abord, sont notamment remises en cause par les recommandations du groupe d'experts créé en 2009. Les dernières recommandations de ce groupe préconisent ainsi soit l'abandon de toute règle d'indexation, soit une indexation minimale sur l'inflation, comme cela avait été le cas avant la création du Smic. Ces projets auraient des conséquences délétères sur le niveau du salaire minimum et les conditions de vie des travailleurs qui en dépendent. L'article montre que ces recommandations se situent dans le prolongement logique des politiques qui ont favorisé le développement des emplois « à bas salaire » par le biais d'exonérations massives de cotisations sociales. Cette politique a eu principalement pour conséquence de reléguer encore plus loin dans la file d'attente du chômage les salariés les moins qualifiés tout en limitant les possibilités d'accès à l'emploi des salariés les plus qualifiés, ce que traduit notamment le déclassement de plus en plus massif de ces salariés.

Ces recommandations du groupe d'experts reposent en outre sur une vision réductrice du fonctionnement de l'économie qui ignore, en outre, les effets à moyen ou long terme des politiques sociales. Ceci tient au manque de pluralisme du groupe d'experts qui, à la différence des commissions créées en Allemagne ou au Royaume-Uni, ne fait aucune place en France aux acteurs sociaux et réunit essentiellement des économistes non représentatifs de l'ensemble des courants qui traversent cette discipline. Compte tenu de ces limites, la question du niveau adéquat du salaire minimum pour protéger les salariés de la pauvreté apparaît ainsi comme un des angles morts des analyses de ce groupe d'experts.

L'article propose en conclusion une estimation du « *living wage* » qui serait nécessaire pour permettre aux salariés d'accéder à un niveau de vie minimum décent. En reprenant la méthodologie développée par certains acteurs sociaux au Royaume-Uni, le salaire minimum décent ainsi défini devrait être supérieur d'environ 40 % à son niveau actuel.

Les différentes contributions présentées dans ce numéro illustrent ainsi la variété des expériences nationales en matière de salaire minimum. Elles montrent que le débat autour de cette question est loin de se réduire à la question des effets du salaire minimum sur l'emploi. La question du niveau du salaire minimum nécessaire pour procurer des conditions de vie décentes aux travailleurs reste plus que jamais d'actualité ; c'est autour de cette question que les articles de ce numéro spécial invitent à renouveler le débat.



## Salaire minimum et emploi : histoire d'un débat

Michel HUSSON<sup>1</sup>

---

*Un salaire minimum trop élevé conduirait à des destructions d'emplois. Cet article propose une brève histoire de cette très ancienne assertion, et débouche sur deux constats. Le premier est l'opposition permanente entre l'invocation des lois incontournables de l'économie et les projets visant à l'amélioration du sort des salariés. Cette tension était présente dès la mise en place des premiers dispositifs au début du XX<sup>e</sup> siècle, et un débat similaire s'est développé aux États-Unis, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Le second constat est que ce débat a pris une tournure très technique en raison des développements de la science économique et du recours croissant à l'économétrie. Cependant les études empiriques les plus récentes conduisent à une remise en cause progressive du principe selon lequel une augmentation du salaire minimum conduirait mécaniquement à des pertes d'emploi.*

Un salaire minimum trop élevé conduirait à des destructions d'emplois. Cette assertion est très ancienne, et cet article en propose une brève histoire, organisée autour de deux constats. Le premier est l'opposition permanente entre ceux qui invoquent les lois incontournables de l'économie et ceux qui cherchent à améliorer le sort des salariés. Cette tension était déjà présente dès la mise en place des premiers dispositifs au début du XX<sup>e</sup> siècle, et un débat similaire s'est développé aux États-Unis, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Il trouve aujourd'hui ses prolongements en Europe et en France.

Le second constat est que ce débat a pris une tournure très technique en raison des développements de la science économique et du recours

---

1. Chercheur associé à l'Ires.

croissant à l'économétrie. On s'efforcera d'en éclairer les enjeux en montrant que les controverses techniques recouvrent notamment un débat renouvelé sur le statut de la science économique face aux revendications sociales.

## La construction du discours économique

« Les lois de l'économie politique sont inexorables ! violez-les, et le châtime finira par s'abattre sur vous » (Brown, 1865:37), se résignait Joseph Brown, un médecin, après avoir constaté qu'il y a « un cadavre dans le placard de l'Angleterre, c'est que son peuple est sous-alimenté » (*ibid.*:2). Ce dilemme résume parfaitement le point de vue des économistes dominants de l'époque : il existe des situations sociales insupportables mais les lois de l'économie empêchent que l'on puisse y remédier.

### John Stuart Mill et le salaire minimum

C'est exactement la démarche de John Stuart Mill, l'un des économistes les plus influents à l'époque. Dans le chapitre de ses *Principes d'économie politique* publiés en 1848 consacré aux « remèdes populaires contre l'abaissement des salaires », il note que « pour maintenir les salaires à un taux convenable (...), quelques-uns ont proposé d'établir un minimum de salaire » (Mill, 1848:403).

L'idée d'un salaire minimum était donc déjà dans l'air du temps mais Mill la récuse à partir de l'argument qui sera constamment utilisé : « Si la loi ou l'opinion parvenait à tenir les salaires au-dessus du taux qui résulterait de la concurrence, il est évident que quelques ouvriers resteraient sans emploi. » Ce paragraphe contient déjà l'opposition fondamentale entre « l'opinion » et les lois de la concurrence, autrement dit entre l'idéalisme et la science, en l'occurrence l'économie politique. La tâche de l'économiste est donc décidément « lugubre » : même s'il partage les aspirations généreuses, il se doit d'expliquer pourquoi elles sont irréalistes et conduiraient à des effets pervers.

La démonstration de Mill repose sur la théorie dite du fonds des salaires. Elle avait déjà été formulée très clairement par John Ramsay McCulloch en 1826 : à un moment donné, « les salaires dépendent du montant du fonds ou du capital qui est consacré au paiement des salaires, comparé au nombre de travailleurs (...) ; c'est une conséquence nécessaire de ce principe, que le revenu qui revient à chaque travailleur, c'est-à-dire le taux de salaire, dépend de la proportion qui existe entre l'ensemble du capital et la population employée » (McCulloch, 1826:4-5). Mill la reprend telle quelle : « Les salaires dépendent donc du rapport qui existe entre le chiffre de la population laborieuse et les capitaux quelconques affectés à l'achat du

travail, ou pour abréger, le capital (...). Le sort de la classe laborieuse ne peut être amélioré que par un changement du rapport à son avantage, et tout plan d'amélioration durable qui n'est pas fondé sur ce principe est une déception » (Mill, 1848:390-391).

Autrement dit, le montant total des salaires est donné. Si on augmente le salaire individuel alors le nombre de personnes employées doit baisser arithmétiquement. On dirait aujourd'hui que l'élasticité de l'emploi au salaire est égale à l'unité : une augmentation de salaire de 1 % conduit à une baisse des effectifs de 1 %. Pourtant Mill renoncera lui-même à cette théorie en écrivant que : « la doctrine enseignée jusqu'ici par la plupart des économistes (y compris moi-même) qui niait la possibilité que les négociations collectives (*trade combinations*) puissent augmenter les salaires (...) a perdu son fondement scientifique, et doit être rejetée » (Mill, 1869:52). Pourtant cette théorie n'a pas vraiment été abandonnée : elle est reprise à 70 %, puisque s'est pendant longtemps établi un consensus autour d'une élasticité de l'emploi au salaire de 0,7 (Husson, 2015).

Après John Stuart Mill, c'est Alfred Marshall qui va occuper le rôle d'économiste de référence. La volonté de lutter contre la pauvreté aurait été selon lui la raison de choisir la profession d'économiste. Mais il est partagé entre cet objectif et son statut de théoricien de l'économie. Dans une conférence donnée à Cambridge en 1896 où il livre ses conseils à la nouvelle génération d'économistes, Marshall reconnaît que le mouvement pour un salaire décent est fondé sur « un grand et important principe » et que l'économiste doit faire sienne l'idée selon laquelle « le bien-être du grand nombre est plus important que celui de quelques-uns ». Mais le jeune économiste ne doit pas pour autant « redouter la conclusion à laquelle le conduit l'analyse minutieuse des données » car il n'a pas « d'intérêts de classe ou d'intérêts personnels. » Cette clause est importante : encore une fois, il est affirmé que les messages de l'économiste reposent sur une pure objectivité scientifique, même s'ils peuvent aller à l'encontre des sentiments et des préférences du messenger. L'économiste ne doit pas craindre « à l'occasion », et c'est même sa mission en tant que détenteur du savoir scientifique, de « s'opposer à la multitude pour son propre bien » (Marshall, 1897).

### **John Bates Clark et la productivité marginale du travail**

Il manquait à Marshall une théorie cohérente sur laquelle fonder ses recommandations. C'est John Bates Clark qui va la fournir, avec sa théorie de la répartition qui marque un tournant dans la formalisation du problème. Le but de son grand ouvrage paru en 1899 est, selon lui, de montrer que « la répartition du revenu est gouvernée par une loi naturelle, et que cette loi, si elle fonctionnait sans friction, attribuerait à chaque agent de production la quantité de richesse que ce dernier crée » (Clark, 1899:v).

Il y a là une « donnée fondamentale » (*basic fact*), comme l'explique Clark dans une présentation vulgarisée de sa théorie : le salaire « est limité par la productivité spécifique du travail », et donc c'est seulement « quand le produit spécifique d'un travailleur est égal à son salaire qu'il peut conserver son emploi (...). Exiger plus que ce que produit son travail équivaut en pratique à demander son licenciement. »

Certes, une augmentation du salaire minimum serait souhaitable et il serait « odieux, pour des personnes aisées, de le nier » : on retrouve à nouveau la dissociation entre le souhaitable et le possible. Car toute la question est de savoir si l'économie peut le supporter, et la théorie ne laisse malheureusement aucune place au doute : « Nous pouvons être sûrs, sans qu'il soit besoin de tests approfondis, que l'augmentation des salaires réduira le nombre de travailleurs employés » (Clark, 1913:111). On verra plus tard comment les « tests approfondis » auront pour effet de perturber les certitudes théoriques.

Cette nouvelle *doxa* sur le salaire minimum est parfaitement synthétisée par Arthur Pigou, en conclusion de son livre *Unemployment* : « Quand des considérations humanitaires conduisent à l'instauration d'un salaire minimum en dessous duquel aucun travailleur ne sera embauché, l'existence d'un grand nombre de personnes qui ne valent pas ce salaire minimum est cause de chômage » (Pigou, 1913:242-243).

Philip Wicksteed reprend à son compte l'argumentation générale de Pigou. Il souligne cependant « que toute richesse est un produit social ; qu'il est impossible de démêler l'apport précis de chaque individu ; et que la répartition de la richesse doit obéir à des lois sociales. » Mais ces lois sociales appartiennent à un autre champ que l'économie qui est le seul où le « terme de salaire a un sens ». Il ne s'agit donc pas de viser à un salaire décent mais de « le remplacer par un autre ensemble de dispositifs qui relèvent d'une autre sphère [que l'économie] » (Wicksteed, 1913:78).

Mais, sans le vouloir, Wicksteed pointe une faiblesse majeure de la théorie qu'il défend. Il semble accepter l'idée qu'il est impossible de « démêler l'apport précis de chaque individu » alors que son modèle théorique repose sur un postulat incontournable, à savoir que l'on peut identifier la productivité (marginale) de chaque individu, autrement dit « ce qu'il "vaut" pour l'entreprise ».

Dans cette rapide revue, le point le plus frappant est la distinction opérée entre deux champs : celui de l'économie et celui des « lois sociales », pour reprendre le terme de Wicksteed. Dans la sphère de l'économie prévalent des lois contraignantes auxquelles il faut se soumettre, sous peine de déclencher des effets pervers. Et c'est donc à l'extérieur que l'on peut envisager des objectifs de justice sociale.

## L'irruption des luttes sociales et les premières lois

Le terme de *sweating system* – impossible à traduire (*sweat* signifie suer) – désignait en Grande-Bretagne le travail à façon réalisé chez des particuliers ou dans de petits ateliers ; les fabricants fournissaient les matériaux, parfois des outils, puis récupéraient les produits finis, pour lesquels les travailleurs – et en grande partie des travailleuses – étaient payés à la pièce. Le terme a été progressivement étendu au travail dans les usines pour désigner les formes de surexploitation.

C'est pour éradiquer le *sweating system* que sera institué le Trade Boards Act en 1909. Cette législation est en fait l'aboutissement d'un processus de prise de conscience et de mobilisations sociales. La période 1873-1896, ouverte par une panique financière, a en effet été marquée par un ralentissement de l'activité économique et a pu être baptisée la « longue dépression ».

En 1888 est créée une commission *ad hoc* de la Chambre des Lords (Select Committee of the House of Lords on the Sweating System) qui officialise ainsi la notion. Dans son rapport final publié en 1890, elle en propose (après maintes délibérations) la définition suivante : « un taux de salaire insuffisant pour couvrir les besoins des travailleurs ou hors de proportion par rapport au travail effectué ; des heures de travail excessives ; l'insalubrité des maisons dans lesquelles le travail est effectué » (Court, 1965:388). La commission évalue à un quart la proportion de la force de travail industrielle entrant dans cette définition.

En 1906, une exposition est organisée par le Daily News pour dénoncer les méfaits du *sweating system* à domicile. Cette exposition était le premier pas vers la fondation, quelques mois plus tard, de la National Anti-Sweating League qui organise en octobre 1906 une conférence pour un salaire minimum. Cette conférence rassemble les représentants des syndicats, des partis politiques de gauche et d'organisations de femmes comme la Women's Co-operative Guild. La forte proportion de femmes concernées explique que ce sont principalement des organisations de femmes qui ont été à l'initiative sur ce terrain, à part égale avec les syndicats.

La conférence s'intéresse particulièrement à l'exposé de William Pember Reeves. Il a en effet été le ministre néo-zélandais du Travail de 1892 à 1896, et à ce titre le promoteur de l'une des premières expériences de minima de branches. Reeves décrit en détail (National Anti-Sweating League, 1907:69-72) les trois étapes du système néo-zélandais : « On cherche d'abord à obtenir un accord de branche entre le patron et les travailleurs (*master and men*) ; le règlement des différends est ensuite assuré par des bureaux de conciliation ; et, en dernière instance, c'est la Cour d'arbitrage qui a autorité pour régler les litiges. » Reeves suggère une expérimentation consistant à « prendre le système néo-zélandais tel qu'il est mais, au lieu de l'appliquer

de façon générale, de dresser une liste des secteurs auxquels vous pensez qu'il pourrait s'appliquer ». Pour Reeves, l'avantage d'un tel système est de constituer « un meilleur moyen de régler les conflits du travail que l'ancien système de grèves et de *lock-out* ». Cet ancien système devrait être abandonné : « Vous devriez dire aux gens : “nous allons avoir des conditions équitables et la paix sociale”. »

Le Trade Boards Act voté en 1909 s'inspire assez de ces recommandations mais ne concerne en fait que quatre secteurs industriels : confection ; fabrication de boîtes en papier ; dentelle et filets ; fabrication de chaînes (Mallon, 1910 ; Snowden, 1912). Dans ses évaluations *ex post* de l'application du Trade Board Act, Richard Henry Tawney, un socialiste chrétien et un réformateur social influent insistera sur la rupture introduite par la nouvelle législation : elle a signifié « l'abandon silencieux de la doctrine, défendue depuis trois générations avec une intensité presque religieuse, selon laquelle les salaires doivent être fixés par la libre concurrence, et par la libre concurrence seule » (Tawney, 1927, cité par Blackburn, 1991:43). La législation sociale prend donc ses distances avec la doctrine.

Dans ses enquêtes, Tawney observe aussi les réticences des syndicats qui craignent de voir leur rôle diminué : une fois le salaire minimum fixé, les employeurs pourraient en tirer argument pour dire qu'il n'y a plus rien à négocier. Il multiplie les arguments à l'encontre de ces inquiétudes, en expliquant par exemple que l'instauration d'un salaire minimum « ne rend pas le syndicalisme moins nécessaire, car les taux fixés par le Trade Board n'étant qu'un minimum, ils sont inévitablement inférieurs à ce que les sections les plus prospères d'une industrie peuvent se permettre de payer » (Tawney, 1915:91).

Cette réticence à l'égard du salaire minimum a été longtemps la position des syndicats anglais qui craignaient que le champ de la négociation collective soit réduit ou que, fixé trop bas, il pourrait servir de référence aux autres niveaux de salaires. On retrouve cette même méfiance aux États-Unis, où Samuel Gompers, le dirigeant de l'American Federation of Labor (AFL), s'est toujours opposé aux lois sur le salaire minimum. Pour lui, « le minimum deviendrait le maximum et nous aurions vite besoin de prendre nos distances. » Plutôt qu'un salaire minimum unique (dont Gompers se refuse par ailleurs à préciser le niveau), mieux vaut un « principe, une règle de vie globale » (Gompers, 1898, cité par Stapleford, 2008).

Ces mêmes réticences ont longtemps nourri le refus par les syndicats allemands de l'industrie de l'instauration d'un salaire minimum, avant qu'ils se rallient finalement à ce projet. Mais le même type d'arguments est encore invoqué, au sein de la Confédération européenne des syndicats (CES) par les syndicats suédois et italiens pour s'opposer à la perspective d'un système européen de salaires minima (Schulten *et al.*, 2016).

## Les enquêtes contre la théorie

La domination de la théorie marginaliste va progressivement être remise en cause avec les travaux hétérodoxes de Edward Chamberlin (1933), Joan Robinson (1933), Paul Sweezy (1939), et évidemment de John Maynard Keynes (1936). Comme l'écrira plus tard Joan Robinson, l'objectif de son travail était de prouver « qu'il n'est pas vrai que le salaire est de manière générale égal à la valeur du produit marginal du travail » (Robinson, 1969:xii).

Mais ce sont des « tests approfondis » (dont Clark pensait pouvoir se dispenser) qui vont faire rebondir le débat, notamment à l'initiative de Richard Lester (1946) qui s'appuie sur de nombreuses enquêtes et études de cas pour souligner les déficiences de l'analyse marginaliste. Lester conclut en disant que son article « soulève de sérieux doutes quant à la validité de la théorie marginaliste conventionnelle et des hypothèses sur lesquelles elle repose. » Après ce premier *round* (Husson, 2019), un consensus temporaire s'établit aux États-Unis, à partir des travaux de la Minimum Wage Study Commission (Gautié, 2018:86-87). La synthèse de Brown *et alii* (1982) établit qu'une augmentation de 10 % du salaire minimum réduit l'emploi des jeunes de 1 à 3 %.

Le débat va rebondir avec les articles fondateurs de Lawrence Katz et Alan Krueger (1992) puis de David Card et Alan Krueger (1994). Ces travaux utilisent une « expérience naturelle », à savoir l'évolution différenciée du salaire minimum dans les différents États. En 1992, le salaire minimum passe ainsi de 4,25 à 5,05 dollars dans l'État du New Jersey, alors qu'il reste inchangé dans l'État voisin de Pennsylvanie. Card et Krueger vont alors profiter de cette différence et comparer 410 restaurants de *fast food* dans les deux États. Leurs principaux résultats sont les suivants : 1) l'emploi dans les restaurants concernés par la hausse a augmenté plus rapidement, y compris par rapport à ceux qui versaient déjà un salaire plus élevé que le nouveau salaire minimum ; 2) l'augmentation du salaire minimum n'a pas été compensée par une réduction des avantages sociaux ; 3) les coûts supplémentaires ont été transférés aux consommateurs *via* une augmentation des prix.

Card et Krueger sont eux-mêmes surpris par ces résultats qui contrastent avec le consensus alors prévalant : « Le modèle compétitif standard prédit que l'emploi baissera au niveau de l'établissement si le salaire est augmenté de manière exogène » (Card, Krueger, 1994:790). Dans la foulée, Card et Krueger publient un livre qui est en quelque sorte une déclaration de guerre à l'économie dominante, comme en témoigne son titre : *Mythe et mesure* (Card, Krueger, 1995). Ils décortiquent minutieusement les études sur séries temporelles et avancent une explication qui leur semble plausible : les études sous revue auraient été « influencées par les biais de recherche et de publication induits par la tendance de la profession économique à

préférer les études qui trouvent des effets négatifs du salaire minimum sur l'emploi » (idem:192).

Quelques mois après la parution du livre de Card et Krueger, et juste avant un vote du Congrès sur l'augmentation du salaire minimum, le *Wall Street Journal* avait, en avril 1996, demandé leur avis à plusieurs économistes influents. Il a ainsi recueilli un florilège de prises de position hostiles à une telle mesure <sup>2</sup> qui permet de mesurer avec quelle vigueur la profession a réagi. Pour le panel des économistes consultés, l'effet négatif sur l'emploi est une sorte d'évidence. Les seules nuances se trouvent dans le commentaire de David Neumark, qui consacra toute sa vie professionnelle à remettre en cause les thèses hétérodoxes de Card et Krueger. Il développe une argumentation répandue qui se réclame de la défense des intérêts des travailleurs les plus démunis : « Si les effets globaux semblent être assez faibles, les pertes d'emploi frappant les travailleurs les moins bien rémunérés sont assez substantielles. »

Mais la réaction la plus violente viendra de James Buchanan (prix « Nobel » 1986). Elle mérite d'être citée parce que sa virulence est motivée par la mise en cause de la science économique : « La relation inverse entre la quantité demandée et le prix est la proposition fondamentale de la science économique (...). Tout comme aucun physicien ne prétendrait que "l'eau monte en pente douce", aucun économiste qui se respecte ne prétendrait que l'augmentation du salaire minimum augmente l'emploi. Une telle affirmation revient à récuser tout fondement scientifique en économie ; par conséquent, les économistes n'ont d'autre choix que de prendre position en tant que défenseurs d'intérêts idéologiques. Heureusement, seule une poignée d'économistes est disposée à rejeter l'enseignement de deux siècles ; nous ne sommes pas encore devenus une troupe de prostituées de bordel militaire de campagne (*camp-following whores*). »

En 1995, un symposium est organisé par la revue *Industrial and Labor Relations* autour du livre de Card et Krueger. Parmi les intervenants se trouve Daniel Hamermesh, l'auteur récent d'un livre qui servira longtemps de référence (Hamermesh, 1993). Sa communication cite le titre d'une chanson de Sam Cooke, *What a wonderful world this would be* (Quel monde merveilleux ce serait). Hamermesh commence par souligner que Card et Krueger n'ont pas « d'explication théorique convaincante » des raisons pour lesquelles « les notions économiques qui font sens logiquement » devraient être remises en cause. S'opposer sur la base de travaux empiriques à la théorie « qui fait sens » conduit ainsi à une impasse. La conviction profonde d'Hamermesh est au fond que « le monde merveilleux où les inégalités seraient

2. J. Buchanan, « Minimum wage vs. supply and demand », *Wall Street Journal*, April 24, 1996, <https://www.wsj.com/articles/SB83132213367543000>.

réduites grâce à une augmentation des salaires minima sans perte d'emploi est malheureusement hors de portée » (ILR, 1995:838).

Cette levée de boucliers exprime, de la part des économistes dominants, une défense des acquis de leur science. Mais la polémique n'est pas limitée au champ des économistes, et leurs résultats sont souvent exportés dans le champ du discours politique. Dans le cas des États-Unis, un exemple frappant est celui des fortes formules de Ronald Reagan, rapportées par Jimmy Carter, son rival malheureux, un mois avant l'élection présidentielle de 1980 : « Rien n'a créé plus de misère et de chômage depuis la grande dépression que le salaire minimum (...) ; le haut niveau du chômage est dû en grande partie à la loi sur le salaire minimum [et] l'indemnisation du chômage n'est qu'un congé prépayé pour les pique-assiettes (*freeloaders*) » (Carter, 1980:2346).

## Vers un nouveau consensus aux États-Unis

Le salaire minimum fédéral stagne à 7,25 dollars de l'heure depuis 2009, et son pouvoir d'achat est à peu près plat depuis 30 ans (même si beaucoup d'États ont adopté des salaires minima plus élevés). Dans ces conditions, de grands noms de l'économie se sont prononcés en faveur d'une revalorisation du salaire minimum. Dès 2006, 650 économistes (dont Kenneth Arrow, William Baumol, Alan Blinder, Peter Diamond, Lawrence Katz, Robert Solow, Joseph Stiglitz) se prononcent en faveur d'une augmentation modeste du minimum fédéral, assortie de son indexation sur l'inflation, ce qui pourrait selon eux « améliorer significativement la qualité de vie des travailleurs à faible revenu et celle de leurs familles, sans les effets néfastes invoqués par les critiques »<sup>3</sup>.

Plus de 600 économistes signent un nouvel appel en 2014. Ils font valoir que « la littérature académique a récemment évolué quant à l'effet des augmentations du salaire minimum sur l'emploi : les données montrent dorénavant que les augmentations du salaire minimum ont eu peu ou pas d'effet négatif sur l'emploi des travailleurs au salaire minimum. Les recherches indiquent qu'une augmentation du salaire minimum pourrait avoir un léger effet stimulant sur l'économie, car les travailleurs à faible salaire dépensent leurs gains supplémentaires, augmentant la demande et la croissance de l'emploi<sup>4</sup>. » Parmi les signataires, on trouve des économistes prestigieux, notamment Daron Acemoglu, Sylvia Allegretto, Kenneth Arrow, David Autor, William Baumol, David Blanchflower, Alan Blinder, Angus Deaton, Brad

3. « Hundreds of economists say: Raise the minimum wage », Economic Policy Institute, October 11, 2006, <https://www.epi.org/publication/minwagestmt2006/>.

4. « Over 600 economists sign letter in support of \$10.10 minimum wage », *Press Releases*, Economic Policy Institute, January 27, 2014, <https://www.epi.org/press/600-economists-sign-letter-support-10-10/>.

DeLong, Peter Diamond, James Galbraith, Lawrence Katz, Dani Rodrik, John Roemer, Jeffrey Sachs, Emmanuel Saez, Robert Solow, Michael Spence, Joseph Stiglitz, Lawrence Summers, Lance Taylor, Robert Reich, etc.

Les conseillers économiques du Président (Barack Obama à l'époque) arrivaient à la même conclusion : « Les revues de littérature sur le salaire minimum montrent que les effets estimés sur l'emploi sont généralement proches de zéro » (Council of Economic Advisers, 2016:9). Ils se référaient notamment aux situations – dénommées monopsones selon le terme forgé par Joan Robinson (1933) – où un seul employeur domine le marché du travail. Dans la mesure où elles sont assez largement répandues, les marchés du travail sont « très loin d'être concurrentiels ». Dans ces conditions, « les lois sur le salaire minimum et la syndicalisation peuvent être justifiées en tant qu'institutions » (Ashenfelter *et al.*, 2010:209).

Le Congressional Budget Office (CBO) produit régulièrement des analyses du marché du travail. Dans son rapport de 2019, il émet des réserves sur une éventuelle augmentation du minimum fédéral à 15 dollars : certes, elle bénéficierait à 27 millions de travailleurs payés au voisinage du minimum actuel. Mais elle pourrait entraîner des pertes d'emploi ; selon le CBO, il y aurait « deux chances sur trois que la baisse de l'emploi soit comprise entre près de zéro et 3,7 millions » (CBO, 2019:2).

Le CBO s'appuie sur une méta-analyse (Wolfson, Belman, 2019) qui propose en quelque sorte une voie moyenne. Selon le consensus établi par Brown *et alii* en 1982, l'élasticité de l'emploi au salaire minimum se situait entre -0,1 et -0,3. Une méta-analyse plus récente proposait une fourchette plus resserrée (Doucouliagos, Stanley, 2009). Wolfson et Belman avancent quant à eux un intervalle allant de -0,130 à -0,007, qui est en quelque sorte la moyenne des deux. Ils constatent que « la fourchette de l'élasticité de l'emploi s'est déplacée vers zéro » mais revendiquent des « estimations négatives et statistiquement significatives, quoique de faible ampleur » (Wolfson, Belman, 2019:2).

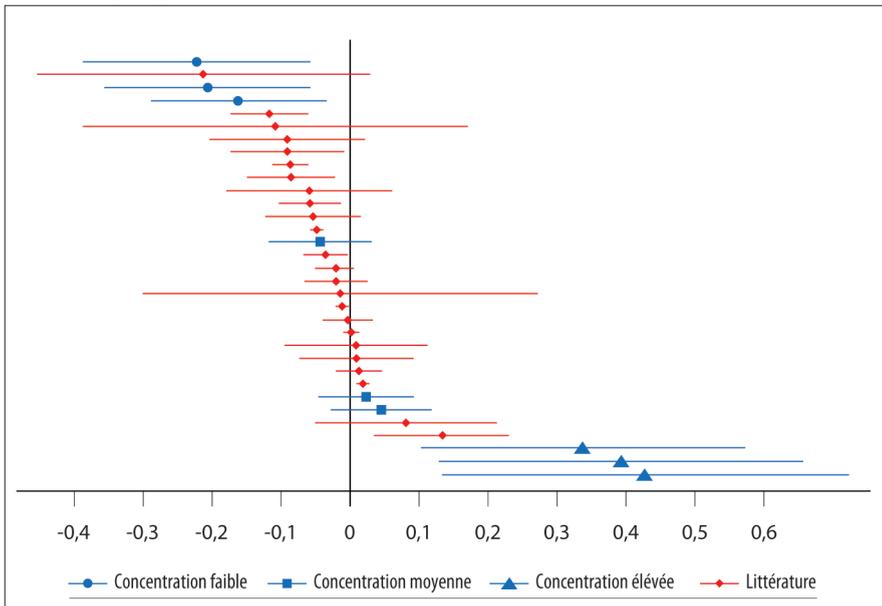
On pourrait multiplier les références au sein d'une littérature surabondante. Mais il n'est pas inutile de rapporter le point de vue récent de Charles Brown et Daniel Hamermesh. Ce sont en effet les auteurs de synthèses anciennes (respectivement 1982 et 1993) qui ont longtemps fait autorité. Leur constat est aujourd'hui beaucoup plus mesuré : « Tant pour les adolescents que pour les travailleurs de la restauration, les effets du salaire minimum sur l'emploi sont souvent, mais certainement pas toujours, considérés comme négatifs. En général, les études qui contrôlent de façon plus exigeante d'autres facteurs susceptibles d'influer sur l'emploi et les salaires (comme la prise en compte d'évolutions propres à chaque État) ont tendance à conclure que les effets du salaire minimum sur l'emploi sont plus faibles » (Brown, Hamermesh, 2019:74).

### Monopsonie et rapport de forces

La prise en compte des phénomènes de monopsonie a donné lieu récemment à une étude magistrale (Azar *et al.*, 2019) qui distingue les marchés du travail selon le degré de monopsonie mesuré par un indice de concentration des entreprises sur chaque marché. Les auteurs montrent que l'élasticité moyenne de l'emploi au salaire minimum est à peu près nulle, mais que cette moyenne recouvre une réalité contrastée. Trois niveaux de concentration sont distingués, qui donnent des résultats différents. Dans le tiers le moins concentré, l'élasticité est négative (de l'ordre de -0,2), ce qui correspond aux estimations les plus « pessimistes » de la littérature. En revanche, le tiers le plus concentré donne un résultat inverse, à savoir une élasticité significativement positive (de l'ordre de 0,35). Le tiers intermédiaire restitue l'estimation moyenne de la littérature, à savoir une élasticité quasi-nulle et non significative (graphique 1).

Ce résultat permet, selon les auteurs, de rendre compte de la variabilité des études autour d'une estimation moyenne quasi-nulle de l'élasticité. Ils expliquent l'effet positif sur l'emploi, dans les entreprises les plus concentrées, en mobilisant la théorie marginaliste du monopsonie (Stigler, 1946). Une explication sans doute plus convaincante consisterait à dire que l'augmentation du salaire minimum favorise la concentration des entreprises et donc leur emploi.

**Graphique 1. Un classement des études selon l'élasticité estimée**



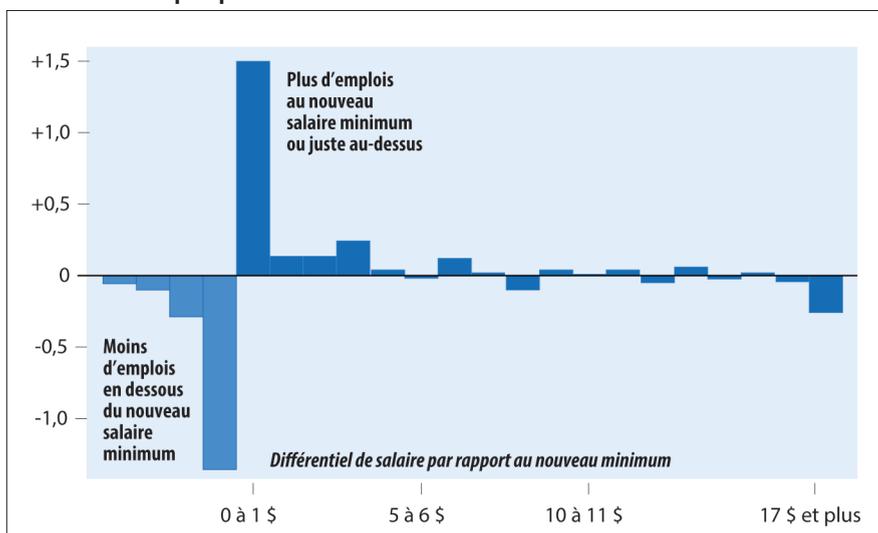
Source : Azar *et al.* (2019).

## Un nouveau pavé dans la mare

Parmi des nombreuses études récentes concluant à un effet faible ou nul du salaire minimum sur l'emploi, l'une devrait probablement faire date (Cengiz *et al.*, 2019a). Elle repose sur une sorte de « méta-expérience naturelle. » Les auteurs utilisent en effet 138 changements significatifs de salaire minimum intervenus entre 1979 et 2014 aux États-Unis et exploitent les différences ainsi introduites d'un État à l'autre. Leur résultat est limpide : une hausse du salaire minimum supprime des emplois en dessous du nouveau niveau et les fait « basculer » au-dessus (graphique 2) : « Au total, les travailleurs à bas salaires ont vu leur salaire augmenter de 7 % après une augmentation du salaire minimum, mais il y a eu peu de changements dans l'emploi » (Cengiz *et al.*, 2019b).

Bref, quand on augmente le salaire minimum, les bas salaires augmentent. Pour arriver à ce qui ressemble assez à un lieu commun, les auteurs déploient un appareil statistique impressionnant et produisent des résultats très détaillés sur la distribution des salaires, sur la substitution entre différentes catégories de main-d'œuvre et groupes démographiques, et sur les réponses hétérogènes entre secteurs. Les auteurs souhaitent que leurs résultats empiriques puissent servir à « tester différentes théories du marché du travail » mais ils font preuve dans leur conclusion d'une modestie inhabituelle : « Fournir un cadre théorique unifié dépasse le cadre de cet article » (Cengiz *et al.*, 2019a:1451-1452).

**Graphique 2. L'effet de « bascule » du salaire minimum**



Source : Azar *et al.* (2019).

Arindrajit Dube rend particulièrement hommage à cette étude dans une revue qui débouche sur ce constat : « Dans l'ensemble, les recherches les plus récentes menées aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres pays développés font état d'un effet très modéré des salaires minima sur l'emploi, tout en augmentant sensiblement les revenus des travailleurs peu rémunérés. Il est important de noter que cela est vérifié même pour les politiques récentes les plus ambitieuses » (Dube, 2019:2). Par ailleurs, le chapitre 4 du document de Dube est sans doute le meilleur guide à une description approfondie des techniques d'estimation.

## D'un pays à l'autre

On renvoie ici aux articles spécifiques sur le Royaume-Uni et l'Allemagne dans cette livraison, mais il semble utile de faire ici référence à une étude portant sur la Hongrie. Il existe en effet peu de travaux portant sur les pays d'Europe centrale et orientale, alors même qu'ils ont enregistré de fortes progressions du salaire minimum, par exemple 58 % (en pouvoir d'achat) en Hongrie et 62 % en Pologne entre 2008 et 2019<sup>5</sup>. Ce vide vient d'être en partie comblé par une analyse minutieuse de la très forte augmentation (près de 60 %) du salaire minimum intervenue en Hongrie en 2001, qui l'a fait passer de 35 % à 55 % du salaire médian. À l'issue d'une investigation extraordinairement sophistiquée (et qui utilise une modélisation tout à fait orthodoxe), les auteurs concluent ainsi : « Compte tenu de l'effet relativement faible sur l'emploi, nos résultats suggèrent que les salaires minima peuvent effectuer une redistribution du revenu, des consommateurs vers les travailleurs à bas salaire sans perte d'efficacité importante » (Harasztosi, Lindner, 2019:2724).

L'intérêt des comparaisons internationales est de pouvoir utiliser une économétrie de panels, qui consiste à rassembler les données temporelles de plusieurs pays et à leur appliquer le même modèle, moyennant l'introduction de variables spécifiques pour chaque pays. Cela signifie que l'élasticité (de l'emploi au salaire) que l'on veut identifier est une élasticité transversale, autrement dit la même dans chaque pays. L'OCDE a utilisé cette méthode dans ses *Perspectives de l'emploi* de 1998, avec des résultats décevants : les élasticités du taux d'emploi au salaire minimum étaient très faibles et rarement significatives, sauf pour les 15-20 ans (mais à condition de retirer l'Espagne et le Portugal). Même ainsi, comme l'indique le rapport : « Les profonds écarts entre pays en ce qui concerne les tendances de l'emploi des moins de 20 ans ne peuvent être imputés que marginalement à des différences dans l'évolution des salaires minima et doivent être expliqués par d'autres facteurs » (OCDE, 1998:52).

5. WSI Minimum Wage Database, 2019, [https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv\\_44064.htm#](https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_44064.htm#).

Le rapport remarque également que « les pays où le salaire minimum est relativement élevé sont aussi des pays où les inégalités de rémunération sont plus limitées et où la fréquence de l'emploi à bas salaire est moindre » (*ibid.*: 63). Enfin, le rapport découvre, comme si on pouvait en douter, que le salaire minimum « pourrait donc être un moyen efficace d'atteindre l'un des objectifs visés sur le plan de l'équité, à savoir garantir que les travailleurs perçoivent une "juste" rémunération » (*ibid.*:34).

L'OCDE reprendra cette approche en 2002, en s'appuyant sur une étude fameuse (Bassanini, Duval, 2006) et le diagnostic est à nouveau très réservé : « L'analyse ne permet pas de conclure à un impact significatif du salaire minimum sur le chômage global », même si « certains indices [sic] donnent néanmoins à penser [sic] que le taux d'emploi des jeunes est plus faible lorsque le niveau du salaire minimum est plus élevé » (OCDE, 2006:90). On apprend dans une note de bas de page que « les estimations et les simulations présentées dans ce chapitre doivent être considérées comme se référant au pays moyen de l'OCDE » (OCDE, 2006:247). Cette idée qu'il existe un « pays moyen de l'OCDE » est évidemment discutable et elle a été sévèrement contestée à l'époque par Edmond Malinvaud qui préconisait de « recommencer le travail d'estimation » en introduisant une distinction entre les différents pays (Malinvaud, 2009:30).

Tout récemment, une nouvelle contribution (Sturn, 2018) propose une comparaison transversale portant sur 19 pays de l'OCDE. Son principal résultat est de ne trouver « aucune indication d'effets importants sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés et des jeunes. Les élasticités estimées sont faibles et statistiquement indiscernables de zéro » (*idem*:1). Dans son article, Sturn propose en outre une revue très détaillée de la littérature et compare ses résultats avec une étude analogue des inévitables Neumark et Wascher (2004). Dans une annexe, Sturn montre que leurs résultats sont techniquement fragiles : les effets négatifs importants « disparaissent tous lorsqu'on transforme les variables en logarithmes ou lorsqu'on contrôle les équations par l'emploi des adultes au lieu du chômage, ou les deux » (*idem*:40). On a ici un bon exemple du degré de technicité qui sous-tend le débat.

## Le débat en France

Avec la récession très marquée de 1993 (et le retour de la droite au pouvoir), la question du coût du travail prend une importance nouvelle. Dès juillet 1993, le Premier ministre, Édouard Balladur, prend les premières mesures d'exonérations de cotisations sociales. Il peut se prévaloir du rapport demandé par le précédent gouvernement à Jean-Michel Charpin, où on pouvait lire que « la modération du coût du travail des personnes les

moins qualifiées est souhaitable, tant à travers le salaire direct que par les cotisations sociales » (Charpin, 1993).

Une étude prospective sur l'économie française est ensuite commandée à Alain Minc. Dans son rapport *La France de l'an 2000*, Minc (1994) reprend à son compte la thèse de « la préférence pour le chômage » formulée par Denis Olivennes (1994), en déplorant que « la société française a[il] fait, consciemment ou non, le choix du chômage » alors que « le coût salarial par tête devrait augmenter moins vite que la productivité ». Concernant le Smic, le rapport préconise une solution « raisonnable » : « au minimum, remettre en cause le principe des coups de pouce (...) et au maximum, revenir à la simple indexation sur les prix. » La même année, un rapport du Commissariat général du Plan estime que le Smic « s'est retourné contre ceux qu'il était censé protéger » (Maarek, Joly, 1994).

Dans les années qui suivent, le débat sur le coût du travail porte essentiellement sur les allègements de cotisations et les effets du passage aux 35 heures. C'est seulement en 2008 que le débat sur le Smic est à nouveau ouvert par le Conseil d'analyse économique (CAE). Lors de sa session du 18 mars 2008, il discute d'un projet de rapport. En dépit des consignes très strictes données aux membres du CAE <sup>6</sup>, cette version initiale est cependant diffusée. Les auteurs, Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg y développent une thèse centrale selon laquelle « la politique du salaire minimum légal uniforme et élevé comprime la distribution des salaires et contribue à réduire le dialogue social, sans grande efficacité pour lutter contre la pauvreté » (Cahuc *et al.*, 2008a:74). En outre, les auteurs veulent « parier sur une évolution modérée du Smic » (*ibid.*:80) et pour ce faire proposent de supprimer « l'indexation automatique sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire de base ouvrier » (*ibid.*:76). Une commission indépendante serait mise en place, dont les avis « pourraient aider à dépolitiser et dépassionner progressivement les débats dans un domaine aussi crucial pour l'économie française » (*ibid.*:75).

Le rapport finalement publié (Cahuc *et al.*, 2008b) est quelque peu édulcoré, et fait écho à l'avis du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE, 2008) qui – sans doute parce qu'il s'agit d'une instance paritaire – écartait l'idée d'une régionalisation et d'une différenciation du Smic selon l'âge des salariés ou du secteur d'activité et rappelait que « le Smic fait partie des consensus nationaux structurants. »

L'une au moins des suggestions avancées par ce rapport aura été entendue : un groupe d'experts sur le salaire minimum est créé en mai 2009, à charge pour lui de rédiger un rapport annuel d'analyse et de recommandations. Les premiers de ces rapports se bornent à invoquer le consensus

6. L. Mauduit, S. Bourmeau, « Un rapport officiel veut casser le salaire minimum », *Mediapart*, 9 avril 2008, <http://bit.ly/2GXH2G8>.

selon lequel les allégements de « charges » auraient permis de créer ou sauvegarder 800 000 emplois. Ces mesures « ont fait preuve de leur efficacité et doivent par conséquent être maintenues » (Groupe d'experts, 2009:39) ; « cette politique doit, sans aucune ambiguïté, être maintenue en liaison avec une gestion prudente du Smic » (Groupe d'experts, 2010:43) ; « cette politique doit être maintenue dans la durée, la stabilité étant d'ailleurs une condition essentielle de son efficacité » (Groupe d'experts, 2011:38). Le rapport de 2012 se borne à exprimer sa préoccupation à propos de l'évolution du coût unitaire du travail qui « détériore la compétitivité de l'économie française par rapport à ses partenaires européens et pénalise la création d'emplois » (Groupe d'experts, 2012:42).

Le véritable point de vue des membres du groupe s'exprime ailleurs que dans leurs rapports. L'occasion en est, en 2012, la perspective d'un « coup de pouce » (qui sera effectif au 1<sup>er</sup> juillet). Paul Champsaur, alors président du groupe, explique au *Monde* qu'une hausse du Smic aurait « pour effet de réduire le nombre d'emplois proposés par les entreprises (...) ». Comme cela fait trente-cinq ans que l'on donne régulièrement des coups de pouce trop élevés, la France a un chômage plus important que la moyenne du reste du monde occidental. Enfin, la France est l'un des seuls pays avec un Smic mais où il n'y a pas de salaire minimum spécifique pour les jeunes »<sup>7</sup>. Un autre expert, Francis Kramarz, rappelle qu'une « augmentation de 1 % du Smic correspond à une destruction d'environ 1,5 % des emplois situés au salaire minimum, soit de l'ordre de 15 000 à 25 000 postes perdus. Les premières victimes seraient les jeunes peu diplômés »<sup>8</sup>.

Il est assez surprenant de constater que ces assertions ne figurent dans aucun des rapports du groupe d'experts, même si tous ont conclu contre tout « coup de pouce », selon une formule recopiée d'un rapport à l'autre. Il faut donc attendre le rapport de 2013 pour que le groupe (dont la composition a été modifiée) aborde longuement les effets sur l'emploi du salaire minimum. Sa conclusion est balancée : d'un côté, « les études et informations disponibles à l'heure actuelle suggèrent que, au mieux, une hausse du Smic n'aurait qu'un faible effet négatif sur le volume agrégé d'emploi ». Mais, « cependant, il y a peu de doutes que, toutes choses égales d'ailleurs, l'emploi au niveau du Smic, soit les 15 % de salariés entre 1 et 1,1 Smic, diminuerait très sensiblement » (Groupe d'experts, 2013).

7. P. Champsaur, « Augmenter le Smic détruit des emplois », *Le Monde*, 22 juin 2012, [https://www.lemonde.fr/economie/article/2012/06/22/augmenter-le-smic-detruit-des-emplois\\_1723377\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2012/06/22/augmenter-le-smic-detruit-des-emplois_1723377_3234.html).

8. F. Kramarz, « Une augmentation de 1 % du Smic détruirait de 15 000 à 25 000 postes », *Les Échos*, 13 juin 2012, <http://digamoo.free.fr/kramarz612.pdf>.

### Quelques rares études en France

Pour parvenir à ce résultat, les experts s'appuient sur une première étude, souvent citée dans ses versions successives, celle d'Abowd *et alii* (1997). Selon le groupe d'experts, elle établissait qu'une « augmentation de 1 % du salaire minimum réduirait la probabilité de rester en emploi de 1,3 % pour les hommes et de 1 % pour les femmes rémunérés au salaire minimum ». Mais ce résumé n'est pas vraiment fidèle, et il faut ici entrer dans les coulisses du débat technique.

Le tableau 11.9 de l'étude (*ibid.*:464) donne des élasticités considérables. Mais il s'agit d'élasticités « conditionnelles » qui ne concernent que les personnes dont le salaire était compris entre l'ancien et le nouveau salaire minimum. Or ces groupes sont « relativement faibles : 8 % des jeunes hommes et 10 % des jeunes femmes » (*ibid.*:465). Les élasticités « inconditionnelles » mesurent ce qu'il s'agit après tout de mesurer, à savoir « la variation de la probabilité d'être en emploi au cours de la période t+1, compte tenu d'une augmentation de 1 % du salaire minimum réel entre les périodes t et t+1. » Or, ces élasticités « sont très inférieures aux élasticités conditionnelles ». En effet, le même tableau 11.9 établit qu'on passe alors à -0,203 pour les hommes et à -0,123 pour les femmes. Autrement dit, une augmentation de 1 % du Smic fait baisser l'emploi de 0,2 % pour les hommes et de 0,12 % pour les femmes : on reste dans l'épaisseur du trait.

Cette étude ne portait que sur les jeunes de moins de 30 ans, et ses résultats ne pouvaient évidemment pas être étendus à l'ensemble des salariés payés au Smic. Mais elle portait aussi sur une période (1982-1989) durant laquelle avaient été déployés de nombreux dispositifs ciblés sur les jeunes. Une note d'évaluation de la Dares conclut ainsi : « Au total, on peut difficilement suivre les auteurs quand ils estiment avoir démontré par exemple qu'une hausse du Smic de 1 % induit une baisse de la probabilité d'être employé l'année suivante de 4,9 %. Au minimum il aurait fallu fournir un intervalle de confiance pour cette élasticité ; mais il peut être plus prudent de conclure que, étant donné la perturbation statistiquement incontrôlable qu'introduisent les mesures-jeunes dans les données, ces résultats manquent par trop de fiabilité » (Dares, 1998:2).

Le rapport du groupe d'experts de 2013 se réfère aussi à l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplatz (2001) selon laquelle les allègements de cotisations sur les bas salaires intervenus entre 1994 et 1997 auraient permis de créer ou sauvegarder entre 260 000 et 640 000 emplois. Cette étude avait pourtant, lors de sa publication, suscité une levée de boucliers : le « mauvais calcul de l'Insee » avait été dénoncé jusque dans *Les Échos* par deux économistes dont l'un, Gilbert Cette, a été membre du groupe d'experts et en deviendra le président en 2017. Ils concluaient leur tribune en

disant que la publication de cette étude « comme article de référence pose problème car elle met en avant un chiffre unique très clairement surestimé et totalement stupéfiant pour une telle mesure »<sup>9</sup>.

Les autres études qui conduisent « à des estimations plus faibles » sont reléguées en note de bas de page. Enfin le rapport se réfère à une étude plus récente (Cahuc *et al.*, 2014) qui porte sur les effets sur l'emploi du dispositif dit « zéro charges » introduit en 2009. Cette mesure exonérait de cotisations sociales employeurs les salariés nouvellement embauchés au Smic dans les entreprises de moins de dix salariés pendant un an. L'étude a donné lieu à une publication de l'Institut Montaigne où les auteurs affirment qu'une « réduction du coût du travail de 1 % accroît l'emploi de 2 % » (Cahuc, Carcillo, 2014). Les auteurs n'hésitent pas à extrapoler indûment leurs résultats à l'ensemble de l'économie : « Un ciblage de 10 milliards d'allègements de charges, annulant les charges au niveau du Smic et diminuant pour s'annuler à 1,6 Smic, pourrait créer jusqu'à 800 000 emplois », et ce résultat est obtenu sur la base d'une simple règle de trois : « en divisant les 10 milliards par l'estimation du coût par emploi créé de "zéro charges", soit 10 milliards divisé par 12 000. » Cette étude déjà critiquable (Husson, 2017) sera en outre invalidée par un travail de la Dares qui conclut sans équivoque : « Les résultats ne permettent pas de conclure à l'existence d'un impact significatif [du dispositif] sur les flux de main-d'œuvre des établissements » (Ananian, Pons, 2017).

Notons que cette étude est la seule sur laquelle s'appuie le livre-pamphlet contre le « négationnisme économique » publié par un ex-membre et un membre du groupe d'experts. Les auteurs affirment que « toutes les évaluations crédibles montrent que des politiques bien ciblées de baisse du coût du travail créent des emplois alors que la réduction du temps de travail n'en crée pas » (Cahuc, Zylberberg, 2016:76) et que « si l'État continue d'accroître le salaire minimum, certains travailleurs finiront par coûter plus qu'ils ne rapportent. Ils seront alors licenciés » (*ibid.*:21).

Le groupe d'experts évoque enfin une étude de l'OFCE s'interrogeant sur les conséquences économiques d'un coup de pouce au Smic (Heyer, Plane, 2012). Cette étude adopte un point de vue macroéconomique et utilise le modèle « e-mod » développé à l'OFCE. Ce modèle ne s'écarte pas vraiment du consensus puisqu'il intègre une sensibilité de l'emploi au salaire, plus forte pour les bas salaires. Le résultat obtenu est ainsi résumé : « À l'horizon d'un an, une hausse de 1 % du Smic détruit 2 100 emplois. » C'est encore une fois l'épaisseur du trait, et cela ne convient pas aux experts qui décrètent qu'« il ne faudrait cependant pas changer grand-chose dans la spécification retenue pour cette simulation pour obtenir un effet

9. G. Cette, A. Gubian, « Le mauvais calcul de l'Insee », *Les Échos*, 3 avril 2002, <http://cgtinsee.free.fr/dossiers/Travaux%20Insee/etudes/rdc/cettegubian.htm>.

négatif plus substantiel. Malgré ces imprécisions, il reste malgré tout un effet certain. En accord avec les estimations en équilibre partiel et malgré les effets de bouclage macroéconomique, l'emploi au niveau du Smic et juste au-dessus doit nécessairement diminuer » (Groupe d'experts, 2013:49). On a là, parmi d'autres, un bon exemple d'argument d'autorité : l'emploi « doit nécessairement » diminuer.

### **La lutte contre la pauvreté**

La composition du groupe change en 2017 et il développe une thèse essentielle, à savoir que le salaire minimum n'est pas le meilleur outil pour lutter contre la pauvreté ; il serait donc préférable d'en modérer la progression : « Avec une progression plus modérée du Smic sur les dernières décennies, les économies faites sur les exonérations auraient pu être utilisées dans des dispositifs ciblés pour lutter contre la pauvreté, comme par exemple, la prime d'activité » (Groupe d'experts, 2017:97). Dans leur rapport de 2019, les experts tirent argument des effets de l'augmentation de la prime d'activité pour réitérer cette même idée.

Les experts renouvellent leur suggestion de revoir les règles de revalorisation du Smic qui ne serait plus indexé que sur l'inflation, ou pas du tout. Ils justifient cette recommandation par la « circularité » entre hausses du Smic et des salaires *via* les minima salariaux de branches. Une telle réforme donnerait « plus de responsabilité au groupe d'experts dans ses préconisations qui pourraient porter sur l'évolution souhaitable du salaire minimum (...), accroîtrait la responsabilité des pouvoirs publics [et] contribuerait à renforcer le rôle de la négociation collective dans la définition des normes salariales. » On voit que l'objectif est toujours de supprimer l'automatisme de l'évolution du Smic, de la faire dépendre de décisions des pouvoirs publics, et d'ouvrir la possibilité de salaires minima déterminés au niveau des branches.

Dans son plus récent rapport en date de novembre 2019, le groupe d'experts suggère, comme à son habitude, de s'abstenir de « coup de pouce », mais il ouvre une nouvelle thématique portant sur les « travailleurs de plateforme. » Le raisonnement des experts fonctionne en deux temps : certes, les experts reconnaissent la « légitimité d'une rémunération minimale sur la base des droits fondamentaux » mais ils évoquent en même temps le risque qu'il y aurait à « brider des formes d'activités dont le développement peut être bénéfique pour la croissance, l'emploi et le bien-être du consommateur ». Devant un tel dilemme, « plus de travaux de réflexions sont nécessaires » (Groupe d'experts, 2019:3). Comment ne pas retrouver ici la permanence de l'éternel débat entre les « droits fondamentaux » et la bonne santé de l'économie ? La seule nouveauté est peut-être la référence au « bien-être du consommateur ».

## Quelle étude choisir ?

Si l'on peut discerner une tendance à la formation d'un consensus pour relativiser ou récuser l'effet du salaire minimum sur l'emploi, on a pu constater qu'il existe en permanence une confrontation entre des études *a priori* scientifiques et qui donnent des résultats contradictoires. Comment le débat public peut-il se nourrir de ces innombrables études, autrement dit comment le citoyen peut-il trancher entre ces thèses opposées ?

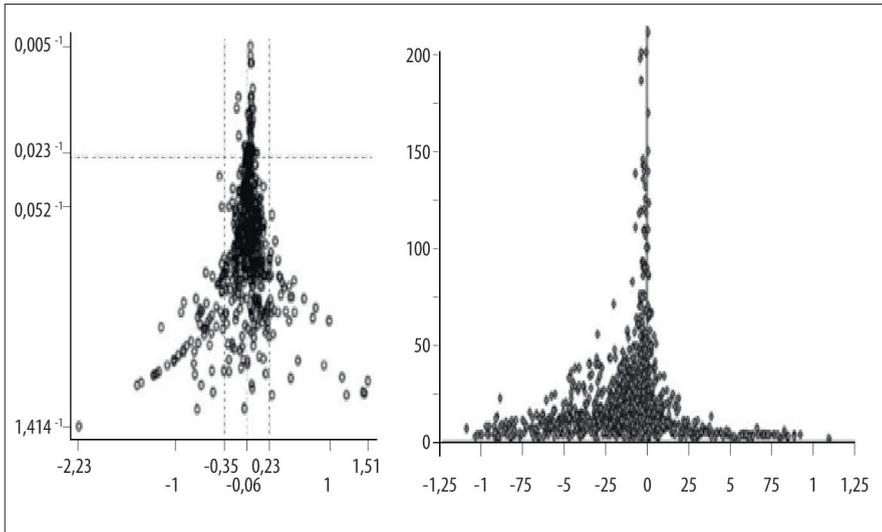
Il n'existe pas de réponse définitive à cette incertitude, mais le choix peut être éclairé par un examen critique des « méta-analyses » qui visent à comparer l'ensemble des études disponibles. Il faut alors prendre en compte la possibilité d'un biais de publication, un phénomène qui apparaît « lorsque la publication d'une recherche dépend de la significativité et/ou de la direction des résultats obtenus par le chercheur. « Plusieurs études ont ainsi montré que certaines revues académiques avaient tendance à un certain degré de publication sélective en ne retenant à la publication qu'un certain type d'études, notamment celles qui présentent des résultats statistiquement significatifs. Dès lors, une synthèse de la littérature qui s'appuierait uniquement sur les études publiées pourrait s'avérer biaisée en faveur d'études présentant des effets empiriques plus larges qu'ils ne sont réellement » (Laroche, 2007:29).

Le repérage d'un éventuel biais peut se faire selon une représentation graphique où figurent en abscisses les évaluations de l'élasticité de l'emploi au salaire minimum tirées des études sous revue, et, en ordonnées, la précision de chacune de ces estimations (mesurée par l'inverse de son écart-type). On observe alors une courbe « en entonnoir » (*funnel*) : la précision baisse quand l'estimation s'écarte de la médiane des observations (graphique 3). En l'absence de biais de publication privilégiant un sens de la relation testée, on devrait observer une répartition symétrique des résultats autour de la valeur centrale.

Le graphique de gauche est tiré de l'étude de Wolfson et Belman (2019) et fait apparaître une relative symétrie des estimations par rapport à la valeur centrale. En revanche, dans le graphique de droite, produit par Doucouliagos et Stanley (2009), on voit apparaître une asymétrie vers la gauche, en faveur des valeurs négatives de l'élasticité, mais avec une précision médiocre.

Cette méthode peut être comparée avec celle de David Neumark et William Wascher dans leur livre de 2007. Rappelons que ces deux auteurs sont depuis longtemps à l'initiative contre les « sceptiques » : ils ont été les premiers à avoir cherché à relativiser les résultats de Card et Krueger (Neumark, Wascher, 1994, 1995). Parmi les 102 études examinées, les auteurs trouvent que « près des deux tiers donnent une indication relativement constante (quoique pas toujours statistiquement significative) des

Graphique 3. La courbe en entonnoir des publications



Source : Azar *et al.* (2019).

effets négatifs du salaire minimum sur l'emploi, tandis que seulement huit donnent une indication relativement constante des effets positifs sur l'emploi. De plus, nous avons mis en évidence 33 études que nous considérons comme les preuves les plus crédibles, et 28 d'entre elles (85 %) indiquent des effets négatifs sur l'emploi » (*ibid.*:164). La conclusion est donc que « la littérature conforte l'idée que les salaires minima réduisent l'emploi des travailleurs peu qualifiés, et suggère que le marché du travail à bas salaires peut être raisonnablement approché par le modèle néoclassique de la concurrence » (*ibid.*:166).

La méthode retenue se réduit à un simple dénombrement, et les auteurs revendiquent clairement ce choix : « Nous avons intentionnellement renoncé à une méta-analyse formelle au profit d'un examen narratif traditionnel qui tente de donner une idée de la qualité de la recherche et de mettre en lumière et de synthétiser les résultats que nous considérons comme les plus crédibles » (Neumark, Wascher, 2007:6).

Mais cette approche soulève une double question : pourquoi retenir des estimations qui ne sont pas statistiquement significatives, et sur quoi se fonde le critère de « crédibilité » invoqué par les auteurs ? Dans une récente contribution où il reprend mot pour mot ces résultats chiffrés, Neumark y ajoute même un argument étonnant : « Il faut donc s'appuyer sur les meilleures études, même si les chercheurs ne sont pas d'accord entre eux sur le choix de ces meilleures études » (Neumark, 2018:4).

La méta-analyse de Neumark et Wascher est donc typiquement exposée au risque de biais de publication. Or, il existe des techniques permettant

d'identifier et de corriger les biais de publication et elles ont été appliquées sur un ensemble de 64 études. La conclusion de l'exercice est très nette : « La littérature sur les effets du salaire minimum est contaminée par un biais de sélection des publications, que nous estimons légèrement supérieur à l'effet moyen signalé du salaire minimum. Une fois ce biais corrigé, il ne reste que peu ou pas d'éléments permettant de valider un lien négatif entre le salaire minimum et l'emploi » (Doucouliagos, Stanley, 2009:407). Avec malice, les auteurs se demandent, suivant John Kennan, si les chercheurs ne cherchent pas « une aiguille dans une botte de foin » (Kennan, 1995:1955).

Il se pourrait que le biais de sélection des publications recouvre simplement un biais idéologique. David Neumark a consacré la majeure partie de sa vie professionnelle à la défense de ce qu'il appelle le « modèle néoclassique de la concurrence » et cette mission peut revêtir un tour très polémique. Neumark a pu ainsi affirmer dans une tribune pour le *Los Angeles Times* que « les forces du marché l'emporteraient sur une augmentation du salaire minimum » et ajoutait un argument qui relativise l'objectivité de sa démarche en établissant un parallèle douteux : « Certes, parmi les centaines d'études sur le sujet, toutes ne confirment pas cette conclusion. Mais il y a aussi des études qui affirment que les humains n'ont pas contribué au changement climatique »<sup>10</sup>.

Dans le cas des études françaises, deux auteurs se sont attachés à neutraliser le biais de publication. Leur résultat est alors sans appel : « Toutes études confondues, l'effet du salaire minimum sur l'emploi est négatif mais non statistiquement significatif » (Gautié, Laroche, 2018:17). En effet, leur tableau 6 montre que dans toute les catégories d'études, la valeur nulle de l'élasticité de l'emploi au salaire minimum du travail se trouve à l'intérieur de l'intervalle de confiance à 95 %. Les auteurs choisissent comme « meilleure estimation » (même si elle n'est pas statistiquement significative) une valeur de 0,046 : autrement dit une augmentation de l'élasticité de l'emploi au salaire minimum de 1 % conduirait à une baisse de l'emploi de seulement 0,05 % : « Si l'on considère l'ensemble des éléments de preuve, il apparaît que, en moyenne, le salaire minimum a un faible effet négatif sur l'emploi en France » (idem:17).

## Les études et le débat public

Ce passage en revue a montré que la discipline économique est depuis longtemps traversée par des controverses internes qui sont au fil du temps devenues très techniques. Dès lors, les résultats obtenus ne sont

10. D. Neumark, « Op-Ed: Why market forces will overwhelm a higher minimum wage », *Los Angeles Times*, May 9, 2015, <https://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-neumark-minwage-20150510-story.html>.

pas directement mobilisables pour éclairer le débat public. Les médiations nécessaires font que certaines études peuvent, en dépit de résultats fragiles ou ambigus, servir à légitimer des orientations de politique économique définies *a priori*.

Les rappels historiques montrent également que l'opposition entre un certain « scientisme » et des approches plus empiriques n'a pas été dépassée. On a pu avancer l'idée que les « empiristes » étaient mus par des considérations idéologiques, contrairement aux « scientifiques » qui en seraient totalement préservés. Heureusement, « les idées ont triomphé de l'idéologie et ont créé une économie du travail moderne » (Gallaway, Vedder, 2003:643). Ce n'est pas la conclusion à laquelle conduit notre examen : les très nombreuses études empiriques conduisent au contraire à une remise en cause progressive du principe selon lequel une augmentation du salaire minimum conduirait mécaniquement à des pertes d'emploi.

## Références bibliographiques <sup>11</sup>

- Abowd J., Kramarz F., Lemieux T., Margolis D. (1997), « Minimum wages and youth employment in France and the United States », *NBER Working Paper*, n° 6111, July, <https://doi.org/10.3386/w6111>.
- Ananian S., Pons S. (2017), « L'impact du dispositif "Zéro charges" de 2009 sur les embauches des très petites entreprises », *Document d'études*, Dares, n° 204, janvier, [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de\\_204\\_zero\\_charges\\_bis.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/de_204_zero_charges_bis.pdf).
- Ashenfelter O.C., Farber H., Ransom M.R. (2010), « Labor market monopsony », *Journal of Labor Economics*, vol. 28, n° 2, p. 203-210, <https://doi.org/10.1086/653654>.
- Azar J., Huet-Vaughn E., Marinescu I., Taska B., von Wachter T. (2019), « Minimum wage employment effects and labor market concentration », *NBER Working Paper*, n° 26101, July, <https://doi.org/10.3386/w26101>.
- Bassanini A., Duval R. (2006), « Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 35, June 9, <https://doi.org/10.1787/702031136412>.
- Blackburn S. (1991), « Ideology and social policy: The origins of the Trade Boards Act », *The Historical Journal*, vol. 34, n° 1, p. 43-64, <https://doi.org/10.1017/S0018246X00013923>.
- Brown C., Gilroy C., Kohen A. (1982), « The effect of the minimum wage on employment and unemployment », *Journal of Economic Literature*, vol. 20, n° 2, p. 487-528, <https://www.jstor.org/stable/2724487>.
- Brown C., Hamermesh D. (2019), « Wages and hours laws: What do we know? What can be done? », *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, vol. 5, n° 5, p. 68-87, <https://doi.org/10.7758/rsf.2019.5.5.04>.
- Brown J. (1865), *The Food of the People, a Letter to Henry Fenwick*, London, Longman, Green, Longman, Roberts & Green.
- Cahuc P., Carcillo S. (2014), *Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite*, Étude, Institut Montaigne, <http://bit.ly/36Z7J7S>.
- Cahuc P., Carcillo S., Le Barbanchon T. (2014), « Do hiring credits work in recessions? Evidence from France », *IZA Discussion Paper*, n° 8330, July, <http://ftp.iza.org/dp8330.pdf>.
- Cahuc P., Cette G., Zylberberg A. (2008a), *SMIC, revenu minimum et coût du travail : quelle articulation pour combiner justice sociale, incitation au travail et compétitivité ?*, Projet de rapport pour le CAE, mars, <http://gesd.free.fr/caesmic.pdf>.
- Cahuc P., Cette G., Zylberberg A. (2008b), « Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? », *Rapport du CAE*, n° 79, La Documentation française, <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/079.pdf>.
- Cahuc P., Zylberberg A. (2016), *Le négationnisme économique. Et comment s'en débarrasser*, Paris, Flammarion.
- Card D.E., Krueger A.B. (1994), « Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania », *The American*

11. L'ensemble des références est accessible sur cette page : <http://hussonet.free.fr/smicref.pdf>.

- Economic Review*, vol. 84, n° 4, p. 772-793, <http://davidcard.berkeley.edu/papers/njmin-aer.pdf>.
- Card D.E., Krueger A.B. (1995), *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Oxford, Princeton University Press.
- Carter J. (1980), « Administration of Jimmy Carter », in *Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1980-1981*, United States Government Printing Office, Book III, p. 2344-2347, <http://digamoo.free.fr/carter80.pdf>.
- CBO (Congressional Budget Office) (2019), *The Effects on Employment and Family Income of Increasing the Federal Minimum Wage*, July, <http://bit.ly/37395Pi>.
- Cengiz D., Dube A., Lindner A., Zipperer B. (2019a), « The effect of minimum wages on low-wage jobs », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 134, n° 3, p. 1405-1454, <https://doi.org/10.1093/qje/qjz014>.
- Cengiz D., Dube A., Lindner A., Zipperer B. (2019b), « The effect of minimum wages on low-wage jobs: Evidence from the United States using a bunching estimator », *NBER Working Paper*, January, n° 25434, <https://doi.org/10.3386/w25434>.
- Chamberlin E.H. (1933), *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Charpin J.-M. (1993), *L'économie française en perspective*, Paris, La Découverte/La Documentation française.
- Clark J.B. (1899), *The Distribution of Wealth: A Theory of Wages, Interest and Profits*, London, MacMillan, <http://bit.ly/2GXCsb2>.
- Clark J.B. (1913), « Minimum wage », *Atlantic Monthly*, n° 112, reprinted in M.K. Reely (ed.) (1917), *Selected Articles on Minimum Wage*, New York, The H.W. Wilson Company, p. 110-116, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=nypl.33433081976114&view=1up&seq=126>.
- COE (Conseil d'orientation pour l'emploi) (2008), *Avis du COE sur la conditionnalité des allègements de cotisations sociales et la procédure de fixation du SMIC*, 6 février, <http://tankona.free.fr/coesmic208.pdf>.
- Council of Economic Advisers (2016), « Labor market monopsony: Trends, consequences and policy responses », *Issue Brief*, October, <http://bit.ly/2UrSRfW>.
- Court W.H.B. (1965), « What is sweated industry? », in *Fifth Report from the Selected Committee of the House of Lords on the Sweating System (1890), reproduit dans British Economic History 1870-1914. Commentary and Documents*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 385-389.
- Crépon B., Desplat R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, p. 3-24, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1376044?sommaire=1376054>.
- Dares (1998), « Note pour Guy Laroque », Mission de l'analyse économique, 29 avril, <http://tankona.free.fr/daresmae98.pdf>.
- Doucouliagos H., Stanley T.D. (2009), « Publication selection bias in minimum-wage research? A meta-regression Analysis », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n° 2, p. 406-428, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00723.x>.

- Dube A. (2019), *Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence*, November, <http://bit.ly/31qSN1n>.
- Gallaway L., Vedder R. (2003), « Ideas versus ideology: The origins of modern labor economics », *Journal of Labor Research*, vol. 24, n° 4, p. 643-668, <https://doi.org/10.1007/s12122-003-1018-x>.
- Gautié J. (2018), « D'un siècle à l'autre : salaire minimum, science économique et débat public aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni (1890-2015) », *Revue économique*, vol. 69, n° 1, p. 67-109, <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0109>.
- Gautié J., Laroche P. (2018), « Minimum wage and the labor market: What can we learn from the French experience? », *Document de travail*, Cepremap, n° 1804, septembre, <http://www.cepremap.fr/depot/2018/09/docweb1804.pdf>.
- Gompers S. (1898), « A minimum living wage », *American Federationist*, April.
- Groupe d'experts (2009), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, décembre, <http://bit.ly/36UPGzO>.
- Groupe d'experts (2010), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, décembre, <http://bit.ly/2vS4Fhc>.
- Groupe d'experts (2011), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, décembre, <http://bit.ly/380MmVd>.
- Groupe d'experts (2012), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 26 novembre, <http://bit.ly/393wVeW>.
- Groupe d'experts (2013), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, novembre, <http://bit.ly/370j87J>.
- Groupe d'experts (2017), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 1<sup>er</sup> décembre, <http://bit.ly/2RXilul>.
- Groupe d'experts (2019), *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 28 novembre, <http://bit.ly/2Ov2S85>.
- Hamermesh D.S. (1993), *Labor Demand*, Princeton, Princeton University Press.
- Harasztsosi P., Lindner A. (2019), « Who pays for the minimum wage? », *American Economic Review*, vol. 109, n° 8, p. 2693-2727, <https://doi.org/10.1257/aer.20171445>.
- Heyer É., Plane M. (2012), « Quelles conséquences économiques du coup de pouce au Smic ? », *Revue de l'OFCE*, Supp. 1, vol. 8, p. 97-102, <https://doi.org/10.3917/reof.hs01.0097>.
- Husson M. (2015), *Créer des emplois en baissant les salaires : une histoire de chiffres*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant.
- Husson M. (2017), « Zéro charge, zéro emploi, zéro pointé », *Alternatives économiques*, 26 janvier, <http://bit.ly/370qrfw>.
- Husson M. (2019), « Et pourtant, le salaire minimum ne diminue pas l'emploi... », *Alternatives économiques*, 17 avril, <http://bit.ly/383rYTw>.
- ILR (1995), « Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 48, n° 4, p. 827-849, <https://doi.org/10.1177/001979399504800414>.

- Katz L.F., Krueger A.B. (1992), « The effect of the minimum wage on the fast-food industry », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 46, n° 1, p. 6-21, <http://bit.ly/2RY5cXs>.
- Kennan J. (1995), « The elusive effects of minimum wages », *Journal of Economic Literature*, vol. 33, n° 4, p. 1950-1965, <https://www.jstor.org/stable/2729319>.
- Keynes J.M. (1936), *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, London, Palgrave Macmillan.
- Laroche P. (2007), « L'exploration statistique du biais de publication », *Journal de la Société française de statistique*, tome 148, n° 4, p. 29-56, [http://www.numdam.org/article/JSFS\\_2007\\_\\_148\\_4\\_29\\_0.pdf](http://www.numdam.org/article/JSFS_2007__148_4_29_0.pdf).
- Lester R.A. (1946), « Shortcomings of marginal analysis for wage-employment problems », *The American Economic Review*, vol. 36, n° 1, p. 63-82, <https://www.jstor.org/stable/1802256>.
- Maarek G., Joly P. (1994), *Coût du travail et emploi: Une nouvelle donne*, Commissariat général du Plan.
- Malinvaud E. (2009), « La réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : deux pistes d'amélioration », *Travail et Emploi*, n° 118, p. 29-35, <https://doi.org/10.4000/travailemploi.4177>.
- Mallon J.J. (1910), *The Trade Boards Act*, National Anti-Sweating League, <http://tankona.free.fr/mallon1910.pdf>.
- Marshall A. (1897), « The old generation of economists and the new », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 11, n° 2, p. 115-135, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1882124.pdf>.
- McCulloch J. (1826), *An Essay on the Circumstances which Determine the Rate of Wages and the Condition of the Working Classes*, Edinburgh, Adam Black and William Tait, <http://bit.ly/393WIng>.
- Mill J.S. (1848), *Principes d'économie politique*, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires, tome 1, <http://pinguet.free.fr/stmill1.pdf>.
- Mill J.S. (1869), « Thornton on labor and its claims », *Fortnightly Review*, <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/thorn.html>.
- Minc A. (dir.) (1994), *La France de l'an 2000. Rapport au Premier ministre de la commission présidée par Alain Minc*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française.
- National Anti-Sweating League (1907), *Report of Conference on a Minimum Wage Held at the Guildhall, London, on October 24th, 25th, 26th, 1906*, London, Cooperative Printing Society Limited, <http://tankona.free.fr/nasl1907.pdf>.
- Neumark D. (2018), « Employment effects of minimum wages. When minimum wages are introduced or raised, are there fewer jobs? », *IZA World of Labor*, December, <http://bit.ly/3728dua>.
- Neumark D., Wascher W. (1994), « Employment effects of minimum and sub-minimum wages: reply to Card, Katz, and Krueger », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 47, n° 3, p. 497-512, <https://doi.org/10.2307/2524980>.
- Neumark D., Wascher W. (1995), « The effect of New Jersey's minimum wage increase on fast-food employment: A re-evaluation using payroll records », *NBER Working Paper*, n° 5224, <https://doi.org/10.3386/w5224>.

- Neumark D., Wascher W. (2004), « Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 57, n° 2, p. 223-248, <https://doi.org/10.2307/4126618>.
- Neumark D., Wascher W. (2007), « Minimum wages and employment », *Foundations and Trends in Microeconomics*, vol. 3, n° 1-2, <https://doi.org/10.1561/0700000015>.
- OCDE (1998), « Tirer le meilleur parti possible du minimum : salaire minimum légal, emploi et pauvreté », in *Perspectives de l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE, p. 33-88, <http://bit.ly/2Sph0AS>.
- OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Paris, Éditions de l'OCDE, <http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/36889841.pdf>.
- Olivennes D. (1994), « La préférence française pour le chômage », *Le Débat*, vol. 82, n° 5, p. 138-153, <https://doi.org/10.3917/deba.082.0138>.
- Pigou A.C. (1913), *Unemployment*, London, Williams & Norgate.
- Robinson J. (1933), *The Economics of Imperfect Competition*, London, Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-1-349-15320-6>.
- Robinson J. (1969), « Imperfect competition. Then and now », in *The Economics of Imperfect Competition*, Préface, 2<sup>nd</sup> ed., London, Palgrave Macmillan, p. v-xii.
- Schulten T., Müller T., Eldring L. (2016), « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'IREN*, n° 89, p. 89-117, <http://bit.ly/3bqFPFs>.
- Snowden P. (1912), *The Living Wage*, London, New York, Hodder and Stoughton, <http://digamoo.free.fr/snowden1912.pdf>
- Stapleford T.A. (2008), « Defining a "living wage" in America: Transformations in union wage theories, 1870-1930 », *Labor History*, vol. 49, n° 1, p. 1-22, <https://doi.org/10.1080/00236560701740002>.
- Stigler G.J. (1946), « The economics of minimum wage legislation », *The American Economic Review*, vol. 36, n° 3, p. 358-365, <https://www.jstor.org/stable/1801842>.
- Sturn S. (2018), « Do minimum wages lead to job losses? Evidence from OECD countries on low-skilled and youth employment », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 71, n° 3, p. 647-675, <https://doi.org/10.1177/0019793917741259>.
- Sweezy P.M. (1939), « Demand under conditions of oligopoly », *The Journal of Political Economy*, vol. 47, n° 4, p. 568-573, <https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/sweezyoligopolyjpe1939.pdf>.
- Tawney R. (1915), *The Establishment of Minimum Rates in the Tailoring Industry: Under the Trade Boards Act of 1909*, London, G. Bell and Sons Ltd.
- Tawney R. (1927), « Fixing minimum wages: The historical aspects of the subject », in League of Nations Union (ed.), *Towards Industrial Peace*.
- Wicksteed P.H. (1913), « The distinction between earnings and income, and between a minimum wage and a decent maintenance: A challenge », in Temple W. (ed.), *The Industrial Unrest and the Living Wage*, London, P.S. King & Son.
- Wolfson P., Belman D. (2019), « 15 years of research on US employment and the minimum wage », *Labour*, vol. 33, n° 4, p. 488-506, <https://doi.org/10.1111/labr.12162>.

## Le salaire minimum européen frappe à la porte

*Torsten MÜLLER et Thorsten SCHULTEN*<sup>1</sup>

---

*Le 14 janvier 2020, la Commission européenne a lancé une initiative visant à mettre en place des salaires minima décents en Europe. Prenant appui sur un examen du concept de « living wage », cet article analyse la manière dont les récentes initiatives nationales d'augmentations substantielles du salaire minimum dans plusieurs États membres de l'Union européenne et celle de la Commission pour mettre en place une politique de salaire minimum européen pourraient se renforcer mutuellement et déboucher, au final, sur des salaires minima décents en Europe, garantissant aux travailleurs un niveau de vie décent. Compte tenu des différences substantielles de régimes de salaire minimum et de traditions en matière de protection sociale entre les États, cet article adopte une approche pragmatique, et établit le seuil de pauvreté laborieuse à 60 % du revenu médian national pour une personne travaillant à temps plein, ce seuil permettant de définir des salaires minima décents en Europe.*

Le 14 janvier 2020, la Commission européenne publie un document donnant le coup d'envoi à une consultation des partenaires sociaux sur « une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable » (Commission européenne, 2020). Cette initiative représente un tournant car c'est la première fois que la Commission envisage de prendre des mesures législatives afin de garantir des salaires minima équitables en Europe. L'initiative est en outre remarquable parce que les salaires minima n'y sont plus exclusivement considérés comme un obstacle à la compétitivité et à la flexibilité des salaires. Lors de la gestion de la crise économique et financière de 2008-2009, le gel ou la baisse des salaires minima étaient

---

1. Chercheur senior à l'Institut syndical européen (ETUI) à Bruxelles ; responsable des archives des conventions collectives de l'Institut de recherche économique et sociale (WSI) de la Hans-Böckler-Stiftung à Düsseldorf, professeur honoraire à l'université de Tübingen. Cet article a été traduit de l'anglais par Michel Husson, chercheur associé à l'Ires.

pourtant au centre des mesures imposées par la « troïka » composée de la Banque centrale européenne, de la Commission européenne et du Fonds monétaire international (Schulten, Müller, 2015). De même, les recommandations spécifiques adressées aux pays ayant un salaire minimum relativement élevé, comme la France ou le Portugal, contenaient jusqu'à récemment des dispositions visant à garantir que leur progression ne nuise pas à la compétitivité.

L'initiative de la Commission fait au contraire explicitement référence à la fonction sociale fondamentale du salaire minimum qui est d'œuvrer à la cohésion sociale et d'enrayer la pauvreté laborieuse. Elle est donc conforme au sixième principe du Socle européen des droits sociaux qui affirme le droit des travailleurs à « un salaire équitable leur assurant un niveau de vie décent » et à un « salaire minimum adéquat (...) de manière à permettre de satisfaire les besoins des travailleurs et de leur famille » (Parlement européen *et al.*, 2017). L'initiative de la Commission peut donc être considérée comme une première étape dans la mise en œuvre des engagements pris dans cette déclaration.

L'initiative de la Commission représente un pas en avant significatif dans le long débat, qui remonte aux années 1990, sur une politique européenne de salaire minimum. À l'époque, l'Union européenne avait discuté de la mise en œuvre de la Charte européenne des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de décembre 1989, selon laquelle tous les travailleurs de l'Union « doivent être assurés d'un salaire équitable, c'est-à-dire d'un salaire suffisant pour leur permettre d'avoir un niveau de vie décent » (Schulten, 2008). Depuis lors, ce débat a rebondi à plusieurs reprises, notamment lors des campagnes électorales européennes. Cependant, à l'exception de quelques résolutions non contraignantes du Parlement européen, la question ne s'est jamais traduite en politiques concrètes. Plus récemment, l'ancien président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'est prononcé pour une politique européenne de salaire minimum avant son élection mais n'a lancé aucune initiative politique lorsqu'il était en fonction.

Divers arguments ont été avancés dans la littérature, qui cherchent à montrer que la mise en œuvre d'une telle politique serait difficile, voire impossible. Ils invoquaient notamment les différences substantielles entre les niveaux absolus de salaire minimum, la diversité des régimes nationaux – à savoir les procédures, les institutions et les acteurs qui contribuent à déterminer le salaire minimum – et la base juridique fragile d'une politique de salaire minimum au niveau européen. De plus, ces débats sur un salaire minimum européen ont souvent eu jusqu'ici un caractère symbolique, visant à dresser les contours d'une Europe plus sociale plutôt qu'à définir un projet politique concret. Ils sont donc en général restés assez abstraits, sans que l'on cherche vraiment à définir les détails de sa mise en œuvre.

En outre, ils n’avaient la plupart du temps aucun rapport avec les politiques effectivement menées dans chaque pays en matière de salaire minimum.

Compte tenu de tous ces obstacles à une politique européenne de salaire minimum, l’argument essentiel de cet article est que, cette fois-ci, les choses pourraient être différentes, à cause des initiatives et des luttes politiques menées récemment dans de nombreux pays de l’Union en faveur d’une augmentation substantielle de salaire minimum. Au-delà des spécificités nationales, le point commun de ces initiatives est de faire référence au concept de *living wage*, bien que l’utilisation explicite de ce terme soit encore principalement limitée aux pays anglophones<sup>2</sup>. Dans la plupart des pays de l’Union, le salaire minimum est en pratique fixé à un niveau plutôt bas, souvent en dessous du seuil de pauvreté, et ne permet donc pas d’accéder à un niveau de vie décent sans un complément de revenu de l’État ; autrement dit, on ne peut pas parler de *living wages*.

Notre article poursuivra donc un double objectif : replacer la récente initiative de la Commission dans le contexte plus large du débat sur le *living wage*, et avancer une proposition pragmatique pour garantir des salaires minima équitables en Europe équivalant à un *living wage*. Dans ce qui suit, nous aborderons d’abord la définition du salaire minimum équitable et fournirons une brève introduction au concept de *living wage*, y compris dans sa justification morale et économique (I). Nous examinerons ensuite les différentes méthodes de calcul du *living wage* (II) et donnerons un aperçu des récentes initiatives nationales en la matière (III).

## I. Du salaire minimum équitable au *living wage*

Si l’initiative de la Commission est claire quant à l’objectif de garantir un salaire minimum équitable, elle l’est beaucoup moins en ce qui concerne la portée précise de cette notion et sur les moyens d’atteindre un tel objectif. La définition la plus explicite qu’elle ait donnée d’un salaire minimum adéquat est que celui-ci doit offrir « un niveau de vie décent » et être « équitable par rapport à la distribution des salaires dans le pays » (Commission européenne, 2020:4).

Même si cette définition reste vague, elle fournit des indications importantes. La référence au niveau de vie et au Socle européen des droits sociaux (Parlement européen *et al.*, 2017) impliquent que les salaires minima devraient être des *living wages* – dans la mesure où ils vont au-delà de la simple subsistance en permettant la participation à la société, tout en procurant

2. Le *living wage* peut être défini comme un salaire permettant de vivre dans des conditions décentes, au-delà de la simple subsistance. On pourrait le traduire par salaire décent mais on a préféré conserver l’expression originale. Note du traducteur.

aux travailleurs et à leurs familles une certaine marge de manœuvre pour s'assurer contre les dépenses imprévues.

Historiquement, le concept de *living wage* renvoie à l'économie morale et s'appuie sur des principes normatifs. L'économiste et philosophe moral écossais Adam Smith est considéré comme l'un des premiers à avoir formulé un concept de *living wage* (Clary, 2009). Selon Smith, « il faut de toute nécessité qu'un homme vive de son travail, et que son salaire suffise au moins à sa subsistance ; il faut même quelque chose de plus dans la plupart des circonstances ; autrement il serait impossible au travailleur d'élever une famille » (Smith, 1776/1843:41).

Ce que Smith entendait exactement par un salaire suffisant ressort clairement de ses propos sur les produits de première nécessité qui devraient être couverts par le salaire : « Par objets de nécessité, j'entends non seulement les denrées qui sont indispensablement nécessaires au soutien de la vie, mais encore toutes les choses dont les honnêtes gens, même de la dernière classe du peuple, ne sauraient décentement manquer, selon les usages du pays » (Smith, *ibid.*:465). Plus tard, Karl (Marx, 1867/1983:193) précisera que la valeur du travail contient toujours un « élément historique et moral », qui dépend de l'état de développement social et culturel, mais aussi de la lutte entre le capital et le travail.

Le terme de *living wage* apparaît à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en réaction aux salaires de misère de l'époque. Il sera utilisé plus largement au début du XX<sup>e</sup> siècle, grâce au livre de John A. Ryan, *A living wage – its ethical and economic aspects* (Ryan, 1912), qui contribuera à le rendre populaire. Le *living wage* renvoie avant tout à une norme de revenu salarial qui garantisse à tous les travailleurs une vie décente, définie par la satisfaction des besoins essentiels – tels que la nourriture, le logement et les vêtements – mais aussi par la capacité de participer à la vie culturelle et sociale. En outre, le *living wage* est également considéré comme un moyen essentiel de l'émancipation de la classe ouvrière, car il lui procurerait la liberté économique, condition de sa participation politique (Glickman, 1997).

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la notion de *living wage* a été mobilisée dans divers documents et conventions internationales (Schulten *et al.*, 2016 ; Zimmer, 2019). Le point de départ est le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du travail de 1919, qui faisait explicitement référence à un « *living wage* adéquat ». Par la suite, l'exigence d'un salaire « équitable » ou « décent » a été incluse dans la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948, dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 ou encore dans la convention n° 131 de l'OIT sur le salaire minimum de 1970. En Europe, on trouve des dispositions similaires dans la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe de 1961, la Charte des droits sociaux fondamentaux

des travailleurs de l'Union européenne de décembre 1989 et, plus récemment, dans le Socle européen des droits sociaux fondamentaux de 2017. Dans tous ces documents, le *living wage* est défini comme un droit social fondamental pour tous les travailleurs.

Malgré ses fondements normatifs, la notion de *living wage* s'est dès le départ appuyée sur une justification économique (Stabile, 2008, 2016). Pour Smith et Marx, en tant que représentants de la théorie de la valeur-travail, le paiement d'un *living wage* était une nécessité pour la reproduction du travail en tant que marchandise et pour le fonctionnement d'une économie capitaliste. Plus tard, Beatrice et Sidney Webb ont développé leur critique de ce qu'ils ont appelé les « métiers parasites », dont le modèle économique était fondé sur des salaires inférieurs au minimum vital (Webb, Webb, 1897). Selon les Webb, ces entreprises font supporter les coûts sociaux qui en découlent à la société dans son ensemble, à charge pour elle de garantir la subsistance des travailleurs. Un salaire minimum légal a donc pour objectif de « protéger la communauté contre les maux du parasitisme industriel » (Webb, 1912:993). L'argument a été légitimé dans les années 1930 par le Président américain Franklin D. Roosevelt qui l'a invoqué pour justifier son projet d'instaurer un salaire minimum national : « Il me semble tout aussi évident qu'aucune entreprise dont l'existence dépend du versement à ses travailleurs d'un salaire inférieur au minimum vital n'a pas le droit de poursuivre ses activités dans ce pays. (...) Par *living wage*, j'entends plus qu'un simple niveau de subsistance : un salaire permettant une vie décente <sup>3</sup> ».

La notion de *living wage* s'oppose frontalement à la conception néo-classique du marché du travail et à la théorie de la productivité marginale. Celle-ci suppose que les entreprises ne rémunèrent les travailleurs qu'en fonction de leur productivité individuelle. Si la productivité d'un travailleur est inférieure à son salaire, l'employeur ne peut l'employer car cela ne serait pas économiquement viable. Dans une telle perspective, il incombe à l'État de garantir la subsistance des travailleurs en leur fournissant un complément de revenu. Les mesures d'impôt négatif sur le revenu et les prestations liées à l'emploi obéissent toutes à cette logique. Les partisans d'un *living wage* considèrent au contraire ces dispositifs comme autant de subventions injustifiées : ce sont sur les entreprises que doit reposer la responsabilité de verser des salaires décents.

Parmi les promoteurs du *living wage*, il faut citer la Wisconsin Institutional School of Economics qui a joué un rôle pionnier dans l'élaboration d'arguments économiques en sa faveur. Cette école a été l'un des inspirateurs intellectuels du New Deal dans les années 1930, en insistant particulièrement sur la nécessité de réglementer le marché du travail (Stabile, 2016:24-42).

3. F. Roosevelt, « Statement on the National Industrial Recovery Act », June 16, 1933, <http://docs.fdrlibrary.marist.edu/odnirast.html>.

À partir de leur critique de la théorie néoclassique du marché du travail, les représentants de l'économie institutionnelle américaine traditionnelle ont formulé quatre arguments économiques en faveur du salaire minimum (Kaufman, 2010). Ils sont partis de l'hypothèse microéconomique d'une inégalité structurelle dans le pouvoir de négociation entre le travail et le capital, qui devait être compensée par les institutions du marché du travail telles que la négociation collective ou le salaire minimum. Cela revenait à postuler que la configuration envisagée par la théorie moderne du monopsonne (Manning, 2005 ; voir définition dans Husson, dans ce numéro) est la règle dans les économies capitalistes.

Ils ont ensuite souligné le rôle du salaire minimum en tant que stabilisateur économique, dans la mesure où il stimule la demande privée et contribue à prévenir la déflation et une ruineuse concurrence par les prix. Ces arguments préfigurent en partie les théories développées plus tard par Keynes et les post-keynésiens (Herr *et al.*, 2017). Les économistes institutionnels américains ont également avancé l'idée qu'un salaire minimum adéquat exerce un effet positif sur la satisfaction au travail et sur la productivité des salariés, comme y insistera plus tard la théorie moderne du salaire d'efficacité (Yellen, 1984). Enfin, ils ont repris à leur compte l'argument des Webb selon lequel, en l'absence de *living wage*, l'État doit couvrir les coûts qui en découlent, au moyen de subventions inefficaces qui sont autant d'obstacles au progrès économique aussi bien que social.

## II. Comment calculer le *living wage* ?

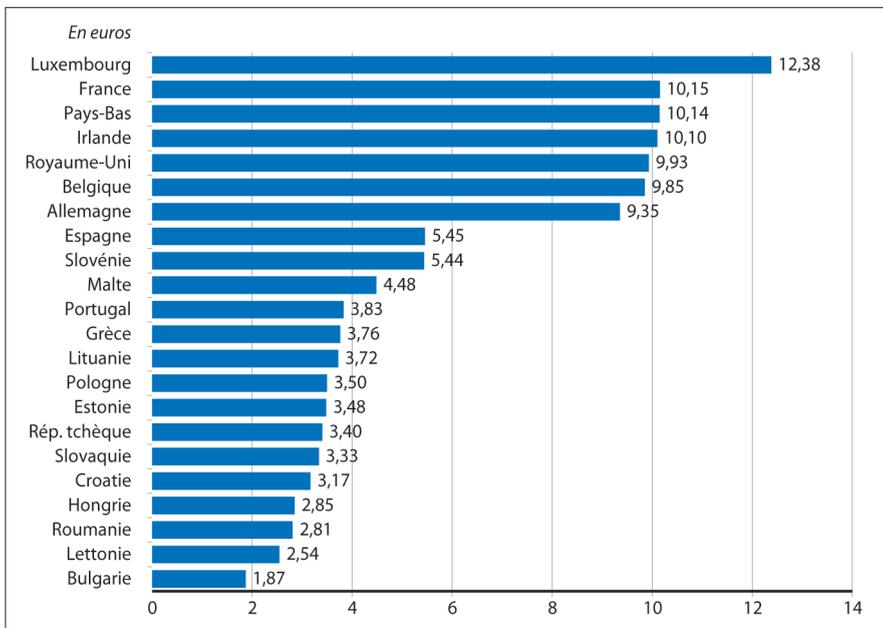
Dans son initiative, la Commission européenne fait référence à deux méthodes principales d'évaluation du *living wage* : l'« approche par le coût de la vie », mesuré à partir d'un panier de biens et de services, et l'« approche par la répartition des salaires », mesurée par l'indice de Kaitz, qui rapporte le salaire minimum au salaire médian ou au salaire moyen de la région ou du pays considéré (Commission européenne, 2020:5). Dans un certain nombre de pays, différentes variantes de l'approche par le coût de la vie ont été appliquées avec succès pour déterminer un niveau de salaire minimum adéquat (Hirsch, Valadez-Martinez, 2017).

Il existe cependant de solides arguments contre une approche normalisée au niveau international (Schulten, Müller, 2019). En premier lieu, comme Adam Smith le signalait déjà, la définition des besoins essentiels pour une vie décente – et donc la composition du panier de biens et de services – dépend en partie de facteurs culturels et géographiques qui diffèrent d'un pays à l'autre. La détermination du *living wage* dépend également des caractéristiques de l'État-providence et de son infrastructure publique qui exercent une influence décisive sur la définition des dépenses devant

être couvertes par le salaire minimum. Enfin, toute définition concrète d'un salaire minimum adéquat à partir d'un panier de biens et de services sera toujours le résultat de débats et de compromis politiques entre les différents acteurs concernés. D'un point de vue purement pratique, il est difficile d'imaginer comment un tel compromis pourrait être atteint au niveau européen entre tous les États membres. Il y a donc de bonnes raisons d'accepter l'existence de différentes méthodes de calcul, qui ont chacune leur logique et leur justification en fonction des contextes nationaux.

Il existe cependant une approche plus pragmatique, et qui semble plus prometteuse consistant à comparer la répartition des salaires au niveau européen. La référence à l'indice de Kaitz présente ici bien des avantages : facile à calculer et à comprendre, il est déjà la norme établie pour la comparaison internationale des salaires minima. En outre, il prend en compte les écarts entre les niveaux absolus des salaires minima, qui vont de moins de 2 euros en Bulgarie à plus de 12 au Luxembourg (graphique 1).

**Graphique 1. Salaire minimum horaire légal au 1<sup>er</sup> mai 2020**



Note : La conversion des monnaies nationales en euros est fondée sur le taux de change annuel moyen pour 2019.

Source : WSI Minimum Wage Database, 2020.

L'utilisation de l'indice de Kaitz laisse cependant différentes options ouvertes, qui ont donné lieu en pratique à des choix différents. Par exemple, la Charte sociale européenne de 1961 prenait 68 % du salaire brut moyen comme référence, puis 60 % du salaire net moyen en 1998. Plus récemment,

les gouvernements de différents pays européens ont également choisi l'indice de Kaitz comme référence pour les ajustements du salaire minimum (tableau 1). En 2016, lors de l'introduction du National Living Wage – qui est *de facto* un nouveau salaire minimum national pour tous les travailleurs âgés de 25 ans et plus –, le gouvernement conservateur du Royaume-Uni a également annoncé son intention de le porter à 60 % du salaire médian d'ici à 2020 <sup>4</sup>, puis aux deux tiers du salaire médian national. En Slovaquie, le gouvernement a modifié la loi sur le salaire minimum en octobre 2019 pour qu'elle dispose qu'à partir de 2021, le salaire minimum doit être au moins égal à 60 % du salaire brut moyen si les syndicats et les employeurs ne parviennent pas à un accord <sup>5</sup>. De même, le nouveau gouvernement de gauche en Espagne a décidé d'augmenter le salaire minimum à 60 % du salaire national brut moyen d'ici à la fin de son mandat en 2024.

Ces exemples montrent qu'il existe plusieurs manières d'utiliser l'indice de Kaitz. Les trois questions clés sont les suivantes : 1) la référence doit-elle être le salaire médian ou le salaire moyen ? 2) doit-il s'agir d'un salaire brut ou net ? 3) quel niveau exact devrait être choisi ? La première question est sans doute la plus facile : les comparaisons internationales utilisent principalement le salaire médian comme référence parce que, d'un point de vue statistique, il est moins susceptible d'être biaisé par des valeurs aberrantes très élevées ou très faibles : il est donc plus représentatif que le salaire moyen. En outre, contrairement au salaire moyen, le salaire médian n'est pas une cible mobile qui serait elle-même affectée par les ajustements du salaire minimum. Le salaire médian est donc une référence suffisamment stable pour évaluer la valeur relative du salaire minimum (Schulten, Lübker, 2020).

En ce qui concerne la deuxième question, à savoir si c'est le salaire brut ou le salaire net qui doit servir de référence, le document de la Commission souligne qu'il faut prendre en compte les impôts et les cotisations sociales, ce qui plaide donc en faveur d'une référence au salaire net. Nous ne sommes pas du tout d'accord avec ce point de vue. Le choix entre salaire brut ou net renvoie à une question fondamentale, celle de savoir qui doit être responsable de garantir un salaire minimum équitable à chaque travailleur. Si l'on prend le salaire net comme référence, cette responsabilité passerait entièrement des entreprises à l'État. Cela permettrait aux entreprises dont le modèle économique repose sur le paiement de salaires trop bas de poursuivre cette pratique en reportant ses coûts sur l'État et sur la société dans son ensemble. D'ailleurs, il ne suffit pas de prendre le salaire brut comme référence pour que la responsabilité de garantir un salaire

4. « Low Pay Commission Remit 2016 », BIS15/409, Department for Business, Innovation and Skills, London, July 2015, <https://bit.ly/2LZiJKq>.

5. « Parliament adopts changes to calculating minimum wage », *The Slovak Spectator*, October 17, 2019. <https://bit.ly/3cZA166>.

minimum adéquat incombe à l'employeur : dans certains pays en effet, comme en France, l'État subventionne le salaire minimum en prenant à sa charge une partie des cotisations sociales.

La deuxième raison pour laquelle le salaire net n'est pas la référence appropriée est plus technique. Il serait alors difficile d'apprécier si la norme a été effectivement atteinte car cela impliquerait de prendre en compte l'influence complexe des impôts et des cotisations sociales, et de manière plus générale la configuration de l'État-providence. C'est la raison pour laquelle la Low Pay Unit britannique a par exemple décidé en 2003 d'abandonner le critère du Conseil de l'Europe de 60 % du salaire net, en déclarant que « toute mesure valide d'une norme de salaire décent serait trop facilement noyée dans des arguties sur le mode de calcul, la fiabilité des données, et ainsi de suite » (Low Pay Unit, *in* Adams, Deakin, 2017:202).

### **11.1. Une solution pragmatique : 60 % du salaire brut médian**

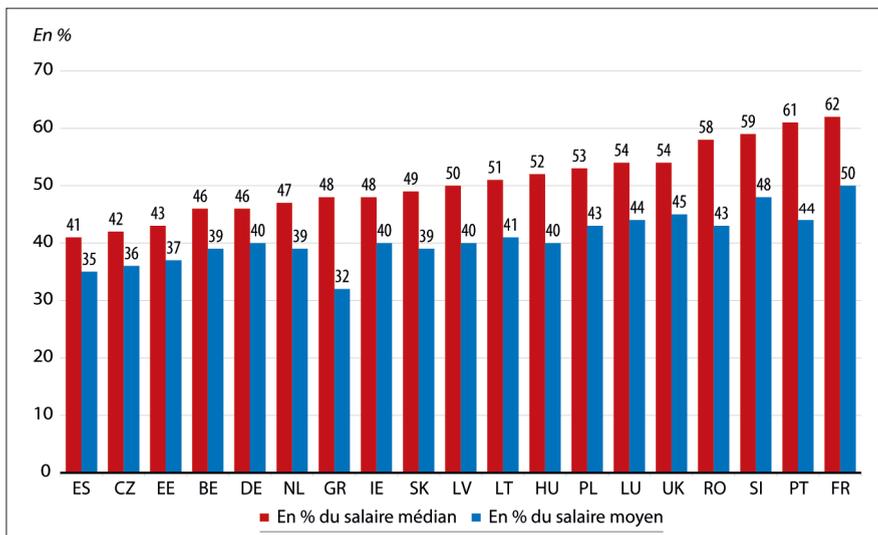
Il reste à déterminer le niveau adéquat de l'indice de Kaitz. Les travaux sur la pauvreté fournissent ici un indicateur utile : ils prennent le seuil de 50 % du revenu médian comme définition de la pauvreté, tandis que le seuil de 60 % est pris comme « taux de risque de pauvreté ». Il est important ici de rappeler que le salaire minimum concerne un individu, alors que la pauvreté est définie au niveau du ménage (Lohmann, 2019:8), de sorte que les travailleurs qui perçoivent un salaire inférieur à un salaire décent ne sont pas forcément pauvres. La question de savoir si un salaire minimum trop bas engendre une pauvreté laborieuse dépend d'une série de facteurs : nombre insuffisant d'heures de travail, composition du ménage, ressources autres que les salaires, comme les prestations sociales (Horton, Wills, 2019:229). C'est pourquoi les salaires minima équitables ne doivent pas être considérés comme la solution miracle pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, le fait qu'au Royaume-Uni, par exemple, les bas salaires augmentent le risque de pauvreté laborieuse d'un facteur dix (Lawton, Pennycook, 2013:36) illustre l'importance d'un salaire minimum équitable comme outil de lutte contre la pauvreté.

Considérons maintenant les salariés ou salariées à plein temps, en faisant abstraction de la composition du ménage. La norme de 60 % du salaire brut médian permet alors de garantir que les travailleurs ne dépendent pas de l'État (par le biais de crédits d'impôt ou de prestations liées à l'emploi) pour sortir de la pauvreté. Selon cette même logique, les salaires inférieurs à 50 % du salaire médian brut à plein temps peuvent être considérés comme des « salaires de pauvreté ». Le graphique 2 montre que, dans 10 des 18 pays pour lesquels les données sont disponibles, le salaire minimum légal est égal ou inférieur à 50 % du salaire médian brut à plein temps et peut donc être considéré comme un salaire de pauvreté. Ce groupe comprend la Belgique,

l'Allemagne, l'Irlande et les Pays-Bas, qui ont pourtant des niveaux absolus de salaire minimum comparativement élevés. Six autres pays restent en dessous du seuil de salaire « à risque de pauvreté » de 60 % du salaire médian. Sur les 18 pays, seuls la France et le Portugal dépassent ce seuil.

Les exemples du Portugal et de la Roumanie montrent aussi que la fixation d'un salaire minimum décent doit s'accompagner de mesures visant à renforcer la négociation de branche, en tant qu'outil essentiel pour stabiliser ou faire progresser l'échelle des salaires et, par conséquent, le salaire médian national. Dans ces deux pays, la gestion de la crise imposée par le Fonds monétaire international (FMI) en Roumanie et par la troïka au Portugal s'est traduite par une spectaculaire perte de substance des conventions collectives qui a elle-même conduit à l'effondrement de l'ensemble de la structure salariale (Schulten, Müller, 2015 ; Müller *et al.*, 2019).

**Graphique 2. Indice de Kaitz dans l'Union européenne en 2018 : salaire minimum par rapport au salaire médian et moyen des salariés à temps plein**



Source : OECD Earnings Database, 2018.

Pour qu'un salaire égal à 60 % du salaire médian permette de garantir effectivement un niveau de vie décent, il faut donc envisager des mesures concrètes visant à renforcer la négociation de branche. Elles pourraient être les suivantes : mise à disposition de ressources spécifiques consacrées au développement des compétences et à la formation ; droit des syndicats à accéder aux lieux de travail pour rencontrer les travailleurs ; protection totale des travailleurs et des syndicalistes contre les actions antisyndicales. En outre, les marchés publics et l'octroi de fonds européens devraient être

conditionnés au plein respect du droit des travailleurs à la négociation de branche et à la mise en œuvre intégrale des conventions collectives.

## **II.2. Un examen pratique à partir d'un panier de biens et de services**

Si un pays atteint le seuil salarial de « risque de pauvreté », cela ne signifie pas pour autant que tout va bien : en tant qu'indicateur d'un salaire minimum équitable, l'indice de Kaitz a en effet ses limites. C'est le cas notamment pour les pays où une proportion importante de travailleurs perçoit de très bas salaires de telle sorte que le salaire médian y est lui aussi très bas. La Roumanie et le Portugal, avec un indice de Kaitz juste en dessous ou même au-dessus de la référence médiane de 60 %, en sont deux exemples. Dans ces deux pays, le niveau élevé du salaire minimum par rapport au salaire médian n'est pas tant l'expression d'un niveau élevé en valeur absolue, mais plutôt du faible niveau global des salaires. Il faut donc procéder à un examen concret de la réalité pour s'assurer que les salaires minima qui satisfont à la norme des 60 % garantissent effectivement un niveau de vie décent. Ce contrôle peut se faire à partir d'un panier de biens et de services représentatif, qui doit être élaboré avec la pleine participation des syndicats et des organisations d'employeurs ; ou bien, il peut simplement s'agir du salaire à partir duquel l'État cesse de verser des compléments de salaire. Si cet exercice fait apparaître qu'un salaire minimum à 60 % du salaire médian national n'est pas suffisant pour gagner sa vie, il faudrait alors prendre des mesures correctives et fixer une norme plus élevée.

La procédure de définition du panier de biens et services de référence doit prendre en compte plusieurs dimensions. La méthodologie utilisée pour déterminer sa composition peut en effet varier de manière notable. Hirsch et Valadez-Martinez (2017) distinguent au moins quatre méthodes différentes : les dires d'experts, l'observation des modes de vie, l'opinion publique, et les enquêtes directes auprès des travailleurs. Une question supplémentaire est de savoir dans quelle mesure le *living wage* doit pouvoir couvrir les dépenses imprévues.

Une deuxième question essentielle porte sur le type de ménage qui doit être pris comme référence. Historiquement, le *living wage* a toujours été défini au niveau du ménage. Le ménage de référence traditionnel était le plus souvent composé d'un homme apporteur de revenu et d'au moins deux enfants (Gottschall, Schröder, 2013). La notion de ménage s'est aujourd'hui diversifiée, avec souvent deux membres du ménage ou au moins un membre et demi qui travaillent, de sorte qu'il n'existe plus un seul type de ménage représentatif. Le calcul du *living wage* s'est donc lui aussi diversifié. Certains ont proposé de fonder le calcul sur les besoins d'une personne seule travaillant à temps plein, d'autres ont suggéré de se référer à un ménage-type composé de deux adultes et de deux enfants ; d'autres

enfin calculent le *living wage* sur la base de la moyenne des salaires requis par différents types de ménages (Hirsch, Valadez-Martinez, 2017 ; D'Arcy, Finch, 2019). Enfin, la question de savoir quel type de ménage doit être pris comme référence est également étroitement liée à l'État-providence correspondant et à la question plus fondamentale de savoir quel type de revenu doit couvrir quel type de dépenses (Hurley *et al.*, 2018:16-17). Cette dernière question devient, par exemple, tout à fait pertinente lorsque l'on considère les coûts de garde des enfants et d'éducation.

Une troisième question porte sur la nature de l'emploi : à temps plein ou à temps partiel. Même si quelques rares approches prennent en compte le travail à temps partiel à travers un ménage dont un membre et demi travaille, la plupart des calculs se fondent uniquement sur un emploi à temps plein. Le risque est alors que, compte tenu de la tendance générale au développement du temps partiel, les salaires horaires puissent sembler bien supérieurs à un *living wage*, alors même que, sur une base mensuelle, ils tomberaient en dessous du niveau de subsistance. Dans ce cas, le problème n'est pas tant le *living wage* en tant que tel, mais renvoie à la garantie d'un nombre suffisant d'heures de travail (Ilsøe, 2016). À ce problème, il faut ajouter celui des heures de travail non prises en compte : il est par conséquent essentiel de comptabiliser correctement les heures de travail effectives, comme l'a souligné un récent arrêt de la Cour de justice européenne qui oblige chaque employeur à mettre en place un système permettant de déterminer de manière objective et fiable le temps de travail de chaque travailleur <sup>6</sup>.

En résumé, il n'existe pas de modèle idéal unique permettant de définir un *living wage* à partir d'un panier de biens et de services. Il existe au contraire une grande variété de méthodes de calcul qui dépendent fortement des spécificités nationales. En fin de compte, le concept de *living wage*, tel qu'il est mobilisé dans la sphère politique, est toujours le résultat d'un accord ou d'un compromis entre différents acteurs sociaux.

### III. Les initiatives nationales en matière de salaire minimum

Nous avons vu que le climat social et politique est aujourd'hui *a priori* favorable à une initiative européenne sur le salaire minimum. Contrairement aux débats antérieurs, l'initiative de la Commission peut en effet s'appuyer sur un large éventail d'initiatives, qu'il s'agisse de campagnes syndicales ou de décisions des pouvoirs publics (tableau 1).

Les initiatives en matière de *living wage* ont vu le jour aux États-Unis dans les années 1990, mais se sont rapidement répandues dans le monde

6. Arrêt de la CJE (grande chambre) du 14 mai 2019 (demande de décision préjudicielle de l'Audiencia Nacional - Espagne), Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO)/ Deutsche Bank SAE, Affaire C-55/18, <https://bit.ly/2LDfPuO>.

entier, en particulier dans les pays anglophones (Figart, 2004 ; Anker, Anker, 2017 ; Hirsch, Valadez-Martinez, 2017 ; Hurley *et al.*, 2018). En Europe, les premières initiatives ont été lancées au Royaume-Uni au début des années 2000 (Heery *et al.*, 2017). Elles ont démarré à Londres et se sont ensuite étendues à l'ensemble du pays, soutenues par diverses initiatives locales et régionales. Le mouvement en faveur du *living wage* a tout d'abord été une réaction au faible niveau du salaire minimum national introduit en 1999. Aujourd'hui, il existe deux *living wages* – un pour Londres et un pour le reste du pays – qui sont périodiquement ajustés par la Living Wage Foundation<sup>7</sup>, une organisation soutenue par les syndicats et diverses autres organisations sociales, ainsi que par certaines entreprises privées.

Le calcul du *living wage* utilise une méthodologie sophistiquée qui analyse régulièrement le « coût de la vie réel » (D'Arcy, Finch, 2019). Le *living wage* est aujourd'hui plus élevé d'environ 10 % que le salaire minimum national, tandis que le taux de Londres est supérieur de près de 30 %. Sa mise en œuvre passe par la certification auprès de la Living Wage Foundation des employeurs qui s'engagent volontairement à payer au moins le *living wage*. Les organismes publics jouent aussi un rôle important en encourageant les entrepreneurs avec lesquels ils passent des marchés à payer le *living wage*. Cependant, en dépit du succès remarquable de la Living Wage Foundation dans l'accréditation des employeurs, le fait que le *living wage* n'est pas obligatoire limite encore assez fortement sa diffusion (Johnson *et al.*, 2019).

Malgré sa portée limitée, le mouvement en faveur du *living wage* au Royaume-Uni a eu cependant un impact significatif sur l'évolution du salaire minimum. Il y a eu d'abord l'introduction déjà mentionnée du National Living Wage en 2016 et l'engagement plus récent du nouveau gouvernement conservateur de le porter aux deux tiers du salaire médian. Mais il y a aussi les récentes demandes du Trades Union Congress (TUC, Congrès des syndicats britanniques) ainsi que du Parti travailliste en faveur d'une augmentation substantielle du salaire minimum de 15 % à 10 livres sterling de l'heure (soit 11,16 euros), afin de faire du salaire minimum légal un véritable *living wage*<sup>8</sup>.

En Irlande, une initiative a été lancée en 2014, qui s'inspire de l'expérience du Royaume-Uni (Hurley *et al.*, 2018:23). Elle était portée au départ par des organisations civiques et religieuses, mais elle a rapidement reçu le soutien des syndicats. Chaque année, un groupe technique, composé de chercheurs et de représentants des syndicats et d'autres organisations sociales, détermine le niveau du *living wage* pour un travailleur individuel.

7. Living Wage Foundation, « For the Real Cost of Living », 2020, <https://www.livingwage.org.uk>.

8. F. O'Grady, « Twenty years after the minimum wage, the fight against in-work poverty goes on », *The Times*, April 1<sup>st</sup>, 2019 ; TUC, « We demand a £10 per hour national living wage », April 2, 2019, <https://www.tuc.org.uk/news/we-demand-ps10-hour-national-living-wage>.

L'évaluation du groupe pour 2019 était de 12,3 euros de l'heure, soit 26 % de plus que le salaire minimum légal de 9,8 euros. Même après l'ajustement de ce dernier à 10,1 euros en janvier 2020, la différence est encore de 22 %. Le *living wage* est ainsi devenu un point de référence important dans les débats sur l'ajustement régulier du salaire minimum. De nombreuses organisations, telles que l'Irish Trades Union Congress (ITUC, Congrès irlandais des syndicats), préconisent « qu'à moyen terme, le taux horaire du salaire minimum soit aligné sur le *living wage* » (ITUC, 2017:10).

L'usage du terme *living wage* est pour l'essentiel limité au monde anglophone. Toutefois, des débats sur le salaire minimum décent se déroulent dans presque tous les pays de l'Union européenne (Hurley *et al.*, 2018:24-25 ; voir également le tableau 1). En Allemagne, toute la campagne pour l'introduction d'un salaire minimum légal a mobilisé l'argument selon lequel les salaires doivent être suffisants pour vivre sans prestations publiques complémentaires. Cependant, dès son introduction en 2015, il était clair que le niveau du salaire minimum n'était pas suffisant pour une vie décente aux yeux des partisans d'un salaire minimum beaucoup plus élevé. Plus récemment, les partis de gauche au Parlement (SPD, Bündnis 90/Die Grünen et Die Linke), ainsi que les syndicats, ont commencé à réclamer une augmentation du salaire minimum à 12 euros de l'heure (Pusch, Schulten, 2019) qui serait bien plus proche d'un *living wage*. Cela impliquerait une augmentation de 28 % du salaire minimum qui est actuellement de 9,35 euros de l'heure. Ce débat est par ailleurs étroitement lié à l'idée d'une politique européenne : la confédération syndicale allemande Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) soutient désormais l'idée que le salaire minimum en Europe devrait être au moins égal à 60 % du salaire médian, ce qui, en Allemagne, correspondrait à environ 12 euros<sup>9</sup>.

On retrouve aussi des initiatives en faveur d'une augmentation du salaire minimum dans les trois pays du Benelux. S'inspirant de la campagne américaine « Fight for \$15 », la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) a lancé en 2018 une campagne nationale « Fight for €14 » pour un salaire minimum de 14 euros de l'heure (Flohimont, 2019). Ce salaire serait supérieur de 42 % au salaire minimum actuel de 9,85 euros. En 2019, une campagne similaire a été lancée par la Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, Confédération syndicale des Pays-Bas) pour réclamer également un salaire minimum de 14 euros<sup>10</sup>. Enfin, Onafhangege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg (OGBL, Confédération syndicale indépendante du Luxembourg) revendique une augmentation « structurelle » de 10 % du salaire minimum en plus de l'ajustement régulier, ce qui le porterait à

9. R. Hoffmann, « DGB-Chef Reiner Hoffmann im Interview. "Zwei Tage mehr Urlaub wären Anreiz, in die Gewerkschaft einzutreten" », *Rheinische Post*, 21. Juli 2019, <https://bit.ly/2WZzwTU>.

10. D. R. Esselbrugge, « Wettelijk minimumloon moet omhoog naar 14 euro », FNV, Press Release, April 14, 2019, <https://bit.ly/36sXkTr> ; voir aussi Boumans (2020).

13,62 euros de l'heure. Bien que le Luxembourg dispose déjà du salaire minimum de loin le plus élevé d'Europe, son niveau actuel n'est pas suffisant pour une vie décente selon les calculs de la Chambre des salariés <sup>11</sup>.

Même en France, où le salaire minimum relatif est aussi l'un des plus élevés (environ 60 % du salaire médian) les syndicats, avec le soutien de certains partis politiques, réclament un « coup de pouce » en plus de la revalorisation automatique. La CGT revendique par exemple un salaire minimum de 1 800 euros par mois (11,87 euros de l'heure), soit 17 % de plus que son niveau actuel <sup>12</sup>. L'idée d'une politique européenne de salaire minimum bénéficie traditionnellement d'un soutien assez large en France, même si les propositions varient considérablement : elles vont de 50 % du salaire médian pour LREM, à 60 % pour Les Verts, 65 % pour le Parti socialiste et 75 % pour La France insoumise <sup>13</sup>.

Le *living wage* est également une question politique essentielle en Espagne, où le gouvernement a augmenté le salaire minimum de 22 % en janvier 2019 <sup>14</sup>. Comme l'économie espagnole a plutôt bien absorbé cette augmentation spectaculaire et que les prévisions négatives en matière d'emploi n'ont pas été confirmées, le nouveau gouvernement de gauche composé du parti socialiste PSOE et d'Unidas Podemos a suscité en janvier 2020 un accord entre les syndicats et les associations d'employeurs pour une nouvelle augmentation de 5,6 % du salaire minimum à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le gouvernement se fixe également l'objectif de porter le salaire minimum à 60 % du salaire moyen brut d'ici à 2024, conformément à la recommandation de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe <sup>15</sup>. Cela correspondrait à une nouvelle augmentation de 26 % par rapport au niveau actuel de 950 euros par mois. Les syndicats espagnols (Confederación Sindical de Comisiones Obreras – CCOO, commissions ouvrières et Union générale des travailleurs – UGT) soutiennent cet objectif.

L'Autriche constitue un cas particulier car c'est l'un des rares pays de l'Union européenne à ne pas avoir de salaire minimum légal national. Mais elle dispose d'une couverture très large de la négociation, de sorte que les conventions collectives apportent une protection complète en matière de salaire minimum. L'Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB, confédération

11. Chambre des salariés du Luxembourg, avis II/62/2018 relatif au projet de loi modifiant l'article L. 222-9 du Code du travail, <https://bit.ly/2AFcrxj>.

12. « Un salaire minimum en France et dans chaque pays européen », *Repères revendicatifs*, Fiche n° 13, CGT, février 2018, <https://bit.ly/3c1Tq4U>.

13. E. Barthelet, M. Charrel, « Élections européennes : l'instauration d'un Smic européen divise les candidats français », *Le Monde*, 20 mai 2019.

14. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Real Decreto 1462/2018 de 21 de diciembre de 2018, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019, *Boletín Oficial del Estado*, n° 312, 27 de diciembre de 2018, <https://www.boe.es/boe/dias/2018/12/27/pdfs/BOE-A-2018-17773.pdf>.

15. E.O. Socorro, « El PSOE quiere subir el salario mínimo hasta los 1200 euros », *El Economista*, 11 de abril de 2019, <https://bit.ly/2X3RqVD>.

autrichienne des syndicats) s'est malgré tout fixé depuis longtemps l'objectif de disposer d'une cible de salaire minimum interprofessionnelle dans les négociations collectives. Après avoir obtenu un salaire minimum de 1 500 euros dans presque toutes les branches, le nouvel objectif est de passer à 1 700 euros, soit une augmentation de 13 % (Hofmann, Zuckerstätter, 2019). Le cas autrichien est ainsi un bon exemple de la manière dont une politique européenne peut être mise en œuvre dans les pays ne disposant pas d'un salaire minimum national légal.

**Tableau 1. Une sélection de revendications et de campagnes syndicales et d'initiatives gouvernementales visant à une augmentation substantielle du salaire minimum en Europe**

Pays	Salaire minimum en vigueur	Revendications syndicales et initiatives gouvernementales	Augmentation envisagée
Allemagne	9,35 € de l'heure	<b>12 €</b> de l'heure DGB, Confédération allemande des syndicats	28 %
Autriche *	1 500 € par mois	<b>1 700 €</b> par mois ÖGB, Confédération autrichienne des syndicats	13 %
Belgique **	9,85 € de l'heure 1 627 € par mois (pour 38 heures hebdomadaires)	<b>14 €</b> de l'heure FGTB/ABVV, Fédération générale du travail de Belgique	42 %
Espagne	5,76 € de l'heure 950 € par mois	<b>1 000 €</b> par mois ( <b>6,06 €</b> de l'heure) Objectif à long terme à 60 % du salaire moyen national, soit <b>1 200 €</b> par mois ( <b>7,27 €</b> de l'heure) CCOO, Commissions ouvrières et UGT, Union générale des travailleurs Le plan du gouvernement est de 60 % du salaire moyen national à la fin du mandat en 2024	5 % 26 %
France	10,15 € de l'heure 1 539 € par mois	<b>1 800 €</b> par mois ( <b>11,87 €</b> horaire) CGT, Confédération générale du travail	17 %
Irlande	10,10 € de l'heure	<b>12,3 €</b> de l'heure ( <i>living wage</i> calculé) ITUC, Congrès irlandais des syndicats	22 %
Luxembourg	12,38 € de l'heure	<b>13,6 €</b> de l'heure OGBL, Confédération générale du travail du Luxembourg	10 %



Pays	Salaire minimum en vigueur	Revendications syndicales et initiatives gouvernementales	Augmentation envisagée
Pays-Bas **	10,14 € de l'heure 1 654 € par mois (pour 37,5 heures hebdomadaires)	<b>14 €</b> de l'heure FNV, Confédération syndicale des Pays-Bas	38 %
Pologne	2 600 zloty par mois (605 €)	<b>4 000 zloty (931 €)</b> par mois d'ici 2024 selon un plan du gouvernement	Plus de 50 %
Portugal	3,83 € de l'heure 635 € par mois	<b>800 €</b> par mois ( <b>4,82 €</b> de l'heure) UGT, Union générale des travailleurs	26 %
		<b>850 €</b> par mois ( <b>5,12 €</b> de l'heure) CGTP, Confédération générale des travailleurs portugais	34 %
République tchèque	87,30 CZK de l'heure (3,4 €) 14 600 CZK par mois (569 €)	<b>108 CZK</b> horaire ( <b>4,71 €</b> ), <b>18 025 CZK</b> par mois ( <b>702 €</b> ) = 50 % du salaire moyen ČMK OS, Confédération tchéco-morave des syndicats	24 %
Royaume-Uni	8,72 £ de l'heure (9,93 €)	<b>10 £</b> de l'heure ( <b>11,39 €</b> ) TUC, Congrès des syndicats Le plan du gouvernement est de 66 % du salaire moyen national à la fin de 2024	15 %
Slovaquie	3,33 € de l'heure 580 € par mois	<b>640 €</b> par mois, <b>3,68 €</b> de l'heure = 60 % du salaire moyen KOZ SR, Confédération des syndicats de la République slovaque Gouvernement : nouvelle loi disposant 60 % du salaire moyen national si absence d'accord entre syndicats et employeurs	10 %
Slovénie	5,44 € de l'heure	En 2010, à la suite d'une campagne lancée par la confédération syndicale ZSSS (Association slovène des syndicats libres), le salaire minimum a été augmenté de 23 % ; le salaire minimum a été ensuite maintenu à environ 60 % du salaire médian national	23 % en 2010

Note : la conversion de la couronne tchèque (CZK), de la livre sterling (£) et du zloty en euros est basée sur le taux de change annuel moyen de 2019.

\* Il n'y a pas de salaire minimum légal en Autriche. En revanche, les conventions collectives prévoient une norme de salaire minimum pour les plus bas salaires.

\*\* En Belgique et aux Pays-Bas, le salaire minimum est déterminé sur une base mensuelle. Le salaire minimum horaire indiqué dans le tableau est basé sur la durée moyenne hebdomadaire de travail conventionnelle.

Enfin, il existe également de nombreuses initiatives en faveur d'une augmentation significative des salaires minima dans les pays de l'Europe centrale et orientale. En Slovénie, Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS, Association slovène des syndicats libres) a lancé une vaste campagne en 2009, qui a connu un grand succès. En 2010, le salaire minimum a été augmenté de 23 % et a ainsi dépassé le *living wage*. Depuis lors, la Slovénie dispose d'un salaire minimum équivalant à environ 60 % du salaire médian, soit l'un des niveaux relatifs les plus élevés (Poje, 2019). Le cas slovène peut être considéré comme l'une des premières campagnes en faveur d'un *living wage* à avoir réussi en Europe.

Dans les pays du groupe de Visegrád<sup>16</sup>, les syndicats et les gouvernements s'efforcent aujourd'hui de parvenir à une augmentation substantielle du salaire minimum. En République tchèque, la Českomoravská konfederace odborových svazů (ČMK OS, Confédération tchéco-morave des syndicats) vise une augmentation de 24 %. En Slovaquie, le gouvernement vient de modifier la réglementation sur le salaire minimum dans le but de le faire passer à 60 % du salaire moyen national. De même, le gouvernement polonais a augmenté le salaire minimum de 15,6 % en 2020, au-delà de la revendication syndicale qui était de 12 %. Il a en outre annoncé son intention d'augmenter le salaire minimum actuel de 2 600 zlotys (605 euros) à 4 000 zlotys (931 euros) d'ici à 2024, ce qui représenterait une augmentation de plus de 50 % (Owczarek, 2019).

Au-delà des spécificités nationales, toutes les campagnes et initiatives répertoriées dans le tableau 1 partagent l'objectif explicitement déclaré de la Commission européenne d'établir des salaires minima justes ou adéquats permettant aux travailleurs de vivre de ce qu'ils gagnent. C'est donc une situation très favorable pour que l'initiative de la Commission et les différentes initiatives nationales puissent se renforcer mutuellement.

On a vu que dans la plupart des pays disposant d'un salaire minimum interprofessionnel, il existe des initiatives visant à faire de celui-ci un véritable *living wage*. Cependant, à l'exception de l'Autriche, ce type d'initiative est largement absent dans les pays sans salaire minimum légal tels que les pays nordiques, Danemark, Finlande et Suède, mais aussi en Italie où il n'existe que des minima de branches. Cette absence d'initiatives est associée à une vision très sceptique à l'égard de tout projet de salaire minimum européen. Ce scepticisme s'explique par la couverture élevée des conventions collectives (80 % et plus) qui garantissent un salaire minimum pour la majorité des travailleurs. Dans la plupart des branches, ce salaire minimum conventionnel est supérieur au seuil de pauvreté de 60 % du salaire médian national à plein temps (Alsos *et al.*, 2019 ; Schulten, Müller, 2020).

16. République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie.

En Italie, par exemple, ce n'est que dans deux secteurs (nettoyage industriel et gestion d'installations et services de sécurité) que le salaire minimum conventionnel est inférieur au seuil de pauvreté (Schulten, Müller, 2020).

Cette résistance à l'initiative européenne repose principalement sur la crainte qu'un instrument juridique européen puisse perturber la conception volontariste des relations professionnelles qui prévaut dans ces pays. Un tel instrument pourrait porter atteinte à l'autonomie de la négociation collective, réduire l'effet contraignant des conventions collectives, exercer une pression à la baisse sur les salaires, ou encore réduire les incitations à s'organiser, aussi bien chez les salariés que chez les employeurs (Alsos *et al.* 2019 ; Schulten *et al.*, 2016)<sup>17</sup>. Toutefois, un examen plus approfondi du débat dans les différents pays donne une image plus nuancée. Certes, au Danemark et en Suède, tous les acteurs politiques, y compris employeurs et syndicats, restent fermement opposés à l'introduction d'un salaire minimum national et à une initiative européenne sur le salaire minimum. Mais, en Italie, les demandes d'instauration d'un salaire minimum légal ont été soutenues par des partis politiques de tous bords, y compris la Lega (La Ligue), le Movimento 5 Stelle (M5S, Mouvement 5 Étoiles), le Partito Democratico (PD social-démocrate) et, plus à gauche, le Partito Rifondazione Comunista (PRC, Parti de la refondation communiste). Quant aux syndicats, leur préférence va à l'introduction d'un mécanisme légal d'extension de toutes les conventions collectives conclues par des organisations représentatives, plutôt qu'un salaire minimum légal. En Finlande, malgré leur opposition à l'introduction d'un salaire minimum légal national, soutenue notamment par le parti de gauche Vasemmistoliitto, les syndicats continuent à soutenir l'initiative de la Commission.

## Conclusion

Il est difficile de dire aujourd'hui si nous sommes vraiment sur la voie d'un salaire minimum européen. Les vives critiques qui ont notamment été exprimées dans les pays dépourvus d'un salaire minimum légal ont rendu plus difficile la recherche d'une approche commune au niveau européen. Toutefois le document de consultation de la Commission montre qu'elle est consciente de ces préoccupations : elle déclare en effet que « toute action éventuelle de l'Union européenne dans le domaine des salaires minimum (...) respecterait les traditions nationales, l'autonomie des partenaires sociaux et la liberté de négociation collective. Elle ne chercherait pas à établir un mécanisme uniforme pour fixer le salaire minimum (...), ne viserait

17. Voir aussi « Nordic countries at odds with EU over minimum wage », *The Guardian*, January 12, 2020, <https://bit.ly/3gnSpaN>.

pas à introduire un salaire minimum légal dans les pays où les conventions collectives sont nombreuses et où les salaires sont fixés exclusivement au moyen de telles conventions » (Commission européenne, 2020:2).

Ce passage illustre clairement le souci de la Commission de veiller à ce que la logique des systèmes nationaux de négociation et de fixation des salaires ne soit pas remise en cause par l'initiative. Cependant, le souvenir de la manière dont la crise a été gérée, avec une politique active de démantèlement des systèmes de négociation collective, reste ancré et continue de saper la confiance dans les garanties de la Commission.

Le principal défi pour la Commission sera par conséquent d'obtenir un soutien politique à son initiative en incluant dans sa proposition des dispositions fortes visant à protéger les systèmes de négociation qui fonctionnent bien : la liberté de la négociation collective ne doit pas être compromise par l'instrument juridique proposé. Les systèmes de négociation devraient également être protégés contre d'éventuelles décisions de justice qui donnent en pratique la priorité aux libertés économiques sur les droits sociaux. C'était au fond la logique de l'affaire Laval de 2007, quand la Cour de justice européenne s'était prononcée en faveur des libertés de circulation et d'établissement, quitte à restreindre le droit des syndicats suédois à mener des actions syndicales.

Un autre argument avancé contre une politique européenne de salaire minimum est qu'il n'existe pas de fondement juridique solide à une telle initiative au niveau européen. L'article 153, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exclut explicitement la question des salaires de ses compétences en matière de politique sociale (De Baere, Gutman, 2017). Toutefois, il ressort du document de consultation que la Commission entend fonder son initiative sur les articles 151 et 153, paragraphe 1b, visant à améliorer les conditions de vie et de travail en Europe tout en respectant les limites imposées par l'article 153. Autrement dit, tout instrument juridique prévoyant un salaire plancher en pourcentage du salaire médian ne vise pas à uniformiser les composantes individuelles ou collectives du salaire, et n'interfère donc pas avec les modalités nationales de fixation des salaires, que ce soit par la loi ou les conventions collectives. C'est pour cette raison que Wixforth (2019) conclut que l'article 153 (1b) du TFUE est une base juridique appropriée pour une telle initiative.

L'initiative de la Commission européenne pourrait donc ouvrir une nouvelle page dans la longue histoire du débat sur une politique européenne en matière de salaire minimum. C'est pourquoi nous avons suggéré une approche pragmatique consistant à prendre 60 % du salaire national médian brut à plein temps comme définition d'un salaire minimum équitable. Un tel objectif est facile à mettre en œuvre et, ce qui est probablement tout aussi important, il est très lisible. Sa réalisation signifierait une

augmentation de salaire significative et une amélioration sensible de leurs conditions de vie pour des millions de travailleurs à bas salaire (Fernández-Macías, Vacas-Soriano, 2016). En outre, un examen attentif des données internationales montre que de telles augmentations du salaire minimum n'auraient pas d'effets négatifs importants sur l'emploi (Dube, 2019).

En outre, porter le salaire minimum à 60 % du salaire médian contribuerait, dans de nombreux pays, à la croissance économique en stimulant la demande intérieure. L'établissement de cette norme devrait toutefois s'accompagner de mesures visant à garantir qu'elle correspond effectivement à un salaire assurant un niveau de vie décent. L'objectif de 60 % du salaire médian doit être apprécié en fonction des critères nationaux utilisés pour définir un salaire minimum équitable. Par ailleurs, la Commission devrait développer d'autres initiatives pour soutenir les négociations de branche en tant que principal outil pour redresser la structure globale des salaires.

Dans les conditions actuelles de la crise du COVID-19, il existe cependant un risque sérieux que l'initiative européenne soit mise en veilleuse et reportée à des temps meilleurs. Pourtant, c'est précisément la crise sanitaire qui a servi de révélateur à l'importance de salaires minima adéquats. Elle a rendu visibles de nombreux travailleurs payés au salaire minimum, qui sont désormais reconnus comme des « travailleurs essentiels », indispensables au maintien de la vie sociale dans les conditions de la pandémie. Compte tenu de leur importance pour la société, il est évident que cette « armée de héros du salaire minimum » – comme les a appelés la secrétaire générale du TUC, Frances O'Grady (2020) – mérite non seulement d'être applaudie mais aussi de bénéficier d'une augmentation substantielle de leurs salaires.

La crise a également clairement démontré que des normes décentes en matière de salaire minimum sont une question importante pour la stabilité sociale et politique, en particulier lorsqu'il s'agit d'un blocage de l'économie : dans plusieurs pays européens le salaire minimum est ainsi considéré comme une norme minimale pour l'indemnisation du chômage partiel (Müller, Schulten, 2020). Enfin, une reprise économique de sortie de crise nécessite non seulement d'énormes investissements, mais aussi une relance significative de la demande privée à laquelle une initiative européenne pour des salaires minima équitables pourrait apporter une contribution importante.

## Références bibliographiques

- Adams Z., Deakin S. (2017), « The right to a fair remuneration », *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford, Hart Publishing, p. 198-219.
- Alsos K., Nergaard K., Van Den Heuvel A. (2019), « Collective bargaining as a tool to ensure a living wage. Experiences from the Nordic countries », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 351-365, <https://doi.org/10.1177/1024258919861202>.
- Anker R., Anker M. (2017), *Living wages around the world: Manual for measurement*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Boumans S. (ed.) (2020), *Denkend aan 14 euro. Over het minimumloon en de lage-lonenindustrie*, Amsterdam, VanGennep.
- Clary B. J. (2009), « Smith and living wages: Arguments in support of a mandated living wage », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 68, n° 5, p. 1063-1084, <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2009.00653.x>.
- Commission européenne (2020), « Première phase de consultation des partenaires sociaux au titre de l'article 154 TFUE sur une éventuelle action visant à relever les défis liés à un salaire minimum équitable », *Document de consultation C(2020) 83 final*, <https://bit.ly/2zOSV0Q>.
- D'Arcy C., Finch D. (2019), « The calculation of a living wage: The UK's experience », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 301-317, <https://doi.org/10.1177/1024258919847313>.
- De Baere G., Gutman K. (2017), « The basis in EU constitutional law for further social integration », in Vandenbroucke F., Barnard C., De Baere G. (eds), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 344-384, <https://doi.org/10.1017/9781108235174.015>.
- Dube A. (2019), *Impacts of minimum wages: Review of the international evidence*, November, <http://bit.ly/31qSN1n>.
- Fernández-Macías E., Vacas-Soriano C. (2016), « A coordinated European Union minimum wage policy? », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, n° 2, p. 97-113, <https://doi.org/10.1177/0959680115610725>.
- Figart D.M. (ed.) (2004), *Living Wage Movements: Global Perspectives*, Abingdon, Routledge.
- Flohimont O. (2019), « "Fight for 14". The campaign for a decent minimum wage of €14 per hour in Belgium », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 381-386, <https://doi.org/10.1177/1024258919862088>.
- Glickman L.B. (1997), *A Living Wage: American Workers and the Making of Consumer Society*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gottschall K., Schröder T. (2013), « "Familienlohn" – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung », *WSI-Mitteilungen*, 3/2013, p. 161-170, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2013\\_03\\_Gottschall.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2013_03_Gottschall.pdf).
- Heery E., Hann D., Nash D. (2017), « The Living Wage campaign in the UK », *Employee Relations*, vol. 39, n° 6, p. 800-814, <https://doi.org/10.1108/ER-04-2017-0083>.
- Herr H., Herzog-Stein A., Kromphardt J., Logeay C., Nüß P., Pusch T., Schulten T., Watt A., Zwiener R. (2017), « Makroökonomische Folgen des gesetzlichen

- Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission », *Vergabe*, n° 526652, Projektvergabe durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), IMK, Hans-Böckler-Stiftung., <https://bit.ly/2TAobb5>.
- Hirsch D., Valadez-Martinez L. (2017), *The Living Wage*, Newcastle, Agenda Publishing.
- Hofmann J., Zuckerstätter S. (2019), « Living wages: A reasonable goal or a surrender of minimum wages? An Austrian perspective », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 373-379, <https://doi.org/10.1177/1024258919867790>.
- Horton A., Wills J. (2019), « Impacts of the living wage on in-work poverty », in Lohmann H., Marx I. (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 228-244.
- Hurley J., Vacas-Soriano C., Muraille M., Lantto E. (2018), *Concept and Practice of a Living Wage*, Eurofound, <https://bit.ly/2M2G3XC>.
- Ilsøe A. (2016), « From living wage to living hours – the Nordic version of the working poor », *Labour & Industry*, vol. 26, n° 1, p. 40-57, <https://doi.org/10.1080/10301763.2016.1152534>.
- ITUC (2017), *Submission to the Low Pay Commission's Review of the Minimum Hourly Rate of Pay*, [https://www.ictu.ie/download/pdf/submission\\_to\\_low\\_pay\\_commission\\_feb\\_2017.pdf](https://www.ictu.ie/download/pdf/submission_to_low_pay_commission_feb_2017.pdf).
- Johnson M., Koukiadaki A., Grimshaw D. (2019), « The Living Wage in the UK: Testing the limits of soft regulation? », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 319-333, <https://doi.org/10.1177/1024258919845768>.
- Kaufman B.E. (2010), « Institutional economics and the minimum wage: Broadening the theoretical and policy debate », *Industrial & Labor Relations Review*, vol. 63, n° 3, p. 427-453, <https://doi.org/10.1177/001979391006300304>.
- Lawton K., Pennycook M. (2013), *Beyond the bottom line: The challenges and opportunities of a living wage*, IPPR & Resolution Foundation, <http://bit.ly/2PG24ge>.
- Lohmann H. (2018), « The concept and measurement of in-work poverty », in Lohmann H., Marx I. (eds.), *Handbook on In-Work Poverty*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 7-25, <https://doi.org/10.4337/9781784715632>.
- Manning A. (2003), *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*, Princeton, Princeton University Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctt5hhpvk>.
- Marx K. (1867), *Le Capital. Critique de l'économie politique*, Livre I, Paris, Éditions sociales, [http://classiques.uqac.ca/classiques/Marx\\_karl/capital/capital.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Marx_karl/capital/capital.html).
- Müller T., Schulten T. (2020), « Ensuring fair short-time work – A European overview », *ETUI Policy Brief*, n° 7/2020, <https://bit.ly/37Vye04>.
- Müller T., Vandaele K., Waddington J. (2019), « Conclusion: Towards an endgame », in Müller T., Vandaele K., Waddington J. (eds.), *Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame*, Brussels, ETUI, p. 625-668, <https://bit.ly/3eiWNWJ>.
- Owczarek D. (2019), « Soziale Probleme lösen oder Wähler gewinnen? Die Sozialpolitik der PiS seit 2015 », *Polen-Analysen*, n° 246, 1. November, <https://doi.org/10.31205/PA.246.01>.

- Parlement européen, Conseil de l'Union européenne, Commission européenne (2017), *Socle européen des droits sociaux*, <https://bit.ly/2y8AKCN>.
- Poje A. (2019), « The introduction of a “monthly living wage” in Slovenia », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 335-350, <https://doi.org/10.1177/1024258919855180>.
- Pusch T., Schulten T. (2019), « Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen und Perspektiven », *Wirtschaftsdienst*, vol. 99, n° 5, p. 335-339, <https://bit.ly/3elp3rO>.
- Ryan J.A. (1912), *A Living Wage – its Ethical and Economic Aspects*, London, MacMillan, <https://archive.org/details/livingwageitseth00ryan>.
- Schulten T. (2008), « Towards a European minimum wage policy? Fair wages and social Europe », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n° 4, p. 421-439, <https://doi.org/10.1177/0959680108097494>.
- Schulten T., Lübker M. (2020), « WSI Mindestlohnbericht 2020. Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch? », *WSI-Report*, n° 55, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_55\\_2020.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_55_2020.pdf).
- Schulten T., Müller T. (2015), « European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining », in Lehndorff S. (ed.), *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*, Brussels, ETUI, p. 331-363, <https://bit.ly/2XqkRjO>.
- Schulten T., Müller T. (2019), « What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 267-284, <https://doi.org/10.1177/1024258919873989>.
- Schulten T., Müller T. (2020), *Between Poverty and Living Wages: Minimum Wage Regimes in the European Union*, European Studies for Social and Labour Market Policy n° 1/2020, Study commissioned by Özlem Alev Demirel, MdeP, GUE/NGL, European Parliament, Brussels.
- Schulten T., Müller T., Eldring L. (2016), « Pour une politique de salaire minimum européen : perspectives et obstacles », *La Revue de l'IREN*, n° 89, p. 89-117, <http://bit.ly/3bqFPFs>.
- Smith A. (1776/1843), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin et Cie, Libraires.
- Stabile D. (2008), *The Living Wage: Lessons from the History of Economic Thought*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Stabile D. (2016), *The Political Economy of a Living Wage: Progressives, the New Deal, and Social Justice*, New York, Palgrave Macmillan.
- Webb S. (1912), « The economic theory of a legal minimum wage », *Journal of Political Economy*, vol. 20, n° 10, p. 973-998, <https://doi.org/10.1086/252125>.
- Webb S., Webb B. (1897), *Industrial Democracy*, London, Longmans, Green & Co.
- Wixforth S. (2019), *Kurzbewertung – Rechtsgrundlage für eine EU-Rahmenrichtlinie zur Festlegung einer Mindestlohnschwelle*, DGB, 6. Oktober.
- Yellen J.L. (1984), « Efficiency wage models of unemployment », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 2, p. 200-250, <https://www.jstor.org/stable/1816355>.
- Zimmer R. (2019), « Living wages in international and European law », *Transfer*, vol. 25, n° 3, p. 285-299, <https://doi.org/10.1177/1024258919873831>.

## Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage

Jacques FREYSSINET<sup>1</sup>

---

*En 2015, le gouvernement conservateur crée un national living wage (salaire national « permettant de vivre ») avec l'objectif d'atteindre 60 % du salaire médian en 2020. En 2019, un autre gouvernement conservateur porte ce ratio aux deux tiers du salaire médian d'ici 2024. Comment expliquer ces choix alors que le parti conservateur avait combattu en 1998 la création par le gouvernement du New Labour d'un salaire minimum d'un niveau bien inférieur ?*

*L'objectif de long terme est de briser le cercle vicieux « bas salaires – basses qualifications – faible productivité » dans lequel le Royaume-Uni s'est enfermé. L'objectif immédiat est de réaliser des économies sur les prestations sociales en transférant aux entreprises la responsabilité de rendre le travail payant.*

*Si le recul est trop limité pour mesurer l'impact à moyen terme, un premier résultat émerge : la forte augmentation du salaire minimum n'a pas provoqué de choc négatif sur l'emploi, mais elle a eu peu d'impact sur le taux de pauvreté.*

Au mois d'octobre 2015, le gouvernement conservateur annonce, à la surprise générale, la création d'un *national living wage* ou salaire national « permettant de vivre ». L'objectif retenu est d'atteindre 60 % du salaire médian en 2020<sup>2</sup>. En septembre 2019, un autre gouvernement conservateur décide de porter ce ratio aux deux tiers du salaire médian d'ici avril 2024<sup>3</sup>.

Comment expliquer ces choix alors que le parti conservateur avait vigoureusement combattu en 1998 la création par le gouvernement du New Labour d'un salaire minimum national (*national minimum wage*) qui était

1. Chercheur associé à l'Ires.

2. Sous la condition d'une « croissance économique soutenue » (*sustained economic growth*).

3. Si les conditions économiques le permettent (*provided economic conditions allow*).

pourtant d'un niveau sensiblement inférieur ? Pour avancer dans la solution de l'énigme, quelques enseignements tirés de l'histoire doivent être mobilisés (I).

Sur cette base, les facteurs qui ont déterminé la création d'une nouvelle norme salariale peuvent être mieux compris. L'objectif de long terme est de briser le cercle vicieux « bas salaires – basses qualifications – faible productivité » dans lequel le Royaume-Uni s'est depuis longtemps enfermé. L'objectif immédiat est de réaliser de massives économies budgétaires sur les prestations sociales en transférant aux entreprises la responsabilité de rendre le travail payant ou *making work pay* (II).

Si le recul est encore trop limité pour mesurer l'impact à moyen terme du dispositif, les diagnostics à court terme fournissent de premiers résultats. La forte augmentation relative du salaire minimum n'a pas provoqué le choc négatif sur l'emploi qui était annoncé par les économistes orthodoxes ; en revanche, elle n'a pas eu d'impact significatif sur le taux de pauvreté (III).

L'ensemble de ces éléments permet d'alimenter en conclusion un bilan provisoire de la situation au début de l'année 2020 alors que l'objectif de 60 % est atteint et que devrait s'amorcer une trajectoire vers l'objectif des deux tiers du salaire médian.

## I. Les enseignements de l'histoire

Les créateurs du National Living Wage (NLW) peuvent s'appuyer, en premier lieu, sur un siècle d'expériences britanniques en matière de salaires minima fixés par l'État et notamment sur les enseignements tirés de l'introduction du National Minimum Wage (NMW) en 1998 (I.1). Ils doivent, en second lieu, prendre en compte les termes d'un débat ancien, qui a été relancé en 2004, sur les fonctions respectives de la « *predistribution* » et de la redistribution (I.2).

### I.1. Les expériences de salaires minima

Deux phases historiques doivent être distinguées.

#### Des « Fair Wages » aux « Wage Councils »

La place réduite qu'a longtemps occupée le salaire minimum au Royaume-Uni ne peut être comprise qu'en référence au principe de *voluntarism* (volontarisme) qui a été à la base du système britannique de relations professionnelles. En théorie, la relation d'emploi y est réglée par les conventions collectives que signent librement, aux niveaux qu'ils choisissent, d'une part, des employeurs ou des organisations d'employeurs et, d'autre part, des syndicats qui se reconnaissent mutuellement comme des

interlocuteurs légitimes. Dans la pratique, la négociation collective n'existe que là où les syndicats ont la force suffisante pour l'imposer aux employeurs. Attachés au *voluntarism*, les syndicats n'ont longtemps pas été demandeurs d'une intervention de l'État dans le domaine des relations professionnelles, sauf pour garantir l'exercice des libertés syndicales. Il était pour eux essentiel que les travailleurs (et plus tard les travailleuses) prennent conscience que c'est par leur mobilisation dans le cadre des syndicats qu'ils et elles acquièrent des droits et des avantages concrets, principalement en matière de salaires, de durée du travail et de conditions de travail et d'emploi. Au départ, un salaire minimum imposé par l'État n'était acceptable pour les syndicats qu'à titre substitutif et transitoire là où la négociation collective ne s'était pas encore imposée. Cette position doctrinale a coexisté toutefois avec un pragmatisme évolutif <sup>4</sup>.

La première intervention de l'État se manifeste en 1891 par l'adoption de « Fair Wages Resolutions » (Délibérations sur des salaires équitables) qui imposent aux entreprises de respecter les taux de salaire courants dans la profession lorsqu'elles signent des contrats avec des organismes publics. En 1909, le gouvernement met en place des Trade Boards (Chambres par secteur d'activité) dont le nombre augmente progressivement et qui deviennent en 1945 les Wage Councils (Conseils des salaires). Ils sont composés en nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et de salariés auxquels s'adjoignent des personnalités indépendantes. Leur rôle principal est de fixer un taux de salaire de base dans les branches encore dépourvues de négociation collective. Or, l'hypothèse du transitoire ne se vérifie pas. À leur apogée en 1953, les 66 Wage Councils couvrent 3,5 millions de salariées et de salariés. Le gouvernement de Margaret Thatcher abroge dès 1983 les Fair Wage Resolutions puis entreprend la suppression progressive des Wage Councils. Ils sont définitivement liquidés en 1993-1994 sauf ceux couvrant l'agriculture qui subsistent jusqu'en 2013. Lorsqu'un salaire minimum national est créé en 1998, cette expérience, alors toute récente, sert de référence.

### **Création et évolution du National Minimum Wage**

La création d'un salaire horaire minimum national figure dans le programme électoral du New Labour qui remporte les élections de 1997. La loi est adoptée en juillet 1998 pour entrer en application en 1999. Elle crée la Low Pay Commission (LPC, Commission sur les bas salaires). Indépendante du gouvernement, cette instance est composée de trois membres issus

4. Sur l'histoire des interventions publiques : Deakin, Green (2009), LPC (1998, Appendix 5. A Century of Minimum Wage Legislation in the UK) ; LPC (2019a) ; Pyper (2014). Sur les débats théoriques et politiques : Gautié (2018). Sur l'histoire des positions syndicales : Sellers (2017). Ce n'est qu'en 1985 que le Trades Union Congress (TUC) a abandonné son hostilité traditionnelle pour soutenir la demande d'un salaire minimum fixé par l'État.

du patronat, trois membres issus des syndicats, sans que ceux-ci soient les représentants des organisations patronales et syndicales ; il s'y ajoute trois experts indépendants. Elle est dotée de moyens importants pour consulter les différents acteurs, réaliser des enquêtes et commander des recherches. Surtout, elle est chargée de présenter chaque année des propositions de taux de salaire minimum au gouvernement <sup>5</sup>. Ses propositions ont, à ce jour, toujours été adoptées de manière unanime et, en ce qui concerne les taux de salaire des adultes (22 ans et plus, puis 21 ans et plus), toujours respectées par les gouvernements. Il est donc important de comprendre les logiques qui les sous-tendent. En 2014, un groupe d'experts indépendants a tiré les enseignements de 15 années d'expérience du NMW et présenté une synthèse des études réalisées au cours de cette période <sup>6</sup> (Bain, 2014).

Les lettres de mission que le gouvernement adresse à la LPC précisent qu'il s'agit « d'aider le plus grand nombre possible de travailleurs à bas salaires sans exercer d'effet négatif significatif sur l'emploi et sur l'économie » <sup>7</sup>. Comme l'indique le premier rapport de la Commission, il s'agissait au départ de « s'attaquer aux pires cas d'exploitation » (*address the worst cases of exploitation*) avec des recommandations dont « les entreprises puissent assumer la charge » (*business could afford*) (LPC, 1998:X). Le premier président de la LPC rappelle en 2014 qu'au départ les opposants à la création du NMW sont virulents. Ils annoncent une accélération de l'inflation, une perte de compétitivité, une perte d'emploi pour les adultes au profit des jeunes et deux millions de chômeurs supplémentaires avec l'augmentation correspondante des dépenses de *welfare* (protection sociale). La LPC dans son premier rapport est donc d'une extrême prudence. Il faut à ses yeux minimiser les risques qui peuvent porter sur l'emploi, ce qui induit plusieurs choix :

- pour les « adultes » (21 ans et plus <sup>8</sup>), il est proposé un taux initial faible : 3,60 livres en avril 1999 pour passer à 3,70 livres en juin 2000. La modestie de la proposition apparaît à la lumière d'un chiffre que la LPC indique dans le même rapport : si l'on avait réévalué aux prix de 1998 la moyenne pondérée des salaires fixés par les Wage Councils au moment de leur suppression, le taux aurait été de 3,85 livres ;

- l'exclusion des apprentis et des moins de 18 ans est préconisée : ils sont dans une phase d'acquisition d'expérience et/ou de qualification professionnelle qui favorise leurs salaires futurs ;

5. Il n'existe pas de mécanisme d'indexation automatique.

6. Le rapport contient aussi des propositions de réforme qui inspireront largement la création du National Living Wage en 2015 (voir *infra*, II.1).

7. « *The LPC's terms of reference ask it to "recommend levels for the minimum wage rates that help as many low-paid workers as possible without any significant adverse impact on employment or the economy".* »

8. S'écartant de la proposition de la LPC, le gouvernement choisira la tranche des 22 ans et plus.

**Tableau 1. Salaires minima au Royaume-Uni (1999-2020)**

*Salaires horaires en livres courantes*

	National Living Wage	National Minimum Wage				London Living Wage	UK Living Wage
	Tranches d'âge						
		22+	18-21	16-17	Apprentis	18+	18+
1999		3,60	3,00				
2000		3,70	3,20				
2001		4,10	3,50				
2002		4,20	3,50				
2003		4,50	3,80			6,40	
2004		4,85	4,10	3,00		6,50	
2005		5,05	4,25	3,00		6,70	
2006		5,35	4,25	3,40		7,05	
2007		5,52	4,60	3,53		7,20	
2008		5,73	4,70	3,53		7,45	
2009		5,80	4,83	3,57		7,60	
		21+	18-20	16-17	Apprentis		
2010		5,93	4,92	3,64		7,85	
2011		6,08	4,98	3,68		8,30	7,20
2012		6,19	4,98	3,68	2,65	8,55	7,54
2013		6,31	5,03	3,72	2,68	8,80	7,65
2014		6,50	5,13	3,79	2,73	9,15	7,85
2015		6,70	5,30	3,87	3,30	9,40	8,25
	25+	21-24	18-20	16-17	Apprentis		
2016	7,20	6,95	5,55	4,00	3,40	9,75	8,45
2017	7,50	7,05	5,60	4,05	3,50	10,20	8,75
2018	7,83	7,38	5,90	4,20	3,70	10,55	9,00
2019	8,21	7,70	6,15	4,35	3,90	10,75	9,30
2020	8,72	8,20	6,45	4,55	4,15		

Note : en 1999, le premier NMW est fixé en avril ; puis il est fixé en octobre de 2000 à 2016. Le NLW est fixé en avril depuis 2016 et le NMW depuis 2017. Les Living Wages (UK et London) sont fixés en octobre. Sources : GOV.UK et Living Wage Foundation.

- pour les jeunes dans la tranche intermédiaire (18-20 ans <sup>9</sup>), un « taux de développement » (*development rate*) de 3,20 puis 3,30 livres les protégerait contre un risque élevé de chômage <sup>10</sup>.

Ces choix initiaux restrictifs ont permis ensuite des évolutions positives (tableau 1) :

- les améliorations sont indiscutables en ce qui concerne les populations couvertes. Le taux le plus élevé (« adultes ») est avancé en 2010 de 22 à 21 ans. Des taux réduits sont introduits pour des catégories jusqu'alors exclues : d'abord pour les 16-17 ans en 2004, ensuite pour les apprentis en 2012 ;

- en ce qui concerne les niveaux, deux périodes doivent être distinguées (en se limitant au taux « adulte »). Jusqu'à la grande récession, le taux de croissance est supérieur à celui du taux de salaire moyen et l'accroissement de la valeur réelle est de 23 % entre avril 1999 et avril 2009. Ensuite, une baisse de pouvoir d'achat est enregistrée jusqu'à la réforme de 2016 et l'introduction du National Living Wage (*infra* II.1) ; en avril 2015, la baisse est de 4 % relativement à avril 2009 (LPC, 2017a).

Le tableau 1 présente l'évolution depuis l'origine des valeurs du NMW, du NLW ainsi que du *living wage*. Ce dernier est de nature différente. Le NMW est fixé par le gouvernement comme une norme impérative et générale ; la LPC doit s'assurer qu'il n'exerce pas d'effets négatifs sur l'emploi (voir *supra*). Le *living wage* (voir l'encadré) est calculé par une équipe universitaire puis approuvé par une fondation privée ; il est un objectif revendicatif pour les syndicats tandis que les entreprises sont invitées à l'adopter. Il mesure le salaire horaire qui assurerait un revenu décent pour une famille ; compte tenu des différences de coût de la vie, il est calculé séparément pour l'agglomération de Londres et pour le reste du Royaume-Uni. On constate que l'écart qui existait dès l'origine avec le NMW ne s'est pas résorbé.

### Les impacts du National Minimum Wage

Les travaux d'évaluation ont surtout porté sur les conséquences du NMW en matière d'emploi, de salaires et de productivité. La controverse principale, au Royaume-Uni comme dans d'autres pays, concerne les conséquences en matière d'emploi. Les entreprises ont-elles réagi en réduisant l'emploi au niveau du NMW ? Une méta-analyse, qui confronte les résultats de l'ensemble des recherches réalisées jusqu'en 2015, aboutit à des résultats robustes (Hafner *et al.*, 2017 ; voir aussi Stewart, 2011).

9. Le gouvernement choisira 18-21.

10. Ce taux s'appliquerait aussi aux plus de 21 ans pendant les six mois suivant leur accès à un emploi dès lors qu'ils y bénéficieraient d'une formation certifiée (proposition non retenue par le gouvernement).

Quelles que soient les périodes, les variables, les méthodes économétriques retenues, les effets négatifs globaux sur l'emploi sont ou bien économétriquement non significatifs, ou bien quantitativement négligeables <sup>11</sup>.

Seules quelques études dans certaines spécifications donnent des résultats négatifs partiels qui concernent soit une sous-population (les emplois féminins à temps partiel), soit un secteur d'activité (l'hébergement des personnes âgées). Ainsi, Richard Dickens, Rebecca Riley et David Wilkinson, qui concluent à l'absence d'effet global sur l'emploi, ont isolé ensuite le cas des femmes travaillant à temps partiel qui sont de loin la catégorie la plus directement affectée par la création puis par les augmentations du NMW (Dickens *et al.*, 2015). Ils comparent, pour cette catégorie, le groupe directement touché (celles qui à la date de réévaluation du NMW avaient un salaire inférieur) à un groupe témoin (celles qui avaient un salaire supérieur de moins de 10 %). Le taux de rétention dans l'emploi du premier groupe est significativement inférieur à celui du second <sup>12</sup>. Tel n'est pas le cas pour les hommes et les femmes à plein temps <sup>13</sup>. S'il n'y a pas d'effet global sur l'emploi, il est donc possible qu'il y ait un impact négatif sur les catégories ou sur les activités où sont concentrées le plus grand nombre de personnes à bas salaires.

Par ailleurs, Grace Lordan s'est interrogée sur l'effet de l'introduction puis des revalorisations du NMW sur les choix des entreprises en matière d'automatisation ou de délocalisation de la production (Lordan, 2018). Elle étudie l'évolution des emplois à bas salaires occupés par des personnes à faible niveau d'éducation en utilisant différents indicateurs qui mesurent les possibilités d'automatisation ou de délocalisation des postes de travail qu'ils occupent. Quant à l'impact du NMW, elle retrouve le diagnostic d'un effet globalement négligeable, mais localement concentré. L'effet n'est significatif que dans l'industrie manufacturière où il touche plus fortement, toutes autres choses égales, les hommes, les personnes âgées et les minorités ethniques.

Un deuxième ensemble de recherches porte sur l'impact dans le domaine des inégalités de salaire. Depuis la fin des années 1970, les inégalités de salaire horaire ont augmenté sur toute l'étendue de la distribution. Si, à partir de la fin des années 1990, le mouvement se poursuit au sommet de la hiérarchie des salaires, il s'inverse au bas de la hiérarchie : le ratio du 50<sup>e</sup>

11. Il est intéressant de rappeler que Richard Dickens, Stephen Machin et Alan Manning avaient étudié pour la période 1975-1990 l'impact des salaires fixés par les Wage Councils sur l'évolution de l'emploi dans les activités concernées. Utilisant diverses sources statistiques et diverses spécifications économétriques, ils avaient mis en évidence de robustes liens positifs entre l'évolution de l'emploi et celle de l'impact du salaire minimum, mesuré par son rapport au salaire moyen (Dickens *et al.*, 1999).

12. Le taux de rétention dans l'emploi est défini comme la probabilité, si l'on est dans l'emploi à une date donnée, d'être encore dans l'emploi un an plus tard.

13. L'échantillon des hommes à temps partiel est trop faible pour permettre de dégager des résultats significatifs.

## Encadré

***Le living wage***

Au début des années 2000 resurgit au Royaume-Uni la revendication d'un *Living Wage* qui était née à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Il s'agissait à l'origine pour les syndicats et pour d'autres acteurs de la société civile de revendiquer un salaire qui permette de couvrir les besoins fondamentaux et d'assurer des conditions de vie décente à une famille ouvrière. Quelque peu tombé dans l'oubli, le thème est d'abord repris localement par des mouvements sociaux et quelques syndicats. Ils dénoncent la faiblesse des salaires versés par des entreprises sous-traitantes qui emploient des travailleuses et des travailleurs principalement issus des minorités ethniques et de l'immigration. Leurs campagnes prennent des formes militantes novatrices, souvent spectaculaires. Elles remportent de premières victoires à valeur symbolique qui toutefois ne se diffusent que difficilement. De ce fait, après quelques années, une seconde démarche se juxtapose, celle d'un travail de conviction mené à l'échelle nationale par de grandes institutions ou associations pour obtenir des employeurs la mise en œuvre volontaire du *living wage*.

Dans tous les cas, il est indispensable de démontrer aux employeurs, aux pouvoirs publics et à l'opinion publique qu'il existe des méthodes rigoureuses pour évaluer le taux de salaire qui permet d'atteindre un niveau de vie décent. Après que des méthodes différentes ont été expérimentées, un accord est réalisé entre tous les acteurs concernés au sein de la Living Wage Foundation pour adopter une méthodologie développée par des chercheurs de l'Université de Loughborough. Le principe est de partir du calcul d'un revenu minimum décent nécessaire à un ménage pour participer à la vie sociale et d'en déduire un salaire horaire qui permettrait de l'atteindre :

- le revenu minimum décent n'est pas un minimum de survie, mais un revenu qui permet, « au-delà de la nourriture, de l'habillement et du logement, d'assurer les possibilités et les choix nécessaires pour une participation à la vie sociale » ;
- la norme dépend des caractéristiques des familles. Un certain nombre de cas-types sont définis (personne seule ou couple, nombre d'enfants, tranches d'âge de ces enfants). Un revenu minimum décent est calculé pour chaque type de famille ;
- afin de définir le contenu des paniers, les chercheurs sélectionnent des personnes aux caractéristiques variées pour chaque configuration familiale retenue. Elles servent à constituer un ensemble de groupes entre lesquels est organisé un processus itératif jusqu'à l'obtention d'un consensus sur les spécifications et les quantités des biens et de services requis pour assurer un niveau de vie socialement acceptable. Au cours de ce processus itératif, les chercheurs peuvent fournir des avis sur certains aspects, par exemple la qualité nutritive des aliments retenus. Ils doivent ensuite recueillir les prix qui permettent de calculer la valeur des différents paniers ;



- l'acquisition du panier de biens et de services requiert un certain niveau de revenu disponible pour la famille, ce qui est différent du salaire du ou des apporteurs de revenus. Pour passer au salaire, il faut dans un premier temps prendre en compte l'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux et des prestations ou crédits d'impôt que chaque famille est susceptible de subir ou de recevoir. Sous cette condition, on détermine le revenu salarial nécessaire à chaque famille-type. On en déduit un taux de salaire horaire avec l'hypothèse que tous les membres adultes de la famille ont un emploi à plein temps ;

- la représentativité et la richesse de l'information résultent de la variété des cas-types. Cependant, le passage à un taux unique est jugé indispensable pour plusieurs raisons. D'abord, l'action auprès de l'opinion publique, des médias, des responsables politiques requiert un message simple à l'opposé de celui qu'engendrerait la présentation d'une batterie de taux. Ensuite, l'une des fonctions du *living wage* est de mettre en évidence les écarts avec le National Minimum Wage puis avec le National Living Wage ; or ces derniers affichent un taux unique pour la population adulte. Enfin, il est exclu de demander aux employeurs de s'engager sur des *living wages* différents selon les caractéristiques des familles de leurs salariées ou salariés. La solution retenue est de calculer une moyenne des différents taux qui est pondérée selon le poids de chaque famille-type dans la population. Les chercheurs n'ignorent pas que ce choix conduit à accepter que, pour ce taux unique, certaines familles soient en dessous et d'autres au-dessus d'un *living wage* qui correspondrait à leurs caractéristiques.

Les concepteurs du *living wage* insistent sur l'absence d'une solution optimale compte tenu des arbitrages inévitables entre des objectifs hétérogènes : refléter la diversité des structures familiales, délivrer un message simple, obtenir l'accord des différentes parties concernées, garantir la pertinence de la méthode et la fiabilité des sources statistiques...

Sources : Site de la Living Wage Foundation ; voir Freyssinet (2019), avec une bibliographie.

au 5<sup>e</sup> centile baisse de dix points entre 1999 et 2010 (Butcher *et al.*, 2012 ; voir aussi Manning, 2011).

Le ratio NMW/salaire médian est passé de 45,6 % en 1999 à 52,5 % en 2015, principalement au bénéfice des femmes et des emplois à temps partiel (Conlon *et al.*, 2016). Cependant, cette progression n'a pas fait reculer la part des bas salaires<sup>14</sup>. De plus, on observe un phénomène d'enfermement dans les bas salaires avec de faibles taux de sortie (18 % au bout d'une période de dix ans). Enfin, l'effet de diffusion (*spillover*) en direction des salaires immédiatement supérieurs a été faible, ce qui a amplifié la concentration de la distribution au voisinage du minimum.

14. Les bas salaires sont définis par convention comme les salaires horaires inférieurs aux deux tiers du salaire médian.

Les revalorisations du NMW n'ont qu'un effet limité sur les processus généraux de fixation des salaires dans les entreprises (Bryson, Lucchino, 2014). De manière logique, la reconnaissance d'une telle influence par les employeurs est fortement corrélée avec le pourcentage de leurs effectifs qui se situent au voisinage du NMW et elle est plus élevée en l'absence dans l'entreprise de syndicats reconnus pour négocier les salaires.

Une étude d'Alan Manning présente l'intérêt d'un examen conjoint des effets du NMW sur l'emploi et les salaires (Manning, 2016). Il part de l'hypothèse que l'impact doit être fonction, toutes autres choses égales, du poids relatif des personnes susceptibles d'être touchées par le NMW dans différentes sous-populations. L'auteur construit, pour la période 1997-2007<sup>15</sup>, des cellules élémentaires d'emplois en croisant le sexe, les tranches d'âge et les régions. Le graphique 1 confirme les enseignements des autres travaux. Le poids du NMW est corrélé à l'évolution des salaires, indiquant un effet de réduction des inégalités, tandis que la corrélation est nulle avec l'évolution de l'emploi<sup>16</sup>.

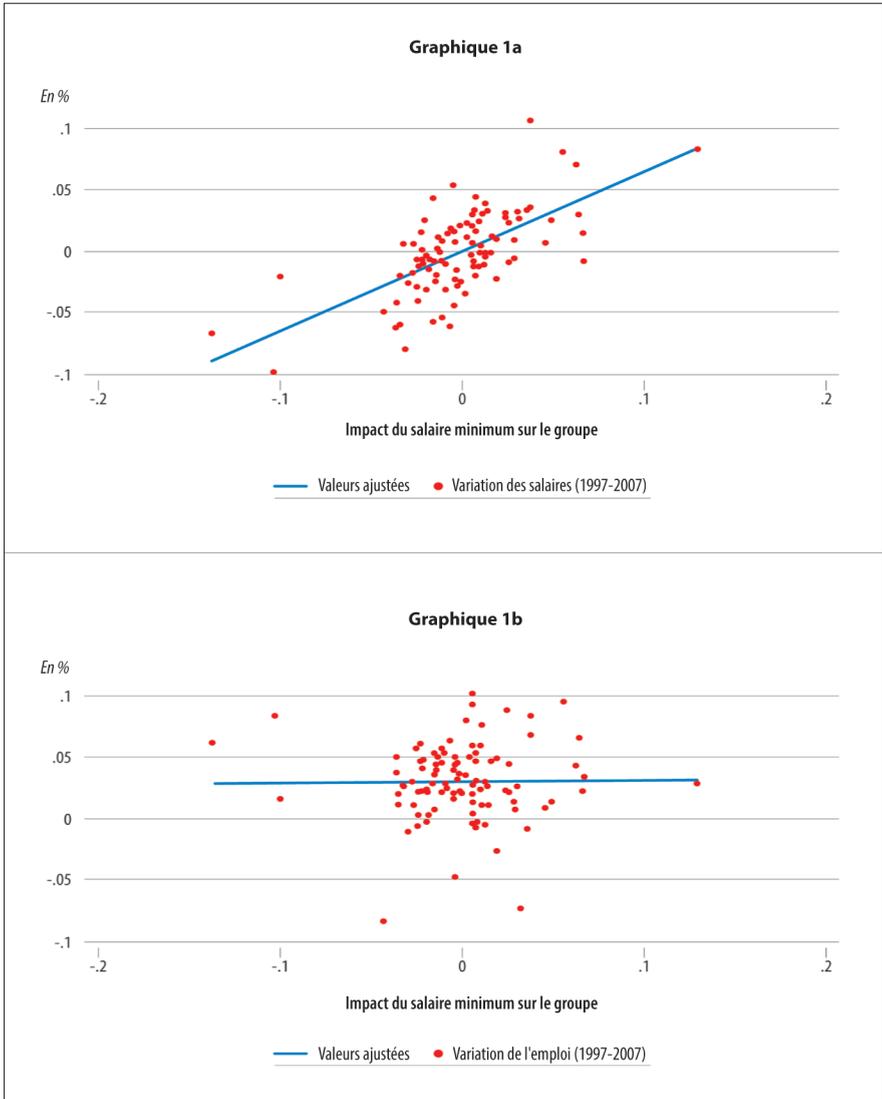
Enfin, certaines études mettent en évidence, jusqu'à la veille de la mise en place du NLW, un impact différentiel positif du NMW sur la productivité du travail dans les entreprises qui sont relativement les plus affectées. Cette relation est vérifiée aussi bien lors de l'introduction du NMW que lors de ses augmentations successives avant 2008 ou encore lors de la période ouverte par la grande récession (Riley, Rosazza Bondibene, 2015). Mais les sources de cette augmentation relative de la productivité sont mal identifiées. Elle ne résulte pas d'une intensification du capital ni d'une réduction de l'emploi. Les autres variables explicatives envisagées (changements organisationnels, investissements en formation, intensification du travail, externalisation, réduction du *turn-over* ou de l'absentéisme, durcissement des critères de recrutement...) ne fournissent pas de résultats significatifs. Les auteurs sont conduits à invoquer soit des variables non mesurées, soit des effets conjoints entre les variables explicatives potentielles (Bernini, Riley, 2016). Par ailleurs, il n'a pas été possible d'isoler un effet propre des variations du salaire minimum sur d'autres variables telles que les prix, les profits ou les investissements.

En résumé, durant les 15 premières années de sa mise en œuvre, le NMW a eu un effet positif sur les bas salaires avec un effet limité de diffusion vers le haut qui a permis une réduction des inégalités en bas de la hiérarchie salariale. Il n'a pas eu globalement d'effets négatifs sur l'emploi tout en s'accompagnant d'une augmentation relative de la productivité dans

15. Soit une période de dix années qui va depuis l'année qui précède l'adoption du NMW jusqu'à l'année qui précède la grande récession.

16. Une même approche finement désagrégée est mise en œuvre dans Bewley, Wilkinson (2015), avec la même conclusion d'un effet nul ou négligeable sur l'emploi.

**Graphique 1. Impact du NMW sur les salaires (1a) et l'emploi (1b) (1997-2007)**



Lecture :

Chaque point représente la situation d'un groupe de population qui est composé de l'ensemble des personnes appartenant au même sexe, à la même tranche d'âge et à la même région. Les coordonnées de ce point mesurent sur l'axe vertical la variation relative des salaires (graphique 1a) et de l'emploi (graphique 1b) pour ce groupe par rapport à la moyenne. Elles mesurent, sur l'axe horizontal, le degré de concentration des bas salaires dans ce groupe par rapport à la moyenne.

La droite d'ajustement horizontale (en bleu dans le graphique 1b) montre que le pourcentage de personnes à bas salaires dans une catégorie de la population (qui est représentée par un point) n'a pas d'effet sur la variation relative de l'emploi pour cette catégorie.

La droite d'ajustement pentue (en bleu dans le graphique 1a) montre que plus le pourcentage de personnes à bas salaires est élevé dans une catégorie de la population (qui est représentée par un point), plus cette catégorie a connu une amélioration relative de son niveau de salaires par rapport à la moyenne.

Source : Manning (2016).

les entreprises les plus affectées. Si ces recherches ont nourri les débats sur les effets exercés par le salaire minimum dans le fonctionnement du marché du travail, un autre débat s'est développé à propos des interactions mal maîtrisées entre la politique du salaire minimum et la politique parallèle des *in-work benefits*.

## **1.2. National Minimum Wage et in-work benefits**

La création du National Living Wage en 2015 s'inscrit dans un débat relancé en 2012 par le *leader* du Labour Party, Ed Miliband. Celui-ci reprend un néologisme créé en 2011 par un professeur américain, Jacob Hacker, qui opposait la « *predistribution* » à la redistribution. La *predistribution* est la distribution primaire des revenus telle qu'elle résulte des rémunérations fixées sur les différents marchés. Elle est ensuite corrigée par la redistribution, c'est-à-dire l'ensemble des prélèvements et des prestations monétaires mis en place par la puissance publique. La thèse de Jacob Hacker, reprise par Ed Miliband, est que l'État doit de préférence intervenir sur la répartition primaire pour empêcher les inégalités de se développer plutôt que de les réduire après coup par la redistribution. Ce point de vue est soutenu par des économistes proches du TUC (Lansley, Reed, 2013 ; Lansley, 2014). Il est également présent en 2015 dans l'ouvrage de synthèse qu'Anthony Atkinson consacre aux inégalités : « L'un des grands thèmes du livre est l'importance d'agir pour rendre moins inégaux les revenus avant impôts et transferts publics » (Atkinson, 2015:165). L'impact de ce débat à l'époque ne peut être compris qu'en référence à la politique menée antérieurement par les gouvernements, aussi bien conservateurs que travaillistes. Pour favoriser simultanément la compétitivité des entreprises et la création d'emplois, ils ont choisi de laisser se développer un vaste secteur d'emplois précaires à bas salaires. En même temps, au nom du slogan « *making work pay* » (« faire que le travail paie »), ils entendaient stimuler l'offre de travail par l'attribution de prestations sociales ou de crédits d'impôt sous conditions de travail (*in-work benefits*).

Les modalités en ont été modifiées à plusieurs reprises, mais elles obéissaient au même principe : une allocation sous conditions de ressources est attribuée aux ménages à bas revenus dès lors que leurs membres fournissent un minimum d'heures de travail. La prestation a longtemps été limitée aux ménages avec enfants avec le Family Income Supplement (supplément de revenu familial) créé en 1970. Il est remplacé en 1986 par le Family Credit (crédit d'impôt familial) à son tour transformé en 1999 en Working Families Tax Credit (crédit d'impôt pour les familles qui travaillent). En 2003, est créé le Working Tax Credit (crédit d'impôt pour ceux qui travaillent), toujours sous conditions de ressources, complété par le Child Tax Credit (crédit d'impôt pour enfant).

Ces prestations ou crédits d'impôt sous conditions de travail ont été progressivement soumis à une triple critique :

- ils ont un coût budgétaire croissant qui sera considéré comme insupportable lorsque la priorité absolue du gouvernement sera la diminution du déficit budgétaire. À partir de 2010, le gouvernement de coalition conservateurs-libéraux amorce une brutale politique de réduction des dépenses sociales <sup>17</sup> ;

- certains observateurs soulignent que ces prestations ou crédits d'impôt sont utilisés par les entreprises pour maintenir de très bas salaires en tirant parti des compléments de ressources ajoutés par l'État ;

- en contradiction avec la thèse de la stimulation de l'offre de travail, une succession d'études démontrent que, dans de nombreux cas-types de ménages, des taux marginaux de prélèvement effectif très élevés peuvent engendrer au contraire une désincitation au travail <sup>18</sup>.

Ce que ces travaux mettent avant tout en évidence, c'est l'irrationalité qui résulte de l'extrême dispersion des impacts sur le revenu net des ménages (Brewer *et al.*, 2009 ; Brewer, De Agostini, 2015 ; Bushe *et al.*, 2015). La question du salaire minimum est donc inextricablement imbriquée à celle du système des prélèvements et des prestations fiscaux et sociaux, en particulier aux règles qui régissent les prestations attribuées sous conditions d'un niveau maximum de revenu et d'une durée minimum de travail.

L'accumulation de travaux d'évaluation du NMW fournit un socle pour les réflexions et les propositions qui conduisent en 2015 à la création du NLW.

## II. Contexte et objectifs de la création du National Living Wage

En 2015, il existe un diagnostic partagé sur l'ampleur du phénomène des bas salaires au Royaume-Uni et sur l'insuffisance des corrections qui ont été apportées par les politiques antérieures (II.1). La surprise naît du fait qu'un gouvernement conservateur adopte une trajectoire ambitieuse d'accroissement du salaire minimum légal à l'encontre de toutes les préconisations des économistes orthodoxes ; on doit s'interroger sur la rationalité sous-jacente à cette initiative (II.2). Entre l'annonce en juillet 2015 de la création du NLW et son entrée en vigueur en avril 2016, les travaux se multiplient pour tenter d'en anticiper l'impact (II.3).

17. En 2012 est annoncée la mise en place progressive de l'Universal Credit, prestation unifiée qui absorbe, entre autres, le Working Tax Credit et le Child Tax Credit (Freyssinet, 2018a ; *infra*, II.1).

18. Le taux marginal de prélèvement est, en cas d'augmentation d'une heure de la durée du travail, la fraction des revenus supplémentaires du travail qui, après prise en compte des modifications du niveau des prélèvements et des prestations, n'entre pas dans le revenu net du ménage.

## **II.1. Un bilan critique de la politique menée à l'égard des bas salaires**

Dans la mesure où le NMW devait constituer l'un des éléments centraux d'une politique de lutte contre la « pauvreté laborieuse » (*working poor*), son efficacité s'est révélée limitée. Pour partie, elle peut avoir été affaiblie par l'ampleur du non-respect de leurs obligations par les employeurs. Mais, fondamentalement, c'est l'étroitesse de la problématique adoptée qui est mise en cause.

### **La persistance des inégalités et de la pauvreté laborieuse**

Un rapport publié en juin 2017 par la Social Mobility Commission (Commission pour la mobilité sociale)<sup>19</sup> repose sur des données statistiques allant jusqu'en 2016, qui est l'année de première mise en œuvre du NLW ; il fournit un état des lieux au point de départ (SMC, 2017). La Commission souligne que les taux d'emploi élevés, qui résultent notamment des politiques d'activation des chômeurs et des inactifs, n'ont été obtenus qu'aux dépens de la qualité des emplois, ce qui a rendu nécessaire en contrepartie le développement des *in-work benefits*. L'introduction du NMW a éliminé les très bas salaires, mais n'a pas réduit le pourcentage des bas salaires qui est resté supérieur à 20 % jusqu'en 2015, proportion plus élevée que dans les autres pays d'Europe occidentale. De même, le taux de travailleurs pauvres a augmenté<sup>20</sup>. La croissance conjointe des emplois hautement et faiblement qualifiés se réalise aux dépens des emplois de qualification intermédiaire. La polarisation du marché du travail s'accompagne d'un rapide développement des diverses formes d'emploi précaire. La Commission préconise donc une politique qui favorise le développement des emplois qualifiés et les mobilités professionnelles ascendantes.

### **Une législation contournée**

À la veille de la création du NLW, le TUC tire la sonnette d'alarme sur le non-respect du NMW (TUC, 2013). Si un million de personnes environ bénéficient du NMW, il estime que le non-respect en concerne au moins 250 000. Les techniques de fraude sont multiples : sous-déclaration du nombre d'heures de travail, classification en travailleurs indépendants ou en stagiaires, obligation de payer ses outils ou son uniforme, fourniture d'un logement à des prix excessifs, rémunération à la pièce avec des objectifs irréalisables... Certes des sanctions sont prévues, mais dix employeurs seulement ont été poursuivis au cours des 15 dernières années. Une procédure de « *name and shame* » (désigner et dénoncer) a ensuite été introduite, mais

19. La Commission est une instance consultative indépendante auprès du ministère de l'Éducation. Voir aussi le bilan établi pour l'année 2017 par la Resolution Foundation, organisme non gouvernemental (D'Arcy, 2017).

20. Par définition, il s'agit des personnes en emploi qui appartiennent à un ménage situé en dessous du seuil de pauvreté.

en 2015 seuls 35 employeurs ont été frappés. La question de l'effectivité sera donc l'un des enjeux majeurs de l'introduction du NLW et la Low Pay Commission y consacra deux rapports spécifiques (LPC, 2017b, 2019b). Le risque existait à ses yeux que l'augmentation du niveau du salaire minimum et donc du nombre de bénéficiaires entraînent un accroissement de l'importance des situations de non-respect.

### **Une problématique étroite**

Le rapport d'évaluation du NMW réalisé par la commission Bain <sup>21</sup>, cité précédemment, a eu une influence déterminante. Tout en soulignant les effets positifs de la politique suivie depuis 1999, il critique l'étroitesse, le court-termisme et la passivité du pilotage du salaire minimum : « Comme la tâche qui lui est donnée est de fixer un taux national obligatoire unique, la LPC à juste titre fonde son jugement sur ce qui est supportable dans les parties les plus vulnérables du marché du travail <sup>22</sup> » (Bain, 2014:33). Le rapporteur énonce en conclusion des propositions qui seront largement reprises dans le projet de National Living Wage :

- d'une part, le NMW n'a agi que sur les très bas salaires et il est resté sans effet sur l'ampleur des populations à bas salaires. Le gouvernement devrait adopter un objectif de réduction de la part des personnes dont le salaire est inférieur aux deux tiers du salaire horaire médian ;

- d'autre part, la politique du NMW s'est située dans le court terme. Les lettres de mission que le gouvernement adresse à la LPC ne concernent que l'année à venir et ne se réfèrent qu'à la situation présente du marché du travail, laissant les entreprises dans l'incertitude sur les évolutions à venir. Le gouvernement devrait afficher un objectif à long terme et laisser à la LPC la responsabilité de fixer la trajectoire permettant de l'atteindre.

L'année qui suit la publication du rapport, le gouvernement met en œuvre dans une large mesure ces deux orientations fondamentales.

## **II.2. Quelle rationalité sous-jacente à la création du NLW ?**

Le 8 juillet 2015, après la victoire électorale des conservateurs, le gouvernement annonce la création du National Living Wage pour les salariées et salariés de 25 ans et plus (Osborne, 2015 ; HM Treasury, 2015 ; Hall, 2016). L'objectif est d'atteindre, au terme de la période allant de 2016 à 2020, un niveau égal à 60 % du salaire médian, c'est-à-dire un salaire horaire supérieur à 9 livres, sous la condition d'une « croissance économique soutenue » (*sustained economic growth*). La Low Pay Commission est chargée de proposer la trajectoire pour y parvenir. La traduction législative

21. George Bain a été le premier président de la LPC.

22. « Because the LPC is tasked with setting a single mandatory national rate, the LPC rightly bases its judgment on what can be borne in the most vulnerable part of the labour market. »

est adoptée en janvier 2016 et le nouveau minimum est fixé à 7,20 livres à dater du 1<sup>er</sup> avril 2016. Le NMW continue à s'appliquer pour les autres tranches d'âge (*infra*, III.3). On peut discerner deux objectifs de fond et un objectif tactique dans cette surprenante conversion des conservateurs à une politique de salaire minimum légal de haut niveau (Grover, 2016 ; Hirsch, 2017).

En premier lieu, le gouvernement reprend un thème traditionnel dans toutes les préconisations de long terme concernant l'économie britannique : il faut sortir d'un équilibre de basse productivité et de bas salaires accompagné d'un haut niveau de protection sociale pour atteindre les caractéristiques opposées à l'image des principaux pays concurrents. Ce mouvement sera accompagné d'une réduction de la fiscalité et des dépenses de protection sociale <sup>23</sup>. Le document budgétaire met en évidence un écart de productivité horaire du travail avec l'Allemagne et la France supérieur à 25 %.

En second lieu, le gouvernement développe un thème plus classique chez les conservateurs : la critique d'un système de protection sociale (*welfare*) qui piège les personnes dans une situation de dépendance aux prestations. Alors que les gouvernements précédents ont traité la question des bas salaires en les subventionnant par des crédits d'impôt, il faut demander aux entreprises de payer de plus hauts salaires tout en diminuant les impôts qui les frappent. Ainsi le coût du *welfare* pourra-t-il être diminué. Après la victoire électorale de 2010, le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux avait déjà, dans le cadre de la priorité donnée à la réduction du déficit budgétaire, imposé des coupes drastiques dans le budget du *welfare* (Freyssinet, 2018b). Le document budgétaire de l'été 2015 annonce un nouveau programme d'économies dans ce domaine d'un montant de 12 milliards de livres d'ici le budget 2019-2020 <sup>24</sup>. L'accroissement du salaire minimum ira donc de pair avec la réduction des *in-work benefits*. Comme le NMW, le NLW sera un instrument d'économies budgétaires. La question des bas salaires est renvoyée à la responsabilité des employeurs : « Il n'est pas juste de continuer à demander aux contribuables de subventionner, par l'intermédiaire du système des crédits d'impôt, les entreprises qui paient les plus bas salaires <sup>25</sup> » (Osborne, 2015).

Une troisième composante, liée à l'opportunité politique, est sous-jacente. Le gouvernement cherche à couper l'herbe sous le pied aux syndicats et aux nombreuses organisations de la société civile qui, depuis des

23. « *The budget (...) introduces a National Living Wage so we move Britain from a low wage, high tax, high welfare economy to a higher wage, lower tax, lower welfare economy* » (HM Treasury, 2015:1).

24. Les chiffres sont donnés selon les années budgétaires qui vont de début avril à fin mars.

25. « *It can't be right that we go on asking taxpayers to subsidise, through the tax credit system, the businesses who pay the lowest wages.* »

années, font campagne pour l'adoption d'un *living wage* (Freyssinet, 2019). L'analogie de vocabulaire est fictive et volontairement ambiguë (encadré 1). Le *living wage* repose sur une estimation des besoins et non, comme le faussement dénommé National Living Wage, sur un pourcentage du salaire médian, c'est-à-dire un indicateur d'inégalité. Le niveau du NLW est d'ailleurs sensiblement inférieur en 2016 à celui du *living wage* (tableau 1). Mais cette habileté tactique a incontestablement créé la confusion et mis en difficulté, au moins initialement, les campagnes de promotion du *Living Wage*<sup>26</sup>.

### II.3. L'introduction du NLW : prévisions et réactions

Le passage en quatre ans d'un salaire minimum de 6,70 livres à un niveau supérieur à 9 livres constituerait un choc sur le marché du travail<sup>27</sup>. En avril 2016, l'augmentation est de 7,5 % relativement au NMW fixé en octobre 2015 et de 10,8 % relativement au niveau du NMW qui s'appliquait un an auparavant en avril 2015<sup>28</sup>. Prévisions, simulations et travaux monographiques se multiplient pour évaluer les impacts potentiels. Nous rendons compte ici des analyses réalisées aussitôt après l'annonce de la création du NLW<sup>29</sup>.

#### L'impact macroéconomique

Dès juillet 2015, l'Office for Budget Responsibility (OBR), organisme public indépendant du gouvernement, fournit les premières prévisions associées aux décisions que vient d'annoncer le gouvernement (OBR, 2015a, 2015b) ; elles seront reprises par le ministère chargé du Travail (DBIS, 2015 ; voir aussi McGuinness, O'Neill, 2016).

Le NLW fixé par le gouvernement à 7,20 livres en avril 2016 passerait à 9,35 livres (10,95 euros) en avril 2020. Il devrait alors bénéficier à trois catégories de personnes :

- celles qui passeraient du NMW au NLW ;
- celles qui se situent aujourd'hui entre ces deux bornes, toucheraient à l'avenir le NLW ;
- celles qui, déjà payés au-dessus du futur NLW, bénéficieraient d'une répercussion (*spillover*) allant de manière dégressive jusqu'au 25<sup>e</sup> centile, soit du fait des clauses des accords collectifs, soit en raison de la politique des

26. Pour le distinguer du National Living Wage, les promoteurs du *living wage* le qualifient désormais fréquemment de *real living wage*.

27. L'augmentation relativement au NMW serait de 40 % sur cinq ans.

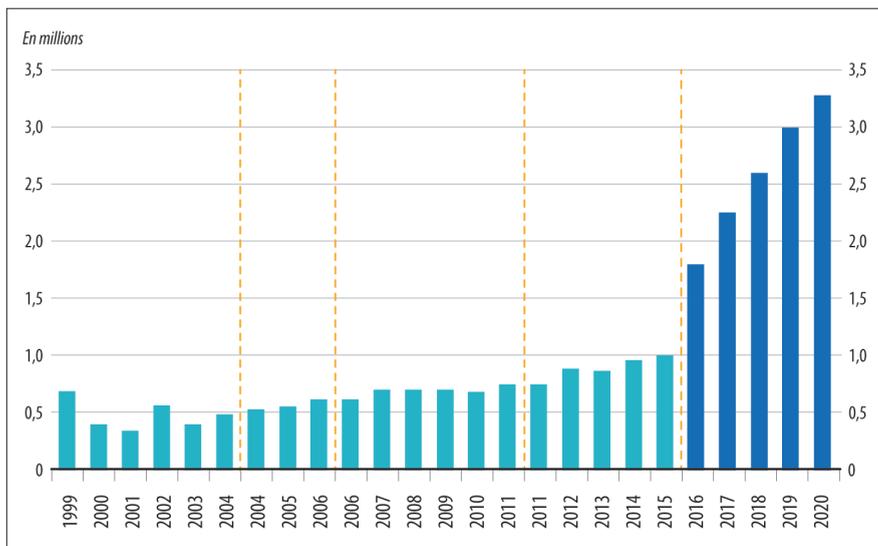
28. Rappelons qu'à l'époque (tableau 1) le NMW était réévalué chaque année au mois d'octobre. Pour mesurer l'ampleur de la variation liée à l'introduction du NLW en avril 2016, il est plus significatif de comparer à la valeur du NMW un an auparavant, en avril 2015, qui était celle fixée en octobre 2014.

29. Les prévisions d'impact sont sensibles aux prévisions macroéconomiques globales. Elles seront donc fréquemment révisées. Nous revenons plus loin sur ce point.

entreprises qui maintiennent un certain degré de hiérarchie salariale. Il y aurait cependant une compression des salaires au bas de la hiérarchie.

Au total, selon la Low Pay Commission, le nombre de personnes de 25 ans et plus bénéficiant directement du NMW ou du NLW connaîtrait une forte croissance pour atteindre 3,3 millions en 2020 (graphique 2).

**Graphique 2. Nombre de personnes de 25 ans et plus percevant le NMW et le NLW (1999-2020)**



Note : 2016-2020 : prévisions de couverture du NLW.  
 Source : LPC (2016a:86).

L'OBR adopte différentes hypothèses sur les réactions qu'auront les entreprises pour limiter la réduction des profits résultant de l'augmentation du coût salarial : réduction de l'emploi ou de la durée du travail, substitutions au bénéfice de personnes de moins de 25 ans, augmentation des prix ou de la productivité... L'impact différentiel le plus probable en 2020 par rapport au contrefactuel serait le suivant :

- Taux de chômage structurel : + 0,2 ;
- Nombre total d'heures de travail : - 0,2 ;
- PIB potentiel : - 0,1 ;
- Profits : - 0,3 ;
- Prix : + 0,1 ;
- Salaires moyens : + 0,4 ;
- Productivité : + 0,3.

Le choc macroéconomique apparaît d'ampleur limitée, mais l'OBR souligne les fortes incertitudes qui sont liées au choix de certaines hypothèses, par exemple celle d'une valeur de -0,4 pour l'élasticité de la demande de travail relativement à son coût. L'effet négatif sur l'emploi est évalué à 60 000 dans une fourchette de 20 000 à 120 000. Ainsi, l'impact resterait mineur puisque le scénario de référence prévoit un accroissement global de 1,1 million d'emplois d'ici 2020.

Le ratio salaire minimum/salaire médian passera de 52,5 % en 2015 (NMW) à 60 % en 2020 (NLW). Ceci suppose que soit réalisé en cinq années un effort équivalent à celui enregistré au terme des 16 années précédentes (le ratio était de 45,6 % lors de la création du NMW en avril 1999). L'enjeu central est donc d'obtenir une augmentation parallèle de la productivité du travail, ce qui n'a pas été le cas dans le passé <sup>30</sup>.

### L'impact sur les inégalités

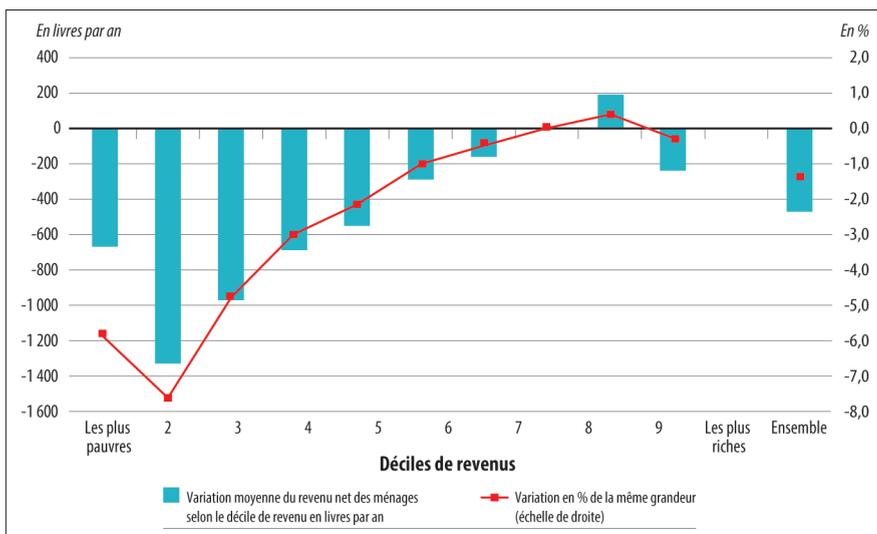
Le NLW, tel qu'annoncé en 2015, doit exercer un effet de réduction des inégalités salariales. Le salaire minimum des adultes augmenterait de 40 % d'ici 2020 et, malgré un effet de diffusion partiel jusqu'au 25<sup>e</sup> décile, une concentration s'opérerait au niveau ou au voisinage immédiat du NLW. Mais, pour apprécier l'effet redistributif, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des mesures présentées par le gouvernement en juillet 2015. La création du NLW a pour contrepartie explicite (voir *supra*, II.2) une réduction des dépenses de *welfare*. Cette complémentarité exerce un double effet bien illustré par les graphiques 3 et 4 (Elming *et al.*, 2015:4;11 ; voir aussi D'Arcy, Kelly, 2015 ; D'Arcy *et al.*, 2015 ; Brewer, De Agostini, 2017) :

- à l'horizon du budget 2019-2020, c'est-à-dire lorsque toutes les mesures sont supposées avoir produit leur plein effet, un impact purement quantitatif est engendré par le déséquilibre affiché entre d'une part, le volume des économies programmées sur les dépenses de *welfare* (prestations et crédits d'impôt), soit 12,5 milliards de livres et, d'autre part, l'accroissement de masse salariale engendré par le NLW, soit 4 milliards de livres. Il faut, de plus, tenir compte du fait que sur ces 4 milliards de livres, 1,5 milliard est récupéré par l'État sous forme d'impôt sur le revenu ou de réduction d'*in-work benefits*. Pour l'ensemble des ménages, il n'y aurait donc grâce au NLW qu'une compensation à 19 % de la perte subie sur les dépenses de *welfare* ;

30. Ces études d'impact macroéconomique sont complétées par des travaux qui portent sur les dimensions sectorielles et spatiales. Du point de vue des secteurs d'activité, cinq d'entre eux seraient fortement touchés : le commerce de détail, les hôtels-café-restaurants, les soins aux personnes (*social care*), l'intérim et le nettoyage. Ces secteurs auraient en 2020 (une fois atteint l'objectif de 60 % du salaire médian) un pourcentage de leurs salariés payés au NLW compris entre 24 et 55 % alors que ce pourcentage serait en moyenne de 6 % pour l'ensemble des autres secteurs (LPC, 2016a). En ce qui concerne les disparités selon les agglomérations, le taux d'impact direct en 2020, calculé comme le pourcentage de personnes ayant initialement un salaire inférieur au NLW, se distribue entre un minimum de 5 % à Oxford et un maximum de 19 % à Norwich (Corlett, 2016).

- un second impact, purement redistributif, résulte de l'effet différencié de ces deux composantes. Les dépenses de *welfare* sont concentrées sur les ménages à bas revenus. Ce sont donc eux qui seront principalement frappés par les 12,5 milliards de livres d'économies, quoique à un moindre degré pour les ménages du premier décile souvent dépourvus d'emploi donc non victimes des réductions de crédits d'impôt et d'*in-work benefits* (graphique 3).

**Graphique 3. Estimation de l'impact redistributif des mesures relatives aux impôts personnels et aux prestations annoncées pour être mises en œuvre d'ici 2019-2020**

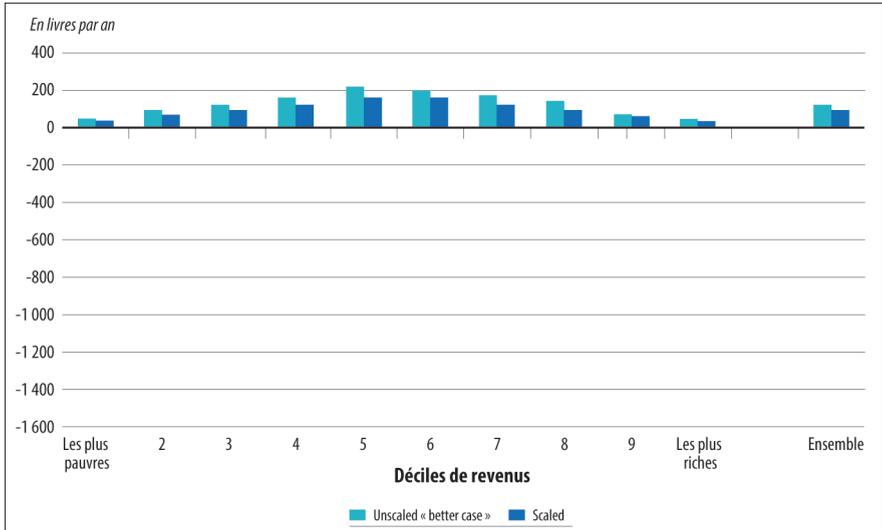


Note : Ce graphique montre l'impact moyen sur le revenu net des ménages qu'aurait le nouveau système d'imposition et de prestations prévu pour 2019-2020 (toutes les réformes prévues ayant été mises en oeuvre) par rapport à celui de 2015. L'Universal Credit, pas encore en place en avril 2015, le sera en 2020. On suppose que le taux de non-recours est nul pour les prestations et les crédits d'impôt sous conditions de ressources. Source : Elming *et al.* (2015:4).

En revanche, les bénéficiaires du salaire minimum se situent plus haut dans la hiérarchie des revenus nets des ménages. Déjà pour le NMW, ils relevaient principalement des déciles 3 et 4 lorsque la ou le titulaire du salaire minimum était le principal apporteur de revenu du ménage et des déciles 6 et 7 lorsqu'elle ou il n'était qu'une source secondaire de revenu pour le ménage (Brewer, De Agostini, 2015). Le phénomène risque d'être amplifié du fait du niveau plus élevé du NLW <sup>31</sup>, ce qui est illustré par le graphique 4.

31. Le cas typique au Royaume-Uni est celui où l'homme travaille à plein temps et la femme à temps partiel. Les bénéficiaires du NLW, comme c'était le cas pour le NMW, sont majoritairement des femmes qui travaillent à temps partiel et qui sont souvent deuxièmes apporteurs de revenu dans leur ménage. Ceci explique la concentration de l'impact positif du NLW sur les ménages à niveau de revenu moyen.

**Graphique 4. Estimation de l'impact redistributif des gains engendrés en 2019-2020 par le National Living Wage annoncé en juillet 2015**



Note :

« Unscaled better case » : hypothèse d'un accroissement global de la masse salariale de 5,6 milliards de livres engendré par le NLW.

« Scaled » : hypothèse d'un accroissement global de la masse salariale de 4 milliards de livres engendré par le NLW.

Source : Elming *et al.* (2015:11).

La confrontation des deux graphiques (qui utilisent les mêmes échelles) met en évidence deux faits majeurs. En premier lieu, si le NLW a bien un effet de réduction des inégalités individuelles de salaire, les gains qui en résultent profitent principalement aux ménages situés au milieu de la distribution des revenus nets après redistribution. En second lieu, le NLW est l'une des composantes d'une politique « *higher wage, lower welfare* » qui globalement contribue fortement à l'amplification des inégalités de revenu net aux dépens des ménages à bas revenu.

Ainsi, avec la création du NLW, le gouvernement conservateur engage un processus qui, sur cinq années, est susceptible d'avoir un impact sur l'emploi, sur les mécanismes de détermination des salaires, sur les inégalités de revenu et sur le fonctionnement des secteurs d'activité intensifs en bas salaires.

### III. Les premiers effets de l'introduction du NLW

Le recul manque pour proposer une évaluation de l'impact du NLW. Sa montée en charge s'étale jusqu'en 2020 et ses effets sur l'emploi, les salaires, les prix et la productivité ne pourront être identifiés qu'à moyen ou long terme comme cela a été le cas pour le NMW. Une difficulté supplémentaire naît du fait que l'introduction du NLW (1<sup>er</sup> avril 2016) ne précède

que de quelques semaines le vote sur le Brexit (23 juin). Or la mise en œuvre de l'objectif 2020 est conditionnée, selon une formule vague, à une « croissance économique soutenue ». Dans un contexte d'incertitude quant aux conditions de sortie de l'Union européenne et à leur impact sur la croissance, les prévisions sont constamment révisées avec comme conséquence la modification du niveau de salaire qui correspondra en 2020 à la cible de 60 % du salaire médian. Ainsi, la valeur du NLW en 2020, estimée en juillet 2015 par l'OBR à 9,35 livres, connaît de successives corrections à la baisse.

En l'absence d'évaluations à moyen terme, il n'est pas sans intérêt d'identifier les impacts immédiats. En effet, les économistes orthodoxes, qui avaient déjà annoncé les lourdes pertes d'emploi qu'engendrerait une forte hausse du NMW (Shackleton, 2012 ; Bourne, Shackleton, 2014), reprennent la plume pour renouveler leurs prédictions en mettant l'accent sur l'effet de choc que provoquerait la brutale augmentation du salaire minimum au 1<sup>er</sup> avril 2016 (par exemple, Southwood, Bowman, 2017)<sup>32</sup>.

Les premiers rapports de la Low Pay Commission (LPC, 2016a, 2016b, 2017a, 2018, 2019c, 2020) ainsi que les recherches qu'elle commande sont centrés sur l'analyse des opinions et sur l'observation des comportements des acteurs concernés, principalement des employeurs, ainsi que sur une identification des effets immédiats en matière d'emploi, de durée du travail et de salaires (III.1). Des études complémentaires portent sur les conséquences pour les catégories de population et les secteurs d'activité les plus directement touchés par le NLW (III.2), sur la situation des jeunes exclus du NLW (III.3) et enfin sur le risque de non-respect du NLW par les employeurs (III.4).

### **III.1. À court terme, l'absence de choc**

L'identification de l'impact macroéconomique est la plus délicate tant il est difficile de dissocier, en ce qui concerne les comportements des entreprises, l'effet de l'introduction du NLW et celui du referendum sur le Brexit<sup>33</sup>. Les premiers commentaires portent sur une éventuelle inflexion des tendances afin de repérer un effet de choc qui, à ce jour, ne s'est pas produit (Aitken *et al.*, 2018 ; Capuano *et al.*, 2019 ; Cribb, Joyce, *et al.*, 2018 ; D'Arcy, 2018). Des analyses plus fines mobilisent la méthode des différences de différences, par exemple pour comparer les trajectoires des

32. Pour une première évaluation globale de l'expérience du point de vue de l'économie orthodoxe : Shackleton (2018).

33. Non seulement le Brexit entraîne une révision des anticipations et un accroissement de l'incertitude avec l'annulation ou le report de projets d'investissements, mais il a aussi des effets plus directs sur la gestion de l'emploi. Par exemple, il fait craindre aux entreprises une raréfaction de l'immigration qui constitue une source majeure d'alimentation des emplois à bas salaires.

bénéficiaires du NLW à celles des personnes qui se situent immédiatement au-dessus.

Un premier constat porte sur l'effectivité de l'augmentation des bas salaires avec un effet partiel de diffusion, décroissant jusqu'au 30<sup>e</sup> centile, principalement lié au fait que les employeurs souhaitent maintenir des différences hiérarchiques (Avram, Harkness, 2019a). Il en résulte une réduction des inégalités salariales et une amorce de diminution du taux de bas salaires : tendanciellement stable depuis 20 ans au-dessus de 20 %, ce taux passe à 19 % en 2016, 18 % en 2017 et 17 % en 2018, soit le niveau le plus faible enregistré depuis 1982. En revanche, conformément aux prévisions et compte tenu des coupes simultanées dans les *in-work benefits* (voir *supra*, II.3), la situation des ménages à bas revenus, souvent hors de l'emploi, en bénéficie peu<sup>34</sup>. Enfin, il n'existe pas globalement d'effet statistiquement significatif sur les taux de sortie des titulaires de salaire minimum vers des emplois à salaires plus élevés (Avram, Harkness, 2019b).

En deuxième lieu, les réactions à court terme des employeurs sont faiblement caractérisées. Si leur discours dominant porte sur la priorité qui doit être donnée aux gains de productivité, peu d'indices de mesures effectives en ce sens sont observés. Il semble que la période antérieure de crise économique ait conduit à l'épuisement de celles des sources de productivité du travail qui résidaient dans la réorganisation et l'intensification du travail. Le contexte d'incertitude ne favorise pas les investissements en général et en particulier ceux qui pourraient permettre une substitution de biens d'équipement au travail peu qualifié. De même, si l'introduction du NLW élargit la plage des postes de travail qu'il peut devenir rentable d'automatiser ou de délocaliser, il est difficile de prévoir si l'effet sur l'emploi, jusqu'alors mineur, sauf pour certaines catégories particulières, est susceptible de s'amplifier (Cribb, Joyce, *et al.*, 2018 ; Lordan, 2018). D'après les réponses des employeurs aux enquêtes et entretiens (D'Arcy, Davies, 2016 ; D'Arcy, Whittaker, 2016 ; D'Arcy, 2018), le choc initial a été principalement absorbé par une réduction des marges et, lorsque les conditions de concurrence le permettaient, par une augmentation des prix.

En troisième lieu, les effets négatifs sur l'emploi et la durée du travail sont globalement nuls ou négligeables. Certes, les créations d'emploi ont ralenti depuis la fin de 2015, mais le ralentissement a été plus faible dans les catégories d'emploi à fort pourcentage de bas salaires (*infra* III.2). Tout au plus peut-on, comme c'était le cas lors des augmentations du NMW, repérer des effets négatifs localisés. Ils concernent essentiellement des

34. « *Only a minority of those who are likely to gain most from the NLW are in the low-income households that stand to lose the most from the benefit reforms since July 2015* » (Cribb, Norris Keiller, *et al.*, 2018:94). Seule une minorité de ceux qui vraisemblablement gagneront le plus du NLW appartiennent aux ménages à bas revenus qui perdront le plus des réformes des prestations intervenues depuis juillet 2015.

femmes travaillant à temps partiel dans certains secteurs ou certaines régions (Aitken *et al.*, 2018). Il n'y a pas eu d'augmentation du recours aux formes d'emploi précaires. Par ailleurs, si le taux de rétention dans l'emploi a diminué pour les emplois à temps partiel lors de l'introduction du NLW en 2016, ce phénomène a disparu lors des augmentations ultérieures (Capuano *et al.*, 2019).

### **III.2. L'impact spécifique sur les zones de bas salaires**

En l'absence de choc global, on peut craindre que les effets négatifs se manifestant dans les catégories de population ou dans les secteurs d'activité pour lesquels la concentration des bas salaires soient un indicateur de la faible productivité du travail. Des études approfondies ont exploité ces deux critères de désagrégation.

#### **Les catégories sociodémographiques**

Un argument fréquemment avancé contre une augmentation forte du salaire minimum est le risque de destruction des emplois occupés par des personnes à faible productivité qui, de ce fait, sont concentrées dans les emplois à bas salaires. Une étude a comparé la variation moyenne de l'emploi entre 2015 et 2018 pour l'ensemble de la population active à celle mesurée pour différentes catégories de la population ayant une probabilité élevée de se situer dans la zone de salaire touchée par le NLW (Cominetti *et al.*, 2019). Le graphique 5 montre que toutes ces catégories ont connu, depuis l'introduction du NLW, un taux de croissance de l'emploi supérieur au taux moyen.

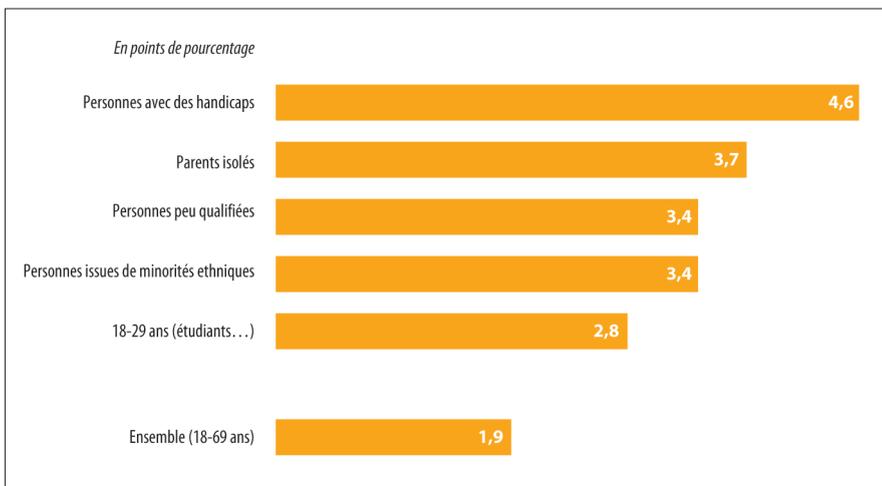
Rappelons qu'il ne s'agit pas d'évaluations toutes choses égales et qu'il n'existe pas de contrefactuel. Simplement ces chiffres montrent que l'hypothèse d'un effet de choc initial négatif n'est pas confirmée.

#### **Les secteurs d'activité**

Les emplois à bas salaires sont concentrés dans quelques secteurs pour lesquels l'impact du NLW risque d'être plus brutal. Alors que 18 % seulement des entreprises interrogées en septembre 2015 anticipent un impact important du NLW sur leur masse salariale, ce pourcentage passe, par exemple, à 33 % pour le commerce de détail et 32 % pour les hôtels-cafés-restaurants-cantines (*hospitality*). Plusieurs travaux ont été consacrés aux secteurs à bas salaires (D'Arcy, 2016 ; Incomes Data Research, 2016, 2017a, 2017b). Une enquête est réalisée au dernier trimestre 2016 auprès de 800 entreprises dans quatre secteurs à bas salaires : commerce de détail, *hospitality*, nettoyage, transformation alimentaire (D'Arcy, 2016). Seules 47 % des entreprises déclarent une augmentation significative de leur masse salariale. Ces dernières seulement sont alors interrogées sur leurs

modes de réaction (plusieurs réponses possibles). L'augmentation des prix constitue la réponse dominante : 58 % (79 % dans le nettoyage et 66 % dans l'*hospitality*). Vient ensuite l'emploi avec 40 % des répondants selon des modalités diverses, principalement le ralentissement des embauches (avec des licenciements pour moins de 2 %). La substitution de jeunes de moins de 25 ans aux « adultes » n'est qu'exceptionnellement envisagée (sauf dans la coiffure). Enfin, les employeurs considèrent que le taux initial de 7,20 livres ne leur pose pas de problème majeur, mais ils s'inquiètent d'un taux supérieur à 9 livres en 2020<sup>35</sup>. De ce fait, ils n'esquissent que des réactions incertaines à moyen terme.

**Graphique 5. Pourcentage de variation des taux d'emploi de différentes catégories à bas salaires (2015-2018)**



Note : mis à part les 18-29 ans, tous les groupes sont composés de personnes de 18 à 69 ans.

Source : Cominetti *et al.* (2019:17).

Le cas le plus problématique est celui des services aux personnes âgées, soit à domicile, soit dans des établissements d'accueil. Les tarifs sont fixés par les autorités locales qui prennent en charge financièrement la majorité des bénéficiaires (environ 60 %). Victimes de brutales réductions des contributions de l'État, ces autorités ont soumis à une sévère concurrence par les prix les prestataires qui appartiennent majoritairement au secteur privé à but lucratif (plus de 70 %). Les taux d'encadrement sont imposés, ce qui interdit des réductions de personnel et les possibilités de réels gains de productivité sont minimes. En même temps, ces secteurs rencontrent des difficultés pour attirer et retenir leur main-d'œuvre, difficultés qui devraient s'accroître avec le Brexit puisqu'ils ont largement recours à une main-d'œuvre immigrée. Les employeurs ne peuvent donc prendre le

35. Comme nous l'avons vu, cette perspective est aujourd'hui éliminée.

risque de ne pas respecter ouvertement le NLW <sup>36</sup>. Or, de manière surprenante et contrairement à des prévisions pessimistes, le secteur semble, au moins dans un premier temps, s'être adapté sans perturbations majeures (Gardiner, 2016 ; Giupponi *et al.*, 2016 ; Giupponi, Machin, 2018a, 2018b).

Lorsqu'il s'agit de l'hébergement en résidence, loin de tenter une substitution en utilisant des jeunes de 21 à 25 ans restés au NMW, les établissements ont généralement aligné les salaires de ces derniers sur le NLW. Il n'y a pas eu non plus d'effet de substitution de bénéficiaires « privés », c'est-à-dire payant un prix librement fixé, aux dépens des bénéficiaires régis par les tarifs des autorités locales. Les équations d'emploi ne donnent pas de résultats négatifs statistiquement significatifs. Il en est de même pour les probabilités de fermeture d'établissements. Une seule différence majeure a été dégagée par les études les plus récentes. Les établissements sont soumis à des inspections régulières qui portent sur cinq critères de qualité de l'accueil. Sur 931 établissements inspectés avant et après l'introduction du NLW, il existe une relation négative statistiquement significative entre chacun des cinq critères de qualité et deux indicateurs d'alourdissement du coût salarial dans l'établissement. Les auteurs (Giupponi, Machin, 2018a, 2018b) concluent que la dégradation de la qualité du service a constitué, pour les établissements d'accueil, la principale variable d'ajustement pour absorber la hausse des coûts.

Lorsqu'il s'agit de services à domicile, si l'on observe également l'absence d'effets sur l'emploi, il apparaît en revanche un autre type d'impact négatif. Dans les 12 mois qui suivent l'introduction du NLW, il existe pour un panel d'établissements un lien significatif entre le taux de croissance du recours aux contrats « zéro heure » et le pourcentage des salariées qui se situaient au-dessous du NLW (Datta *et al.*, 2018). C'est donc la qualité de l'emploi qui est dégradée <sup>37</sup>.

### **III.3. L'impact sur les jeunes exclus du NLW**

Dès l'origine du NMW les jeunes en ont été exclus, d'abord jusqu'à 22 ans puis 21 ans (voir *supra*, I.1 et tableau 1). La création du NLW donne naissance à une nouvelle catégorie, celle des jeunes de 21 à 24 ans qui continuent à relever du NMW « adultes ». Une telle situation a conduit la LPC à entreprendre une réflexion globale sur les 20 années d'expérience de salaires minima « jeunes » (LPC, 2019d) en s'appuyant sur deux recherches qui analysent l'influence qu'exercent ces taux sur les comportements des jeunes (Bowyer *et al.*, 2019) et des employeurs (Hudson-Sharp *et al.*, 2019).

36. Ils y parviennent indirectement, comme c'était déjà le cas pour le NMW, en ne rémunérant pas les temps de disponibilité et, pour les services à domicile, les temps de trajet.

37. Selon cette même étude, mais sur des bases statistiques plus fragiles, la croissance des contrats « zéro heure » s'observerait dans les 13 secteurs à bas salaires.

La LPC réexamine les raisons qui l'ont amenée à préconiser soit l'exclusion de certaines catégories de jeunes du bénéfice du NMW, soit l'utilisation de taux réduits :

- l'argument principal repose sur l'hypothèse d'une plus forte élasticité de l'emploi des jeunes au taux de salaire alors qu'ils ont des taux de chômage plus élevés et qu'un épisode initial de chômage engendre un impact négatif durable sur leurs trajectoires professionnelles. Il est donc prioritaire de les protéger du chômage ;

- un deuxième argument repose sur la nécessité de prendre en compte le contenu en formation des premiers emplois avec à la fois un coût pour l'employeur et un effet positif sur les salaires futurs. Il importe de favoriser l'accès à l'emploi en tenant compte de ce coût pour l'employeur ;

- un troisième argument, surtout valable pour les 16-17 ans, est que l'existence d'un salaire minimum peut constituer une incitation à abandonner prématurément le système scolaire.

Les enseignements des évaluations d'impact ainsi que les transformations intervenues dans la scolarisation et les entrées sur le marché du travail conduisent la Commission à reformuler son diagnostic sans modifier ses positions en ce qui concerne les jeunes de moins de 21 ans. La priorité est toujours, en ce qui les concerne, d'éviter un effet négatif sur l'accès initial à l'emploi et en conséquence sur les trajectoires professionnelles. Par contre, la création induite par le NLW d'un nouveau taux pour les 21-24 ans ne se justifie pas :

- en fait, les employeurs, à la fois pour des raisons d'équité et de simplicité de gestion, appliquent le plus souvent le NLW et non le NMW à cette tranche d'âge ;

- les caractéristiques des jeunes de 23-24 ans sont très proches de celles des jeunes de 25 ans. L'infériorité de leur taux de salaire apparaît arbitraire. La proximité est cependant moins forte en ce qui concerne les jeunes de 21-22 ans.

De ce fait, la Commission propose que le gouvernement annonce dès l'automne 2019 le passage au NLW des jeunes de 23-24 ans en avril 2021 avec un engagement identique pour les 21-22 ans à une date ultérieure. L'évaluation d'impact de la première étape permettrait à la Commission en octobre 2022 de proposer une date pour la deuxième étape. Le gouvernement annonce le 30 septembre 2019 qu'il accepte la première recommandation ; en revanche, il fixe sans attendre un délai de cinq ans pour la réalisation du second objectif.

### **III.4. L'ampleur du non-respect du NLW**

Le non-respect constituait déjà un problème sérieux pour le NMW. Il existait un risque d'amplification résultant de la forte augmentation du taux

et donc de la population couverte par le NLW. La LPC en avait conscience puisque, au lieu du simple chapitre qu'elle insérerait auparavant sur cette question dans ses rapports annuels, elle lui a consacré après 2016 deux rapports spécifiques (LPC, 2017b, 2019b ; voir aussi : Mor, Brown, 2018 ; Pyper, 2018). Selon la source statistique jugée la plus fiable, quoique imparfaite, le taux de non-respect du NLW serait passé de 19 % en avril 2016 à 23 % en avril 2018. Ce taux est légèrement supérieur en 2018 à celui du NMW qui serait de 20 %. Ces chiffres sont fragiles mais, quelle que soit l'incertitude sur le chiffre total, il n'y a pas de doute sur l'importance croissante des cas de non-respect.

Comme le souligne la LPC, cette situation pose à la fois un problème de violation des droits des salariées et des salariés et un problème de concurrence déloyale aux dépens des employeurs qui respectent la loi. Si les moyens et les techniques de contrôle se sont améliorés, leur efficacité reste limitée, en particulier parce que le niveau des plaintes est faible, de l'ordre de 2 % du chiffre estimé des cas de non-respect. Les causes en sont multiples : ignorance par les personnes concernées de leurs droits ou de la procédure à suivre, nonaccès aux informations leur permettant de vérifier leur taux de salaire horaire effectif, crainte de licenciement en cas de plainte, faible enjeu financier...

Une illustration significative est fournie par une enquête menée auprès d'entreprises créées au sein des minorités ethniques ou par des immigrants (Ram *et al.*, 2017). Seule une minorité d'entreprises respectent, totalement ou partiellement, le NLW. Ce sont celles qui sont situées dans des niches de marché protégées et/ou celles qui doivent attirer et conserver des qualifications rares, par exemple, la maîtrise des technologies pour les transferts d'argent. La majorité des entreprises, celles qui sont soumises à une sévère concurrence par les prix, ignorent le NLW : soit, elles n'établissent pas de contrat d'emploi ; soit, une rémunération globale est versée en liquide sans mesure de la durée du travail ; soit, le recrutement s'opère par l'intermédiaire de réseaux familiaux ou amicaux, ce qui exclut culturellement toute idée de plainte contre l'employeur.

## **Conclusion : un bilan provisoire au début de l'année 2020**

Quelques enseignements peuvent être dégagés au terme de quatre années d'expérience du National Living Wage au Royaume-Uni et au début d'une trajectoire vers un nouvel objectif des deux tiers du salaire médian.

1. L'adoption en 2015 du National Living Wage par un gouvernement conservateur au lendemain d'une large victoire électorale a constitué une surprise. En dehors des aspects de pure tactique politicienne, on peut trouver une rationalité dans cette option à première vue hétérodoxe : c'est aux

entreprises de prendre en charge une rémunération minimale de leurs salariés et non à l'État d'y suppléer au moyen des *in-work benefits*. Dans une période de coupes budgétaires massives, ce transfert permet à l'État de réaliser de substantielles économies.

2. Sans que l'on puisse à ce jour mesurer les effets de moyen-long terme, il apparaît qu'une augmentation en 2016 du salaire minimum de 10,8 % en un an, puis les augmentations ultérieures pour atteindre l'objectif des 60 % du salaire médian en 2020, n'ont pas entraîné l'effet de choc sur l'emploi qui était annoncé par l'économie orthodoxe. Des impacts négatifs n'ont été observés à ce jour que dans des secteurs particuliers (par exemple, le *social care* à cause des contraintes budgétaires) ou sous des formes difficilement mesurables (par exemple, une intensification du travail). Il est vraisemblable aussi que le taux de non-respect ait augmenté.

3. Il ne faut pas surestimer l'ampleur de l'effort réalisé. Le ralentissement de la croissance économique et donc du salaire réel médian a réduit le niveau cible pour 2020. Alors qu'il était estimé en juillet 2015 à 9,35 livres, il est ramené à 8,72 livres en avril 2020. Ainsi, en cinq ans, le NLW n'a augmenté en valeur réelle que de 14 % relativement au NMW de 2015 (Cribb *et al.*, 2019).

4. L'introduction du NMW puis du NLW a eu un indiscutable effet de réduction des inégalités des salaires individuels avec un tassement au bas de la hiérarchie. Du point de vue des niveaux de vie des ménages, le NLW a surtout profité aux déciles intermédiaires tandis que les premiers déciles étaient victimes des réformes massives des prestations sociales et des crédits d'impôt.

5. La création d'un salaire minimum légal marque une rupture dans la tradition britannique du *voluntarism* qui privilégiait une détermination contractuelle des salaires et n'acceptait l'intervention de l'État qu'à titre subsidiaire en cas d'absence de négociation collective. L'approbation de principe donnée par le TUC s'est accompagnée d'une critique du niveau insuffisant du NMW puis du NLW. Depuis 2011, le TUC s'est rallié au *living wage* comme objectif de sa campagne revendicative sur les salaires.

6. L'annonce par le gouvernement en septembre 2019 d'un objectif des deux tiers du salaire médian pour avril 2024 doit certes être appréciée dans un contexte pré-électoral<sup>38</sup>. Cependant, il est significatif que les conservateurs affichent, même si c'est par opportunisme, une volonté d'élévation du coût du travail peu qualifié à l'opposé de leur discours traditionnel sur les conditions de la compétitivité internationale.

38. Selon les prévisions du gouvernement, les deux tiers du salaire médian en 2024 correspondraient à un taux horaire de 10,50 livres qui s'appliquerait à partir de 21 ans. De leur côté, les Travailleurs annonçaient en cas de victoire un passage immédiat à 10 livres à partir de 16 ans.

## Références bibliographiques

- Aitken A., Dolton P., Riley R. (2018), *The Impact of the Introduction of the National Living Wage on Employment, Hours and Wages*, National Institute of Economic and Social Research, November, <http://bit.ly/36zT1UW>.
- Atkinson A.B. (2015), *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard Business Press [trad. fr. 2016, *Inégalités*, Paris, Éditions du Seuil].
- Avram S., Harkness S. (2019a), *The Impact of Minimum Wage Upratings on Wage Growth and the Wage Distribution*, Report to the Low Pay Commission, University of Essex, University of Bristol, November, <http://bit.ly/2O7coyc>.
- Avram S., Harkness S. (2019b), *The NMW/NLW and Progression out of Minimum Wage Jobs in the UK*, Report to the Low Pay Commission, Final Report, University of Essex, University of Bristol, December, <http://bit.ly/38NdCGD>.
- Bain G. (Chair) (2014), *More than a Minimum*, The Resolution Foundation Review of the Future of the National Minimum Wage, Final Report, <http://bit.ly/314NODt>.
- Bernini M., Riley R. (2016), *Exploring the Relationship between the NLW and Productivity*, Report to the Low Pay Commission, National Institute of Economic and Social Research, February, <http://bit.ly/37DAtE>.
- Bewley H., Wilkinson D. (2015), *The Impact of the National Minimum Wage on Employment and Hours*, National Institute of Economic and Social Research, February 23, <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.1.3362.6322>.
- Bourne R., Shackleton J.R. (2014), « The minimum wage: Silver bullet or poisoned chalice? », *Briefing*, n° 14:01, Institute of Economic Affairs, March, <https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2016/07/Briefing%20-%20Minimum%20Wage.pdf>.
- Bowyer A., Cerqua A., Di Pietro G., Gormon E., Urwin P. (2019), *Assessing Factors that Affect the Labour Market Decisions of Young People aged 16 to 24: Research Informing LPC Review of Youth Rates*, Centre for Employment Research, University of Westminster, November, <http://bit.ly/3aQU2Lx>.
- Brewer M., De Agostini P. (2015), « The National Minimum Wage and its interaction with the tax and benefits system: A focus on Universal Credit », *Euromod Working Paper Series*, EM 2/15, Institute for Social and Economic Research, Institute for Fiscal Studies, February, <http://bit.ly/3aRGuzg>.
- Brewer M., De Agostini P. (2017), *The National Minimum Wage, the National Living Wage and the Tax and Benefit System*, Report to the Low Pay Commission, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, October, <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/524764>.
- Brewer M., May R., Phillips D. (2009), *Taxes, Benefits and the National Minimum Wage*, Report to the Low Pay Commission, Institute for Fiscal Studies, October, <https://www.ifs.org.uk/publications/4925>.
- Bryson A., Lucchino P. (2014), *The Influence of the National Minimum Wage on Pay Settlements in Britain*, National Institute of Economic and Social Research, February, <http://bit.ly/2uLepch>.
- Bushe S., Kenway P., MacInnes T., Tinson A., Withers L. (2015), *The Minimum Wage, Taxes and Benefits. How the Minimum Wage Interacts with the Tax and Benefits System*, New Policy Institute & Incomes Data Services, February, <http://bit.ly/38Gf2mm>.

- Butcher T., Dickens R., Manning A. (2012), « Minimum wages and wage inequality: Some theory and an application to the UK », *CEP Discussion Paper*, n° 1177, London School of Economics and Political Science, November, <http://eprints.lse.ac.uk/48937/1/dp1177.pdf>.
- Capuano S., Cockett J., Gray H., Papoutsaki D. (2019), *The Impact of the Minimum Wage on Employment and Hours*, Final Report, Institute for Employment Studies, December 5, <http://bit.ly/38lBlHg>.
- Cominetti N., Henehan K., Clarke S. (2019), *Low Pay Britain 2019*, Resolution Foundation Report, May, <http://bit.ly/2Gulj8J>.
- Conlon G., Lane M., Peycheva V., Ladher R. (2016), *An Examination of the Impact of the NMW on Earnings, the Bite and Wage Differentials (15-4)*, Report to the Low Pay Commission, London Economics, February, <http://bit.ly/2Rzd0x9>.
- Corlett A. (2016), *Paved with Gold? Low Pay and the National Living Wage in Britain's Cities*, Resolution Foundation Briefing, January, <http://bit.ly/3aPKmAV>.
- Cribb J., Joyce R., Norris Keiller A. (2018), *Will the Rising Minimum Wage Lead to More Low-paid Jobs Being Automated?*, Institute for Fiscal Studies, January 4, <https://www.ifs.org.uk/publications/10287>.
- Cribb J., Joyce R., Xiaowei X. (2019), « The future path of minimum wages », *IFS Briefing Note*, BN260, Institute for Fiscal Studies, November, <https://www.ifs.org.uk/election/2019/article/the-future-path-of-minimum-wages>.
- Cribb J., Norris Keiller A., Waters T. (2018), « Living standards and the National Living Wage », in *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2018*, Institute for Fiscal Studies, p. 79-96, <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R145%20-%20Chapter%206.pdf>.
- D'Arcy C. (2016), *Industrial Strategies? Exploring Responses to the National Living Wage in Low-paying Sectors*, Resolution Foundation, December, <http://bit.ly/2RDpkxG>.
- D'Arcy C. (2017), *Low Pay Britain 2017*, Resolution Foundation, October, <http://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2017/10/Low-Pay-Britain-2017.pdf>.
- D'Arcy C. (2018), *Low Pay Britain 2018*, Resolution Foundation, May, <http://bit.ly/38PIrKY>.
- D'Arcy C., Corlett A., Gardiner L. (2015), *Higher Ground. Who Gains from the National Living Wage?*, Resolution Foundation Report, September, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2015/09/NLW-1.pdf>.
- D'Arcy C., Davies G. (2016), *Weighing up the Wage Floor. Employer Responses to the National Living Wage*, CIPD & Resolution Foundation Report, February, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/02/CIPD-NLW-report.pdf>.
- D'Arcy C., Kelly G. (2015), *Analysing the National Living Wage. Impact and Implications for Britain's Low Pay Challenge*, Resolution Foundation Briefing, July, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2015/07/RF-National-Living-Wage-briefing.pdf>.
- D'Arcy C., Whittaker M. (2016), *The First 100 Days. Early Evidence on the Impact of the National Living Wage*, Resolution Foundation Briefing, July, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/07/NLW-first-100-days.pdf>.
- Datta N., Giupponi G., Machin S. (2018), « Zero Hours Contracts and Labour Market Policy », 68th Economic Policy Panel Meeting, Vienna, October 4, <http://>

- [www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2018/09/996\\_Zero-Hours-Contracts.pdf](http://www.economic-policy.org/wp-content/uploads/2018/09/996_Zero-Hours-Contracts.pdf).
- Deakin S., Green F. (2009), « One hundred years of British minimum wage legislation », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 47, n° 2, p. 205-213, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2009.00729.x>.
- DBIS (Department for Business Innovation and Skills) (2015), *Impact Assessment: Amendment to the National Minimum Wage regulations 2015 – Introducing the National Living Wage*, November 30, [https://www.legislation.gov.uk/ukia/2016/3/pdfs/ukia\\_20160003\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukia/2016/3/pdfs/ukia_20160003_en.pdf).
- Dickens R., Machin S., Manning A. (1999), « The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain », *Journal of Labor Economics*, vol. 17, n° 1, p. 1-22, <https://doi.org/10.1086/209911>.
- Dickens R., Riley R., Wilkinson D. (2015), « A Re-examination of the impact of the UK National Minimum Wage on employment », *Economica*, vol. 82, n° 328, p. 841-864, <https://doi.org/10.1111/ecca.12158>.
- Elming W., Emmerson C., Johnson P., Phillips D. (2015), « An assessment of the potential compensation provided by the new "National Living Wage" for the personal tax and benefit measures announced for implementation in the current parliament », *IFS Briefing Note*, BN175, Institute for Fiscal Studies, September, <https://doi.org/10.1920/BN.IFS.2015.00175>.
- Freyssinet J. (2018a), « Royaume-Uni : unification ou régression ? », n° spécial, « Protection des bénéficiaires des revenus minima garantis : débats et réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 164, décembre, p. 116-129, <http://bit.ly/36Fb242>.
- Freyssinet J. (2018b), « Royaume-Uni : inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 161, mars, p. 14-24, <https://goo.gl/UCBAcW>.
- Freyssinet J. (2019), « Royaume-Uni : la revendication du Living Wage : renouveau militant, négociation collective ou responsabilité sociale des entreprises ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 166, juin, p. 16-28, <http://bit.ly/2tQHZNN>.
- Gardiner L. (2016), *Rising to the Challenge. Early Evidence on the Introduction of the National Living Wage in the Social Care Sector*, Resolution Foundation Briefing, August, <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2016/08/Rising-to-the-challenge.pdf>.
- Gautié J. (2018), « D'un siècle à l'autre : salaire minimum, science économique et débat public aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni (1890-2015) », *Revue économique*, vol. 69, n° 1, p. 67-109, <https://doi.org/10.3917/reco.pr2.0109>.
- Giupponi G., Lindner A., Machin S., Manning A. (2016), *The Impact of the National Living Wage on English Care Homes*, Interim Report, Centre for Economic Performance, London School of Economics, University College London, October, <http://bit.ly/2GC1fRy>.
- Giupponi G., Machin S. (2018a), « Changing the Structure of Minimum Wages: Firm Adjustment and Wage Spillovers », *IZA Discussion Paper*, n° 11474, April, <http://ftp.iza.org/dp11474.pdf>.
- Giupponi G., Machin S. (2018b), « Care homes: Effects of the National Living Wage », *CentrePiece*, vol. 23, n° 2, p. 5-8, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp529.pdf>.

- Grover C. (2016), « From wage supplements to a “living wage”? A commentary on the problems of predistribution in Britain’s summer budget of 2015 », *Critical Social Policy*, vol. 36, n° 4, p. 693-703, <https://doi.org/10.1177/0261018316650193>.
- Hafner M., Taylor J., Pankowska P., Stepanek M., Nataraj S., Van Stolk C. (2017), *The Impact of the National Minimum Wage on Employment: A Meta-analysis*, Rand Europe, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1807.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1807.html).
- Hall M. (2016), « United Kingdom: National living wage comes into force », *EuroWORK*, March 29, <http://bit.ly/2RAC5Jq>.
- Hirsch D. (2017), « The “living wage” and low income: Can adequate pay contribute to adequate family living standards? », *Critical Social Policy*, vol. 38, n° 2, p. 367-386, <https://doi.org/10.1177/0261018317729469>.
- HM Treasury (2015), *Summer Budget 2015*, <http://bit.ly/2RUkNpK>.
- Hudson-Sharp N., Manzoni C., Rolfe H., Runge J. (2019), *Understanding Employers’ Use of the National Minimum Wage Youth Rates*, National Institute of Economic and Social Research, November, <https://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/NMW%20Youth%20Rates.pdf>.
- IDR (Incomes Data Research) (2016), *Impact of the National Living Wage*, Report to the Low Pay Commission, October, <http://bit.ly/37CWNOb>.
- IDR (2017a), *The National Living Wage: Employers’ Responses to the 2017 Increase*, Report to the Low Pay Commission, October, <http://bit.ly/2tYzBvq>.
- IDR (2017b), *Pay Settlements in the Low-paying Sectors*, Report to the Low Pay Commission, October, <http://bit.ly/38NeV8A>.
- Lansley S. (2014), « Britain’s wages crisis – Is “predistribution” or “redistribution” the way forward? », *The Political Quarterly*, vol. 85, n° 1, p. 3-10, <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2014.12059.x>.
- Lansley S., Reed H. (2013), « How to boost the wage share », *Touchstone Pamphlet*, n° 13, TUC, <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/tucfiles/How%20to%20Boost%20the%20Wage%20Share.pdf>.
- Lordan G. (2018), *Minimum Wage and the Propensity to Automate our Offshore*, Report to the Low Pay Commission, London School of Economics and Political Science, <http://digamoo.free.fr/lowpaylse18.pdf>.
- LPC (Low Pay Commission) (1998), *The National Minimum Wage*, First Report of the Low Pay Commission, June, <http://bit.ly/2GD2nEN>.
- LPC (2016a), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report Spring 2016, March, <http://bit.ly/2S4Dzeb>.
- LPC (2016b), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report Autumn 2016, November, <http://bit.ly/3aYiPgW>.
- LPC (2017a), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report 2017, November, <http://bit.ly/2RZQVZ8>.
- LPC (2017b), *Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage*, September, <http://bit.ly/36AMBVn>.
- LPC (2018), *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report 2018, November, <http://bit.ly/2RETZuG>.

- LPC (2019a), *20 Years of the National Minimum Wage. A History of the UK Minimum Wage and its Effects*, April, <http://bit.ly/38IB7AK>.
- LPC (2019b), *Non-compliance and Enforcement of the National Minimum Wage*, April, <http://bit.ly/38Oauu8>.
- LPC (2019c), *The National Living Wage Beyond 2020*, November, <http://bit.ly/2RHAF05>.
- LPC (2019d), *A Review of the Youth Rates of the National Minimum Wage*, November, <http://bit.ly/36EJs74>.
- LPC (2020), *Low Pay Commission 2019 Report. Summary of Findings*, January, <http://bit.ly/2RZSQgi>.
- Manning A. (2011), « Minimum wage and wage inequality », in Marsden D. (ed.), *Employment in the Lean Years. Policy and Prospects for the Next Decade*, Oxford, Oxford University Press, p. 134-154.
- Manning A. (2016), « The elusive employment effect of the minimum wage », *CEP Discussion Paper*, n° 1428, London School of Economics and Political Science, May, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1428.pdf>.
- McGuinness F., O'Neill M. (2016), « Economic impacts of the National Living Wage », *Briefing Paper*, n° 7319, House of Commons Library, March 24, <http://bit.ly/2GMVvVz>.
- Mor F., Brown J. (2018), « Workers underpaid the minimum wage », *Briefing Paper*, n° 8235, House of Commons Library, June 1<sup>st</sup>, <http://bit.ly/37AjiUh>.
- OBR (Office for Budget Responsibility) (2015a), « The National Living Wage », Annex B, *Economic and Fiscal Outlook*, p. 199-209, [https://obr.uk/docs/dlm\\_uploads/July-2015-EFO-234224.pdf](https://obr.uk/docs/dlm_uploads/July-2015-EFO-234224.pdf).
- OBR (2015b), « The effects of the National Living Wage », Box 3.2, *Economic and Fiscal Outlook*, p. 61-62, <https://obr.uk/box/the-effects-of-the-national-living-wage/>.
- Osborne G. (2015), *Chancellor George Osborne's Summer Budget 2015 Speech*, July 8, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-summer-budget-2015-speech>.
- Pyper D. (2014), « The National Minimum Wage: Historical background », *Briefing Paper*, SN06897, May 21, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06897>.
- Pyper D. (2018), « The National Minimum Wage: Rates and enforcement », *Briefing Paper*, CBP06898, April 11, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06898>.
- Ram M., Edwards P., Meardi G., Jones T., Doldor S., Kispeter E., Villares-Varela M. (2017), *Non-Compliance and the National Living Wage: Case Study. Evidence from Ethnic Minority and Migrant-Owned Businesses*, University of Birmingham, University of Warwick, University of Southampton, <http://bit.ly/2O9qLSo>
- Riley R., Rosazza Bondibene C. (2015), « Raising the standard: Minimum wages and firm productivity », *NIESR Discussion Paper*, n° 449, National Institute of Economic and Social Research, May, <http://bit.ly/2S1BHCT>.
- Sellers P.J. (2017), « The UK living wage: A trade union perspective », *Employee Relations*, vol. 39, n° 6, p. 790-799, <https://doi.org/10.1108/ER-04-2017-0095>.

- Shackleton J.R. (2018), « Restructuring minimum wages », *IEA Discussion Paper*, n° 92, September, [https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/RESTRUCTURING-PAPER\\_WEB\\_SINGLES.pdf](https://iea.org.uk/wp-content/uploads/2018/08/RESTRUCTURING-PAPER_WEB_SINGLES.pdf).
- Shackleton L. (2012), *Living Wage Likely to Destroy Jobs and Increase Poverty*, Institute of Economic Affairs, September 11, <https://iea.org.uk/blog/living-wage-likely-to-destroy-jobs-and-increase-poverty>.
- SMC (Social Mobility Commission) (2017), *Time For Change: An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997-2017*, June, <https://goo.gl/x2URqd>.
- Southwood B., Bowman S. (2017), *Against the National Living Wage. Why 2017 is not 1997*, Briefing Paper, Adam Smith Institute, <http://bit.ly/2vzsQAQ>.
- Stewart M.B. (2011), « The National Minimum Wage after a decade », in Marsden D. (ed.), *Employment in the Lean Years. Policy and Prospects for the Next Decade*, Oxford, Oxford University Press.
- TUC (2013), National Minimum Wage Enforcement. Keeping up the Pressure – What More Needs to be Done? [https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ImprovingNationalMinimumWag%20Enforcement\\_0.pdf](https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/ImprovingNationalMinimumWag%20Enforcement_0.pdf).



## La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs

*Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON<sup>1</sup>*

---

*En Allemagne, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015. Il a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. Le constat pouvant en être tiré est globalement positif : le salaire minimum a contribué à limiter, du moins temporairement, les inégalités de salaires ; il a bénéficié à de nombreux salariés ; enfin, l'augmentation relative des prix d'un certain nombre de biens et services a été indolore, dans un contexte général d'inflation modérée. La question du contournement de la loi est en revanche loin d'être résolue. Si le salaire minimum n'a en tout état de cause pas eu d'effet significatif négatif sur l'emploi, il ne permet pas non plus à nombre de salariés de sortir de la pauvreté, du fait du trop faible nombre d'heures travaillées.*

En Allemagne, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015, dans un contexte où d'une part la faiblesse des salaires horaires négociés dans certaines branches en raison de la perte de pouvoir des syndicats et d'autre part l'érosion du système de négociation collective de branche enclenchée depuis le milieu des années 1990 se sont traduits par l'incapacité de plus en plus évidente à garantir à un nombre croissant de salariés des conditions de travail et de rémunération décentes.

Dans tous les pays où il existe, le salaire minimum répond à divers objectifs : 1) éviter la concurrence des entreprises par le bas ; 2) valoriser le

---

1. Chercheur à l'Ires ; chercheur à l'OFCE. Nous remercions Jérôme Gautié, Marcus Kahmann, Pierre Concialdi, Jacques Freyssinet, Frédéric Lerais et Catherine Sauviat pour leurs commentaires. Nous restons seules responsables des imperfections subsistantes.

travail en lui donnant un prix minimal ; 3) assurer un niveau de vie minimal à tous les salariés et à leur famille ; 4) assurer un écart satisfaisant entre le salaire et les revenus d'assistance afin qu'un salarié ait toujours un gain financier à l'emploi.

En Allemagne, des objectifs supplémentaires ont prévalu. Le salaire minimum légal a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. L'objectif de la loi sur le salaire minimum du 11 août 2014 était donc tout à la fois de rendre sa dignité au travail et au salarié <sup>2</sup>, mais aussi de redynamiser le système de négociation collective, au travers d'un certain nombre de mesures relatives notamment aux procédures d'extension des conventions collectives. La loi a fixé initialement le salaire minimum à 8,5 euros brut par heure et confié à une commission indépendante du gouvernement la responsabilité de décider tous les deux ans de son évolution, sur la base des critères énoncés dans la loi. Depuis 2015, le salaire minimum a été revalorisé à trois reprises (8,84 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 9,19 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 9,35 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2020), sur décision de la Commission du salaire minimum. Entre son entrée en vigueur et 2020, le salaire minimum aura donc été revalorisé de 10 % au total, soit 2 % en moyenne par an.

Au moment de son introduction, les interrogations et inquiétudes étaient nombreuses, que ce soit sur la capacité de faire appliquer la loi en l'absence de durée légale du travail, sur l'impact du salaire minimum sur le recours aux petits boulots (les fameux « *mini-jobs* »), sur la négociation collective, et bien sûr, sur l'emploi.

S'agissant du respect de la loi, la question du contrôle de la durée du travail a d'emblée été mise en exergue par les experts du sujet (Schulten, Weinkopf, 2015) : comment en effet mettre en place un salaire minimum horaire quand il n'y a pas de durée légale du travail et que la seule contrainte, dans les entreprises non couvertes par une convention collective, est d'appliquer la directive européenne du 23 novembre 1993 sur le temps de travail (48 heures maximum par semaine notamment) ? Comment contrôler cette durée du travail quand il n'y a pas d'inspection du travail proprement dite comme en France (avec des effectifs très limités) et que de surcroît l'obligation de documentation de la durée du travail ne s'applique pas à tous les salariés ? Ces craintes, que nous avons mises en avant précédemment (Chagny, Le Bayon, 2014), sont apparues largement fondées.

Au regard des *mini-jobs*, désormais assujettis au salaire horaire minimum, et dont le recours est *de facto* devenu plus coûteux pour les employeurs

2. Pour reprendre les propos de Sigmar Gabriel, ministre de l'Économie du gouvernement de coalition au moment de l'introduction du salaire minimum.

qu'un contrat de travail « standard »<sup>3</sup>, on s'attendait à une nette diminution des effectifs concernés dans le cas où le salaire horaire serait respecté. Le constat d'une nette réduction d'un recours aux *mini-jobs* est bien là, mais leur part reste élevée, de l'ordre de 10 % de l'emploi pour les *mini-jobs* occupés à titre principal. Cela va de pair avec là encore des difficultés à faire appliquer la loi, les salariés pouvant s'arranger à l'amiable avec leurs employeurs pour ces jobs d'appoint non soumis aux cotisations sociales salariales ni à l'impôt sur le revenu.

L'instauration du salaire minimum visait aussi à renforcer le système de négociation collective. À cet effet, la commission constituée de partenaires sociaux chargée de statuer sur la revalorisation du salaire minimum s'oriente sur les salaires négociés, et non sur les salaires effectifs. L'espoir placé dans l'augmentation du nombre de conventions étendues a cependant été déçu.

En revanche, les craintes relatives aux destructions importantes d'emplois se sont révélées largement infondées au regard des dernières études allemandes (Bruttel *et al.*, 2019 ; Börschlein, Bossler, 2019 ; Pusch, Heise, 2020).

Désormais, l'existence du salaire minimum légal, même si ce dernier est manifestement contourné dans de nombreuses entreprises, ne fait plus « en soi » débat, et les discussions se sont focalisées depuis 2018 sur son niveau, le Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) et le SPD faisant campagne en faveur d'un montant de 12 euros, tandis que d'autres voix s'élèvent contre ces revendications, qui mettraient en cause la survie de petites entreprises notamment dans les nouveaux *Länder*.

L'article revient dans un premier temps sur la genèse du salaire minimum. Il présente ensuite les principales modalités de détermination du salaire minimum, avant de proposer des éléments de bilan (notamment sur les inégalités et l'emploi) et de présenter les principaux débats en cours.

On dispose désormais d'un certain recul pour mesurer les effets du salaire minimum, au regard des objectifs assignés, et éclairer le cas échéant le débat sur les effets du salaire minimum dans d'autres pays : impacts sur la négociation collective, le niveau de vie, le recours aux minima sociaux, les effets plus macroéconomiques liés à l'emploi.

## **I. Le salaire minimum, une rupture majeure dans le système de relations professionnelles**

L'introduction d'un salaire minimum légal interprofessionnel en Allemagne est l'aboutissement d'une longue campagne initiée au milieu

3. Le taux d'imposition est alors plus élevé pour l'employeur en comparaison des cotisations et taxes s'appliquant aux emplois assujettis à cotisations sociales.

des années 2000, qui a peu à peu fédéré toutes les forces syndicales, et amené l'ensemble des forces politiques lors des élections législatives d'octobre 2013 à inscrire dans leur programme la nécessité de renforcer les normes salariales « minimales ».

Dans un pays qui garantit constitutionnellement aux partenaires sociaux leur autonomie à déterminer les conditions de travail et les conditions économiques <sup>4</sup>, la rupture a été majeure. Fondamentalement, le projet d'introduire un salaire minimum interprofessionnel légal signalait en effet que le principe de subsidiarité qui fonde l'État social ne permettait plus de garantir à certains travailleurs que leurs droits fondamentaux et leur dignité humaine soient respectés, et qu'une intervention de l'État était nécessaire pour y remédier. Dit autrement : l'affaiblissement des acteurs sociaux était tel qu'il légitimait une intervention de l'État contraire au principe de leur autonomie.

Pour bien comprendre cela, il est nécessaire de rappeler certaines particularités du système de négociation collective en Allemagne, qui s'avère très peu protecteur hors des mailles de la représentation collective (Artus, 2011).

### **1.1. Un système de relations professionnelles qui repose sur l'autonomie des partenaires sociaux**

Dans le cadre de l'autonomie collective (*Tarifautonomie*), ce sont les syndicats et les organisations patronales qui fixent les conditions générales du rapport salarial, dans le cadre des conventions collectives <sup>5</sup>, le plus souvent de branche.

Pour mémoire, le système de relations professionnelles est dual (Dufour, Hege, 2010) : au niveau de la branche, les conventions collectives déterminent les conditions générales de fixation des salaires et des conditions de travail, ainsi que les modalités selon lesquelles il est possible d'y déroger, dans le cadre de « clauses d'ouverture » ; ensuite dans l'entreprise, la représentation des salariés est assurée par le conseil d'établissement, qui peut être constitué dès le seuil de cinq salariés. Le conseil d'établissement dispose (dans le cadre de la *Mitbestimmung*) de moyens et de pouvoirs importants en matière sociale. Sur la plupart des questions touchant à la gestion collective du personnel et aux conditions de travail (organisation des horaires, principes de répartition des primes, etc.), son pouvoir de codécision implique que l'employeur ne peut prendre de décision sans l'avoir préalablement consulté et obtenu son accord formel (Lasserre, 2005 ; pour une mise en perspective historique de la cogestion, voir Rehfeldt, 1990).

4. Art. 9, Loi fondamentale.

5. Ou de « l'orientation selon les conventions collectives » pour les entreprises non couvertes, mais qui décident de s'y référer.

C'est également le conseil d'établissement qui, au travers d'un accord collectif, peut s'affranchir des minima conventionnels, sur la durée du travail dès les années 1980, puis, à compter du début des années 1990, sur les salaires, dans le cadre des conditions fixées par les clauses d'ouverture (Rémy, 2012) <sup>6</sup>.

Dans ce contexte, la portée normative de la loi est *a minima*. Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum interprofessionnel légal, les seules limites en matière de salaire étaient celles fixées par la jurisprudence concernant l'interdiction de « salaires contraires aux bonnes mœurs ». Mais elles pouvaient s'avérer peu protectrices. À titre d'exemple, le tribunal du travail de Cottbus avait décidé début avril 2014 qu'un salaire de 1,54 euro de l'heure (proposé par un cabinet d'avocat à deux commis) n'était pas « immoral ». Pour la durée du travail, la loi vise essentiellement à transposer les dispositions de la directive européenne <sup>7</sup> (durées maximales, temps de repos, etc.). Il n'y a pas de durée légale du travail, pas de définition légale des heures supplémentaires, ce qui s'est révélé compliquer la mise en place d'un salaire minimum... horaire (voir *infra*).

À cela s'est ajouté le fait que, contrairement à ce qui se passe par exemple en France, une très faible proportion de conventions collectives fait l'objet d'une extension administrative. Seules 1,7 % des conventions avaient été étendues en 2013 (contre 5,4 % en 1991). La baisse de la couverture des salariés par une convention collective ainsi que les vetos des employeurs ont souvent été mis en avant pour expliquer le faible recours à cette procédure (Bispinck, Schulten, 2013). L'introduction du salaire minimum visait aussi à réformer la procédure d'extension, pour la favoriser (voir *infra*).

Enfin, le système de relations professionnelles se caractérise par une tolérance historique pour des formes d'emploi « marginales » dont les conditions de travail ne sont pas fixées par les conventions collectives (Lestrade, 2013). Ces emplois « de faible importance » (« *geringfügige Beschäftigung* ») existent depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais leur appellation de *mini-job* date de 2003 <sup>8</sup>. Or les deux principales dispositions qui régissent les conditions de travail des *mini-jobs* sont : 1) un plafond de rémunération mensuelle en deçà duquel ils doivent rester (450 euros depuis avril 2013) et 2) le fait que, comme ils sont considérés comme des contrats de travail à temps partiel,

6. Rémy (2017) distingue, quant à lui, trois instances de représentations des intérêts des salariés : l'autonomie collective (*Tarifautonomie*), la *Mitbestimmung* dite « d'établissement » (via le conseil d'établissement) qui a des pouvoirs de « codécision » et la *Mitbestimmung* dite « d'entreprise » (via le conseil de surveillance) qui correspond à la « cogestion ». La dernière instance n'est pas abordée dans cet article.

7. La directive 2003/88/CE relative au temps de travail vise à garantir un niveau de protection minimale à l'ensemble des travailleurs européens et prévoit notamment un repos obligatoire de 11 heures toutes les 24 heures et une durée maximale hebdomadaire de 48 heures maximum.

8. D'où l'erreur fréquente consistant à croire qu'ils ont été créés par les réformes Hartz. Ces dernières les ont en revanche réformés pour les rendre plus attractifs : suppression du plafond d'heures travaillées, cumul emploi classique-*mini-job* autorisé sans versement de cotisations sociales salariés ou d'impôt pour ce second revenu.

la durée journalière et hebdomadaire du travail peut être fixée dans leur contrat de travail, sans pour autant que cela soit obligatoire. De plus, les droits sociaux attachés à ces emplois sont quasi inexistantes, mais ces derniers restent attractifs pour le salarié du fait d'une exonération de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales<sup>9</sup>. L'employeur verse quant à lui 31 % du salaire au titre de l'impôt et des cotisations, pourcentage supérieur aux 20 % de cotisations versées pour un emploi « classique » (Chagny, Le Bayon, 2016), mais ceci est largement compensé par les bas salaires pratiqués et la flexibilité offerte par ce type d'emploi. En 2013, les *mini-jobs* exercés à titre principal représentaient 13,3 % de l'emploi salarié, ceux exercés à titre secondaire (en multi-activité) 6,2 % (voir notamment graphique 3). Un bon tiers d'entre eux n'avaient en 2011 pas de durée du travail fixée (Brenke, Wagner, 2013), soit une proportion largement supérieure aux autres salariés à temps partiel (6 %), et un quart étaient rémunérés à un taux horaire inférieur à 5 euros en 2009 (Voss, Weinkopf, 2012). L'État social a ainsi accepté de longue date que la valeur du travail diffère selon le statut de celui ou celle qui l'exerce. Un *mini-job* avec un faible salaire horaire (et mensuel) est admis pour une femme au foyer (35 % des effectifs), un retraité (22 %), un étudiant (20 %) ou un chômeur (11 %). L'introduction du salaire minimum a pour la première fois obligé les employeurs ayant recours à des *mini-jobs* à déclarer les horaires de travail (voir *infra*).

## **1.2. De nombreux salariés exclus de ce système de représentation**

Les particularités du système allemand de relations professionnelles provoquent une difficulté à garantir des conditions de travail minimales, du fait : des accords dérogatoires conclus dans des branches où le pouvoir des syndicats s'est affaibli ; de la baisse de la couverture des salariés par des conventions collectives (en raison de la faible proportion d'accords étendus) ; de l'absence de conseil d'établissement (qui détermine les conditions d'application d'une convention collective si elle existe) ; du nombre important de *mini-jobs* (pour lesquels les violations du droit du travail sont fréquentes). Pour les salariés qui travaillent dans un établissement sans conseil d'établissement et dans une entreprise non affiliée à une convention collective, ce sont les directives européennes qui s'appliquent pour le temps de travail et la jurisprudence en vigueur pour le salaire horaire.

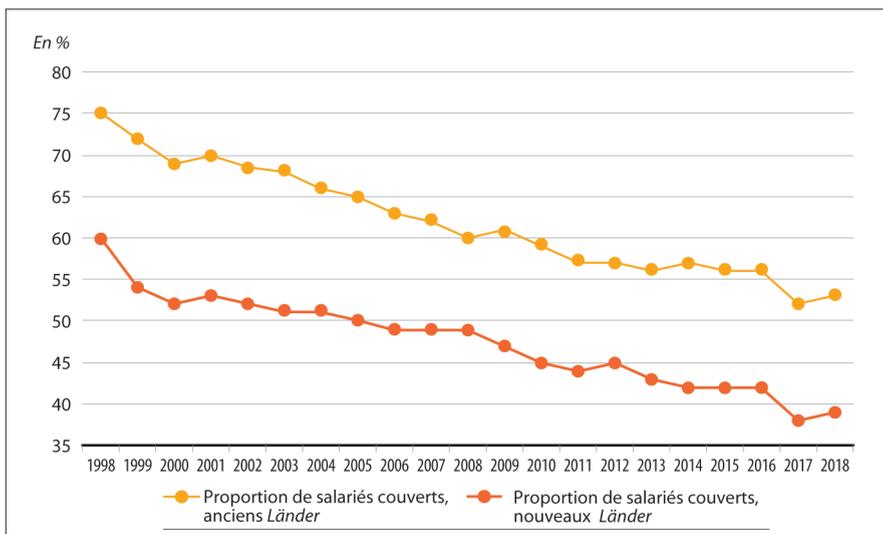
Or ces cas de figure se sont multipliés dans le contexte du processus d'affaiblissement du système de négociation collective qui s'est enclenché à partir du milieu des années 1990 (Bispinck *et al.*, 2010 ; Artus, 2011).

9. L'avantage fiscal pour le second pourvoyeur de revenu au sein d'un couple entretient la dépendance financière des femmes à l'égard de leur conjoint et limite leur rôle à l'apport d'un simple salaire d'appoint.

Le taux de couverture par une convention collective de branche ou d'entreprise est passé de 76 % en 1998 dans les anciens *Länder* à 60 % en 2012, respectivement 63 et 49 % dans les nouveaux *Länder* (graphique 1). L'essentiel du recul est imputable à la couverture par des accords de branche. Le recul a été plus rapide avant les années 2000, mais le mouvement ininterrompu <sup>10</sup>.

En 2012, 34 % des salariés des anciens *Länder* n'étaient couverts ni par une convention collective ni par un conseil d'établissement. 22 % supplémentaires étaient couverts par une convention collective, mais n'avaient pas de conseil d'établissement. En 2018, la situation est loin de s'être améliorée. 37 % des salariés des anciens *Länder* n'étaient couverts ni par une convention collective ni par un conseil d'établissement, 48 % dans le cas des nouveaux *Länder* (graphique 2). Pour les nouveaux *Länder*, ces chiffres sont respectivement de 45 et 19 % <sup>11</sup>. La loi sur le salaire minimum visait également à redynamiser le système de négociation collective.

**Graphique 1. Couverture par une convention collective de branche ou d'entreprise (1998-2018)**



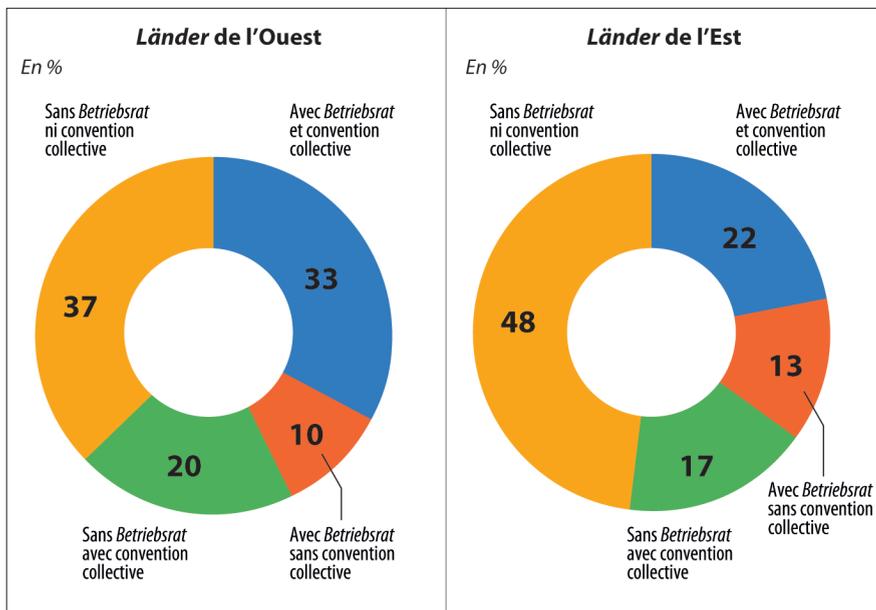
Note : les données sur la couverture ne portent que sur les établissements de plus de 5 salariés, hors agriculture.

Source : IAB Betriebspanel, Ellguth, Kohaut, WSI, différentes éditions.

10. Même en l'absence de convention collective (de branche ou d'entreprise), les entreprises peuvent toutefois « s'orienter selon les accords ». Cela concernait 41 % des salariés (toutes branches confondues) non couverts par une convention collective en 2018 dans les anciens *Länder*, et 51 % dans les nouveaux *Länder*.

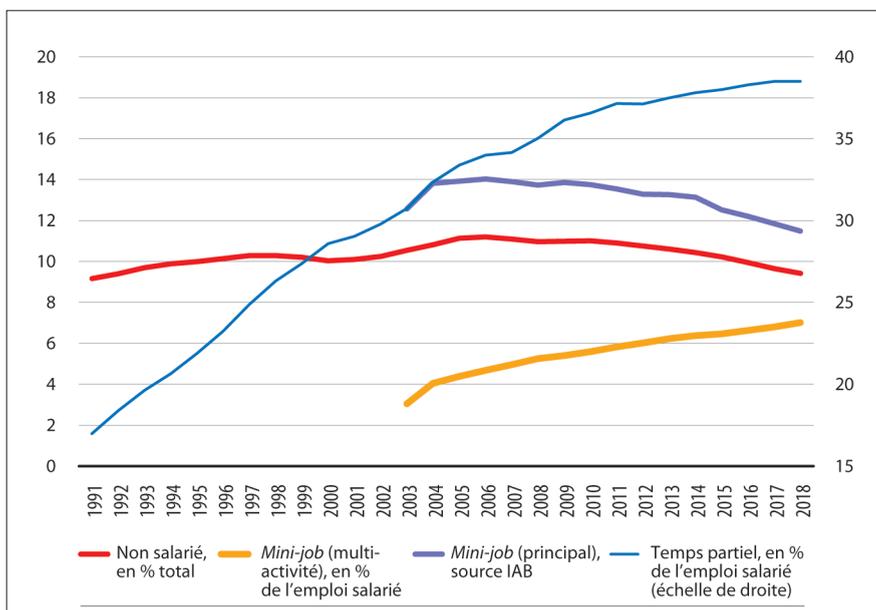
11. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas d'autres formes de représentation, plus informelle. Selon les données du WSI, en 2018, 20 % des salariés des anciens *Länder* et 16 % des salariés des nouveaux *Länder* étaient couverts par de tels dispositifs (à comparer aux respectivement 43 % et 35 % de salariés ne bénéficiant pas de la présence d'un conseil d'établissement).

**Graphique 2. Répartition des salariés selon leur couverture respective par une convention collective et/ou un conseil d'établissement en 2018**



Source : Ellguth, Kohaut (2019).

**Graphique 3. Structure de l'emploi (1991-2018)**



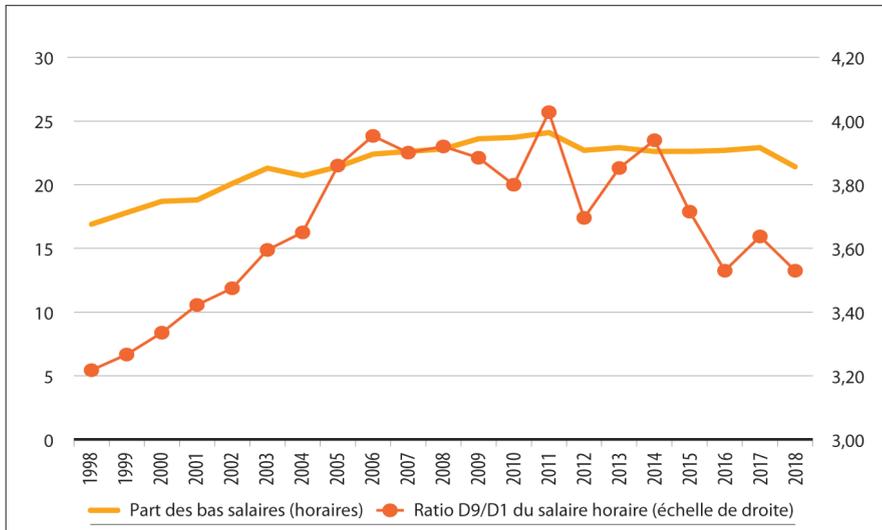
Sources : Destatis, IAB, Arbeitsagentur, calculs des auteurs.

Du fait de son érosion et de son incapacité à assurer la protection des salariés hors de son champ de portée, le système de relations professionnelles allemand en est arrivé à occuper une position relativement singulière en Europe, avec des zones de plus en plus étendues d'hyper-flexibilité. Cette évolution aurait selon certains auteurs beaucoup plus contribué aux transformations du marché du travail que les réformes du marché du travail elles-mêmes (Dustmann *et al.*, 2014).

### 1.3. Une part élevée de bas salaires

L'érosion du système de relations professionnelles a certes été un élément déterminant du creusement des inégalités salariales. Il faut cependant souligner que des différences de salaires élevées entre le secteur industriel manufacturier « masculin » exposé à la concurrence internationale et les secteurs de services « féminins » à faible valeur ajoutée sont tolérées depuis longtemps au sein de l'économie sociale de marché. En 1985, par exemple, l'écart de salaire horaire entre les services marchands et l'industrie manufacturière était déjà de 13 %. Et il est resté relativement stable dans le milieu des années 1990 (15 % en 1995), avant de se creuser au début de la décennie 2000.

**Graphique 4. Part des bas salaires (horaires) et écart salarial mesuré par le ratio D9/D1 des salaires horaires (1998-2017)**



Sources : Grabka, Schröder (2019), Fedorets *et al.* (2020) pour le ratio D9/D1. Calculé à partir du salaire horaire contractuel, sur la base du SOEP. Kalina, Weinkopf (2018), Fedorets *et al.* (2020) pour la part des bas salaires. Calculé à partir du salaire horaire contractuel, sur la base du SOEP. Part des bas salaires mesurés sur la base de la durée effective du travail, et de la rémunération mensuelle brute y compris heures supplémentaires, hors primes exceptionnelles. Seuil de bas salaire = 2/3 du salaire horaire médian.

Le fait que de plus en plus de personnes se soient retrouvées hors du champ de la négociation collective classique a favorisé une forte progression de la part des bas salaires, c'est-à-dire de la part des salariés percevant un salaire inférieur aux deux tiers du salaire médian. Les bas salaires concernaient 24 % des salariés allemands en 2010 (graphique 4), contre 6 % en France, soit une augmentation de 5 points depuis 1995. Sur ces 8,1 millions de salariés percevant un bas salaire, près de la moitié travaillent à temps complet, un quart à temps partiel et 30 % ont un *mini-job*. En l'absence de salaire minimum avant 2015, les salaires horaires pouvaient atteindre de très faibles niveaux : 1,7 million de personnes percevait moins de 5 euros de l'heure.

#### **1.4. Le salaire minimum, un débat ancien**

Il ne faut dans ces conditions pas s'étonner que le débat sur le salaire minimum soit ancien en Allemagne. Il remonte aux années 1990, mais est longtemps resté cantonné à quelques secteurs, tout particulièrement le BTP, dans une logique de lutte contre le *dumping* salarial (Bourgeois, 2008 ; Bosch, Weinkopf, 2011 ; Bispinck *et al.*, 2010 ; Hege, 2006). La nécessité de lutter contre des salaires excessivement bas au travers de l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel n'a été dans les années 1990 portée que par peu de syndicats. Il a fallu attendre le milieu des années 2000, plusieurs scandales (dont celui des abattoirs du printemps 2005<sup>12</sup>), l'adoption des réformes Hartz et une visibilité de plus en plus manifeste de l'érosion du système de négociation collective pour que les syndicats des branches puissantes de l'industrie se rallient à cette idée.

La première revendication commune pour un salaire horaire minimum interprofessionnel (7,5 euros initialement) a été formulée lors du congrès du DGB en 2006. Le niveau revendiqué par les syndicats a été revalorisé à 8,5 euros en 2010. Les positions des différents partis politiques ont été plus fluctuantes. C'est ainsi en 2004-2005, dans une logique de contrepartie aux réformes Hartz, que l'instauration d'un salaire minimum a commencé à être abordée par le SPD, mais dans le programme électoral du SPD pour les législatives de 2005 les minima de branches négociés par les partenaires sociaux primaient encore sur l'introduction d'un salaire minimum interprofessionnel. L'impossibilité de parvenir à un accord au sein de la grande coalition SPD-CDU a débouché sur l'adoption à l'automne 2007 d'un compromis permettant de favoriser l'extension de la couverture des salaires minima de branche, au travers d'une réforme de la loi sur le travail détaché. En 2010, le gouvernement conservateur et libéral issu des élections de 2009 avait souhaité évaluer l'effet de cette réforme d'extension.

12. Voir Muller (2013) pour les abus et dérives dans le cadre du détachement des travailleurs.

Les évaluations qui concluaient que les salaires minima n'avaient pas eu d'effet négatif sur l'emploi (Bosch, Weinkopf, 2012) ont participé à faire évoluer la position de la CDU sur le sujet du salaire minimum.

## II. Les modalités du salaire minimum en Allemagne

Le contrat de coalition entre la CDU/CSU et le SPD du 27 novembre 2013 a entériné le principe d'un salaire minimum interprofessionnel de 8,5 euros par heure et la réforme des procédures d'extension des conventions collectives *via* la loi sur les travailleurs détachés ou la loi sur l'extension des conventions collectives. La loi de renforcement de l'autonomie collective a été promulguée le 11 août 2014 (« Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie ») et comporte dans l'article 1 l'introduction du salaire minimum <sup>13</sup>.

### II.1. Une mise en place graduelle de 2015 à 2018

C'est le gouvernement qui a fixé le niveau du salaire minimum lors de son introduction, à 8,50 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2015, avec une période transitoire de deux ans pour les branches ayant négocié des minima inférieurs et prévoyant d'atteindre les 8,5 euros prévus d'ici début 2017. Seule une minorité de branches se sont saisies de cette possibilité permettant de bénéficier d'un délai supplémentaire pour se conformer à la loi (dont viande et abattoirs, hôtels, cafés et restaurants, fleuristes, sécurité, intérim, coiffure). La plupart des salariés ont donc été concernés dès 2015 par le salaire minimum et la totalité en 2018 <sup>14</sup>.

Les exceptions sont restées finalement limitées : certains jeunes (les moins de 18 ans sans qualification professionnelle, les apprentis jusqu'en 2019 <sup>15</sup>, les stagiaires en études lorsque le stage est obligatoire ou durant les trois premiers mois lorsqu'il est facultatif), les chômeurs de longue durée durant

13. Cet article 1 est d'ailleurs intitulé « Mindestlohngesetz ».

14. Les branches ayant négocié des minima convergeant vers 8,50 euros d'ici début 2017 pouvaient appliquer ce salaire en 2017, et non le salaire minimum légal revalorisé au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elles avaient donc une période supplémentaire de transition vers le salaire minimum revalorisé.

15. Après un long débat, l'introduction d'un salaire minimum pour les apprentis, jusqu'alors exclus du champ de la loi de 2014 a été votée à l'automne 2019 dans le cadre plus large de la loi sur la modernisation et le renforcement de la formation professionnelle (« Gesetz zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung »). Ce salaire minimum est défini sur une base mensuelle : il sera au 1<sup>er</sup> janvier 2020 de 515 euros, puis sera revalorisé à 550 euros en 2021, 585 euros en 2022 et 620 euros en 2023. À partir de 2024, la revalorisation sera automatique. Le salaire sera un peu supérieur en deuxième année d'apprentissage (+18 %), en troisième année (+35 %) et en quatrième année (+40 %). Le matériel pour l'apprentissage sera entièrement payé par l'employeur. Des exceptions seraient néanmoins possibles dans le cadre de conventions collectives de branche.

Selon l'Agence pour l'emploi, les rémunérations étaient particulièrement faibles fin 2017 (moins de 400 euros par mois) dans le secteur de la coiffure, de la boucherie et dans les nouveaux *Länder*. Le but du gouvernement est de rendre plus attractives ses formations, face aux postes non pourvus, et de réduire le taux d'abandon, particulièrement élevé dans le secteur de l'alimentation et de l'hôtellerie. Des critiques émergent néanmoins sur la menace que ferait porter ce salaire minimum dans certaines branches ou régions et dans les petites entreprises en alourdissant la charge pour l'employeur, ce qui découragerait l'embauche d'apprentis. Environ 10 % des apprentis seraient concernés par cette mesure.

les six premiers mois suivant la reprise d'emploi. Suite à l'arrivée massive de réfugiés en 2015, la question de les exempter temporairement du salaire minimum pour faciliter leur intégration sur le marché du travail a été largement évoquée (Kahmann, 2017), mais n'a finalement pas été retenue.

## **II.2. Une commission indépendante en charge des questions de revalorisation**

Une fois le niveau initial du salaire minimum fixé par l'État, il appartient à une commission, indépendante du gouvernement, selon le principe de la « quasi-négociation » (Schulten, 2014), de revaloriser ce salaire. Selon la loi, la commission doit rendre un avis tous les deux ans avant la fin du premier semestre.

La commission est bipartite : elle comprend des représentants des organisations syndicales et patronales pour tenir compte du principe d'autonomie des partenaires sociaux. Elle est composée d'un président et de six membres (trois proposés par les syndicats et trois par le patronat), et est renouvelée tous les cinq ans. Les partenaires sociaux doivent proposer conjointement une personne pour présider la commission. En l'absence d'accord, le premier président est choisi par tirage au sort parmi les deux propositions faites puis il y a alternance de présidence après chaque prise de décision. Il n'y a pas eu de conflit concernant la nomination du président actuel, Jan Zilius. Ces sept membres sont conseillés par deux experts (l'un choisi par le patronat, Clemens Fuest, le président de l'institut libéral IFO, l'autre par les syndicats, Claudia Weinkopf, directrice adjointe de l'institut IAQ) qui n'ont pas de droit de vote. Le président n'exerce son droit de vote que si aucune majorité ne se dégage.

La loi précise que pour décider de la revalorisation du salaire minimum, la commission doit « s'orienter » sur les évolutions des conventions collectives. Ceci garantit – en principe du moins, car comme on le verra, cela est loin d'être acquis dans les faits – au salaire minimum de rattraper l'évolution passée des salaires négociés. La commission doit s'appuyer pour prendre sa décision sur un rapport qu'elle publie, relatif à l'effet du salaire minimum et de son évolution sur : 1) la protection des salariés ; 2) la compétitivité des entreprises ; 3) l'emploi et la productivité, avec une approche autant que possible sectorielle et géographique. Pour cela, différents organismes de recherche sont sollicités pour effectuer des études et un certain nombre d'auditions ont lieu (notamment des chercheurs de l'IAB, de l'IAQ, de l'IMK, du WSI, du DGB<sup>16</sup>). Si les membres de la commission ont des vues différentes, ceci est mis en évidence dans ce rapport. Par ailleurs, des séminaires de recherche ont lieu chaque année sur ce sujet à Berlin. Le dernier

16. IAB : Institut für Arbeit und Berufsforschung ; IAQ : Institut Arbeit und Qualifikation ; IMK : Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, WSI : Wirtschafts – und Sozialwissenschaftliches Institut ; DGB : Deutscher Gewerkschaftsbund.

s'est tenu en novembre 2019. Le site de la commission recense aussi les études effectuées sur le salaire minimum.

En plus de la loi, la commission s'est dotée d'un règlement intérieur en vigueur depuis le 27 janvier 2016 : elle se réunit au moins trois fois par an. Elle peut déroger au principe de s'orienter sur les négociations collectives si une majorité des deux tiers se dégage, et en raison de circonstances particulières pour répondre aux problèmes suivants : la protection des salariés, la compétitivité des entreprises, l'emploi et la productivité. Les syndicats avaient accepté le principe de se baser sur les conventions collectives pour ne pas décorrélérer l'évolution du salaire minimum de celle des salaires négociés. Mais en pratique, cela empêche tout « coup de pouce ». Ce n'est pas un hasard si les entreprises et un certain nombre de membres de la CDU mettent en avant l'autonomie tarifaire et appellent à ne pas « politiser » cette question.

La commission a choisi comme base l'indice horaire tarifaire de Destatis <sup>17</sup> (disponible sur une base mensuelle), hors primes, pour la revalorisation du salaire minimum.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en janvier 2015, la commission a rendu deux avis :

- le premier le 28 juin 2016 (approuvé par ordonnance par le gouvernement fédéral le 26 octobre suivant), avec une revalorisation du salaire minimum à 8,84 euros brut au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Elle s'est basée sur l'évolution des salaires horaires négociés (hors primes) entre décembre 2014 et juin 2016, qui a été de 4 %, en incluant l'effet rétroactif de la dernière convention collective signée dans la fonction publique ;

- le second le 26 juin 2018, avec un étalement de l'augmentation sur deux ans : une première hausse a eu lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2019 à 9,19 euros et la seconde au 1<sup>er</sup> janvier 2020 à 9,35 euros. La commission s'est orientée en fonction de l'évolution des salaires négociés des deux dernières années civiles (2016 et 2017) pour l'augmentation prévue en janvier 2019. Elle a en plus décidé d'une nouvelle augmentation en janvier 2020, en tenant compte des conventions collectives signées au premier semestre 2018. Il y a donc un décalage entre la date d'augmentation et la période prise en compte pour la hausse des salaires.

Cette décision d'anticiper dès 2020 une augmentation du salaire minimum sur la base des premières négociations de 2018 a été prise à l'unanimité. Cela a notamment répondu aux critiques sur son bas niveau qui ne permet pas un niveau de vie décent (« *existenzsichernd* ») et décroche en comparaison avec le niveau des autres pays européens (Schulten, Luebker, 2019).

17. Cet indice diffère légèrement de celui calculé par la Bundesbank et de celui calculé par le WSI dans sa publication WSI-Tarifarchiv, mais l'écart reste mineur.

La prochaine décision sera prise en juin 2020 pour la période 2021-2022 et entrera en vigueur en janvier 2021.

Par ailleurs, une évaluation de l'introduction du salaire minimum devrait avoir lieu en 2020 conformément à la loi du 11 août 2014 et pourrait donner lieu à de nombreux débats entre partenaires sociaux sur la base des études menées par les divers instituts économiques.

### **II.3. Les limites inhérentes à la loi : la question de la mesure du temps de travail et des composantes de rémunération**

Comme nous l'avons souligné précédemment (Chagny, Le Bayon, 2016), les modalités de calcul du salaire horaire définies par la loi et la jurisprudence restent très floues (Schulten, Weinkopf, 2015).

La loi dispose ainsi que le salaire minimum de 8,5 euros par heure s'applique en tenant compte de la durée effective du travail, et ne donne pas de définition précise des éléments de rémunération à prendre en compte. La loi indique juste qu'il s'agit des éléments de rémunération versés immédiatement après une activité « normale ».

Depuis janvier 2015, plusieurs plaintes ont en conséquence été examinées par des cours du travail régionales ou nationale, ayant trait essentiellement à la question des primes. Concernant ce point, la Cour fédérale du travail a statué le 25 mai 2016, suite à la plainte d'une salariée, qu'une prime versée précédemment une fois par an peut être incluse dans le calcul du salaire minimum quand elle est dorénavant versée de façon fractionnée chaque mois et que cela a été validé par un accord d'établissement. Cela conduit mécaniquement à diminuer le nombre de bénéficiaires potentiels. En ce qui concerne la durée du travail, la loi dispose en principe que la durée à considérer est la durée effective du travail, ce qui n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations. Comment la mesurer ? Que faire des heures supplémentaires non rémunérées ? Que faire en cas d'annualisation du temps de travail ? etc.

### **II.4. Une obligation de documentation pour permettre le contrôle du respect de la loi**

Le contrôle de l'application de la loi a été considéré comme un enjeu majeur dès le débat sur la loi.

De fait, le contournement de la loi est potentiellement d'autant plus aisé qu'il n'existe aucune obligation légale de déclaration de la durée du travail, à l'exception des heures supplémentaires excédant une durée journalière de 8 heures.

Dans le cadre de la loi sur le salaire minimum, le législateur a ainsi introduit une obligation de déclaration des horaires de travail. L'employeur a

désormais l'obligation de consigner le début et la fin de chaque journée de travail ainsi que la durée de travail, et est également dans l'obligation de conserver ces documents pendant deux ans en vue d'éviter le contournement de la loi *via* des heures supplémentaires non rémunérées<sup>18</sup>. Pour les livreurs de journaux (qui travaillent à la tâche), la documentation est limitée à l'enregistrement du temps de travail quotidien (décret du 26 novembre 2014). Mais cette obligation est loin de concerner l'ensemble des salariés. Les employeurs recourant aux *mini-jobs* se sont vus – pour la première fois – demander de reporter des horaires, sauf dans les services à la personne. Mais certains secteurs très touchés par les bas salaires (commerce de détail, agriculture notamment) ont été exonérés de l'obligation de déclaration. Et dans plusieurs des secteurs notoirement touchés par le travail illégal (bâtiment, restauration, transport de personnes, logistique, nettoyage industriel, industrie de la viande), les représentants patronaux ont obtenu que l'obligation ne s'applique qu'en deçà d'un certain seuil de rémunération<sup>19</sup>. L'arrêt récent de la CJUE de mai 2019<sup>20</sup> imposant de décompter quotidiennement le temps de travail des salariés a suscité à cet égard une levée de boucliers de la part des organisations patronales en Allemagne<sup>21</sup>.

Le contrôle de l'application de la loi est du ressort des inspecteurs du Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), l'unité de contrôle fiscal pour le travail non déclaré au sein du service des douanes, qui contrôlait déjà le respect du salaire minimum dans le cadre de la loi sur le travail détaché et de la loi sur l'intérim.

En cas d'infraction à la loi, des amendes sont prévues : jusqu'à 30 000 euros si l'obligation de documentation n'est pas respectée, jusqu'à 500 000 pour le non-respect du salaire minimum. L'entreprise en cause peut aussi être exclue de procédures d'octroi des marchés publics. Il n'est en revanche pas prévu d'obliger l'entreprise à rembourser au salarié le moins-perçu en cas de salaire inférieur à 8,50 euros (Rémy, 2014). Le salarié doit ainsi lui-même porter plainte pour faire valoir ses droits, une différence notable avec le cas du Royaume-Uni où l'autorité de contrôle déclenche une procédure. De plus, un certain nombre de services mis en place par les syndicats ne sont accessibles qu'aux membres syndiqués.

Beaucoup plus fondamentalement, on pouvait dès le départ s'interroger sur la capacité à faire respecter le salaire minimum dans la mesure où 71 % des salariés percevant moins de 8,50 euros de l'heure travaillaient dans un

18. Avec un salaire mensuel de 2958 euros, le salaire minimum ne peut être contourné que si le temps de travail hebdomadaire est de plus de 80 heures (80,9=2958 par mois/4,33 semaines par mois/8,5 heures par semaine), de plus de 54 heures pour un salaire de 2000 euros.

19. 2000 euros mensuels si le salaire a été versé de façon continue par le même employeur durant les 12 derniers mois, 2958 euros dans le cas contraire. Ces seuils ont été définis par décret le 29 juillet 2015 suite aux critiques du patronat qui souhaitait un assouplissement de l'enregistrement.

20. En réponse à une question préjudicielle posée par la « Cour centrale » espagnole.

21. C. Kerl, « Arbeitszeiterfassung wird Pflicht – was man wissen muss », *Berliner Morgenpost*, 17. Mai 2019.

établissement où il n'y a pas de comité d'établissement avant l'introduction de cette loi (Brenke, Wagner, 2013), et où les salariés en *mini-job* ou en contrat temporaire sont particulièrement peu armés pour se défendre face aux tentatives de contournement de certaines entreprises.

### III. Quel impact du salaire minimum ?

Les objectifs de la loi sur le salaire minimum étaient donc multiples. Il s'agissait tout à la fois de pallier l'incapacité, en l'état, du système de négociation collective à garantir une rémunération décente aux travailleurs non qualifiés et de diminuer par là même le recours à la solidarité nationale. Mais l'objectif était également de redynamiser le système de négociation collective, au travers d'un certain nombre de mesures relatives aux procédures d'extension de celles-ci. On s'attache dans cette partie à mettre en avant les principaux éléments de bilan des cinq premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Pour mémoire, depuis 2015, le salaire minimum légal a été revalorisé de 10 % au total. Au vu du nombre de salariés concernés, l'impact sur le pouvoir d'achat des salariés comme sur la compétitivité des entreprises est donc potentiellement non négligeable.

#### III.1. Quel effectif est concerné par le salaire minimum ?

Au moment de l'introduction du salaire minimum, le Statistisches Bundesamt estimait qu'un potentiel de 4 millions de personnes au maximum était susceptible d'être concerné par la loi, en se basant sur l'effectif rémunéré moins de 8,50 euros en 2014. *In fine*, la proportion de salariés rémunérés au salaire minimum apparaît faible. Selon les estimations de l'institut national de statistique <sup>22</sup> sur la base de l'enquête sur la structure des salaires, 1,9 million de salariés étaient rémunérés au salaire horaire minimum en avril 2015, soit 5 % de l'emploi salarié. En avril 2017, ils n'étaient plus que 1,4 million, soit 3,6 % de l'emploi salarié. 60 % d'entre eux étaient des femmes. La part des temps partiel était largement prédominante : 53 % de ceux qui percevaient un salaire horaire de 8,84 euros en avril 2017 occupaient des *mini-jobs*, 30 % occupaient des emplois à temps partiel (assujettis à cotisations sociales). Les dernières statistiques fournies par le Statistisches Bundesamt <sup>23</sup> indiquent que 930 000 salariés gagnaient 8,84 euros en avril 2018, soit 2,4 % de l'emploi salarié (pour un temps de travail moyen de 16,3 heures par semaine).

22. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

23. « Anzahl der Jobs mit Mindestlohn von 2015 bis 2018 kontinuierlich gesunken », Pressemitteilung Nr. 060 vom 27. Februar 2020, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20\\_060\\_623.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/02/PD20_060_623.html).

Comment expliquer cette faible proportion de salariés rémunérés au salaire minimum ? Il y a à cela principalement deux explications.

La première est qu'une proportion non négligeable de salariés perçoit encore des rémunérations horaires inférieures au salaire minimum. La fourchette d'estimation varie certes considérablement selon les sources et concepts retenus, mais le phénomène est avéré. L'estimation va de 0,5 million en avril 2018 <sup>24</sup> pour le Statistisches Bundesamt à une fourchette de 750 000 à 2,4 millions pour le DIW pour la même année 2018 (Fedorets *et al.*, 2020) <sup>25</sup>. Pour 2016, l'institut WSI proche des syndicats aboutissait à un chiffre de 2,2 millions de salariés concernés, soit 5,6 % des effectifs salariés de l'ensemble de l'Allemagne (Pusch, 2018).

Quel que soit le chiffre, les catégories de travailleurs concernés sont les mêmes : les jeunes, les retraités, les salariés de petites entreprises sont surreprésentés parmi les salariés percevant moins que le salaire minimum horaire (voir notamment Fedorets *et al.*, 2019). La présence d'un conseil d'établissement et la couverture par une convention collective sont déterminantes pour le respect de la loi. En 2016, 15,6 % des salariés qui travaillaient dans des établissements sans conseil d'établissement ni convention collective avaient une rémunération horaire inférieure au salaire minimum, contre 3,1 % dans les établissements avec conseil d'établissement, 1,8 % quand la présence d'un conseil d'établissement se double de la couverture par une convention collective (Pusch, 2018). Les personnes exerçant des activités secondaires sont également très largement concernées : 38,5 % des activités secondaires étaient selon les calculs du DIW payées en dessous du salaire horaire minimum en 2017 (soit un effectif total concerné de 0,5 million de personnes). Les services à la personne (où 42,6 % de salariés éligibles au salaire minimum ne le percevaient pas en 2016 selon le WSI), le secteur des hôtels, cafés et restaurants (respectivement 34,2 % des salariés éligibles), et le commerce de détail (16,8 % des salariés éligibles) sont les principaux secteurs concernés par le non-respect du minimum légal (Pusch, 2018). La métallurgie, pourtant très largement couverte par des conventions collectives, n'est pas à l'abri (4 % des salariés éligibles ne le percevaient pas en 2016).

Ces éléments signalent des obstacles d'ordres différents dans l'application du salaire minimum : faibles moyens de contrôle de la durée du travail en particulier dans le cas des petites entreprises sans conseil d'établissement,

24. Les calculs sont effectués sur la base du salaire brut hors primes et heures supplémentaires, et d'un concept de durée rémunérée du travail hors heures supplémentaires.

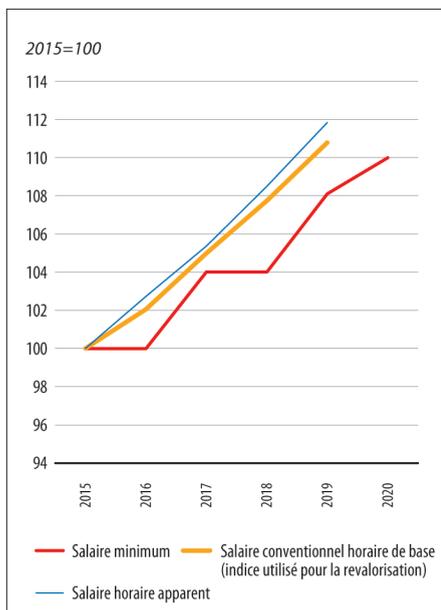
25. Cette estimation s'est basée sur les déclarations faites par les salariés dans le cadre du Panel SOEP, et en retenant respectivement le salaire horaire indiqué directement par les ménages répondants et le salaire horaire brut recalculé sur la base de la durée du travail conventionnelle. Une des limites de cette question est que les répondants ne connaissent pas toujours leur salaire horaire effectif, notamment s'il n'y a pas d'accord salarial horaire avec l'employeur, mais uniquement un salaire mensuel contractuel.

faibles moyens de contrôle par l'administration des douanes (voir *infra*), mais aussi, peut-être, tolérance plus forte pour des rémunérations en deçà du salaire minimum pour des activités d'appoint.

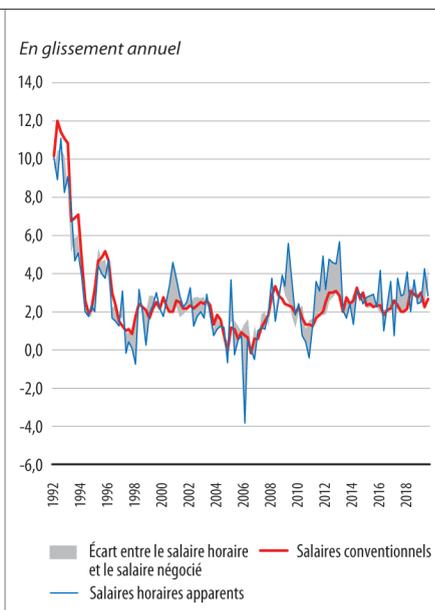
Par ailleurs, et de façon logique, la morsure du salaire horaire dépend de la dynamique relative de ce minimum avec les rémunérations effectives. Plus le salaire horaire minimum progresse rapidement relativement au salaire moyen, plus la proportion de salariés concernés est susceptible d'augmenter.

Or il s'est depuis 2015 exactement passé l'inverse en Allemagne (graphique 5). Entre 2015 et 2019, le salaire horaire moyen a progressé de 2 % (en moyenne annuelle), le salaire horaire moyen apparent de 2,8 % (comptes nationaux), et le salaire conventionnel horaire hors prime (la base pour la revalorisation du salaire minimum) de 2,6 %. Il y a donc sur la période récente eu relativement peu de « dérive salariale » (la dérive mesure l'écart entre le salaire apparent et le salaire négocié, voir graphique 6). Par contre, la progression du salaire horaire minimum est en net retrait sur le salaire conventionnel (graphique 5). Contrairement à l'affichage de la loi, les mécanismes d'indexation ne permettent pas de garantir un maintien du niveau de vie relatif des salariés au salaire minimum par rapport à la

**Graphique 5. Évolution comparée du salaire minimum, du salaire conventionnel et du salaire moyen (2015-2020)**



**Graphique 6. Évolution comparée des salaires négociés et apparents horaires (1992-2019)**



Sources : Statistisches Bundesamt, Mindestlohn Kommission, calculs des auteurs.

Sources : Statistisches Bundesamt, Bundesbank, calculs des auteurs.

moyenne des salariés. Cela s'explique par le fait que l'indexation est faite *a posteriori*, sur la base des augmentations constatées. Et ce sont les personnes occupant des *mini-jobs* qui en pâtissent.

### **III.2. Une nette augmentation du salaire horaire, mais un débat sur l'évolution du salaire mensuel**

Selon les estimations du DIW (Brenke, Müller, 2013), les revalorisations salariales des personnes potentiellement concernées étaient attendues de l'ordre de +38 % sur la base des données disponibles en 2012, avec un moindre effet sur les revenus, du fait des mécanismes de transferts socio-fiscaux. D'où une progression attendue de la masse salariale globale de 3 %, l'augmentation salariale étant d'autant plus forte que l'entreprise est de petite taille (+10 % pour les entreprises de moins de 5 salariés).

Nous avons précédemment mis en évidence que l'introduction du salaire minimum avait été anticipée par les entreprises, limitant ainsi les effets sur leur compétitivité *ex ante* (Chagny, Le Bayon, 2016). Certaines entreprises auraient ainsi anticipé l'entrée en vigueur du salaire minimum en freinant l'augmentation des salaires des semi-qualifiés et surtout des non-qualifiés<sup>26</sup> dans les mois qui ont précédé l'entrée en vigueur de la loi. L'année 2014 a en effet été caractérisée par un net coup d'arrêt de la croissance des salaires des catégories les moins qualifiées, sans que des raisons objectives liées à la conjoncture ne permettent de l'expliquer. Si dans les nouveaux *Länder*, en moyenne, toutes les catégories de salariés ont bénéficié de l'entrée en vigueur du salaire minimum, avec un effet de diffusion du salaire minimum sur les salaires immédiatement supérieurs à 8,50 euros (et une revalorisation de l'ensemble des grilles salariales), dans les anciens *Länder*, les catégories les moins qualifiées auraient au contraire pâti de cette introduction. En d'autres termes, ceux dont le salaire était un peu au-dessus du salaire minimum avant l'entrée en vigueur de la loi auraient bénéficié d'un salaire horaire plus élevé début 2016 sur la base de la tendance passée. Cet effet de freinage est tel qu'au niveau de l'ensemble de l'Allemagne, et compte tenu du poids des anciens *Länder* dans les effectifs (81 % de l'emploi salarié classique), les salariés occupant des postes qui requièrent de faibles qualifications auraient donc initialement pâti de l'introduction du salaire minimum, une situation pour le moins paradoxale et qui incite à relativiser les résultats des analyses des évolutions uniquement postérieures à l'entrée en vigueur du salaire minimum.

Il n'en reste pas moins que l'impact du salaire minimum a été important, avec une augmentation à deux chiffres des salaires pour les personnes directement concernées (Fedorets *et al.*, 2020).

26. Ces catégories sont définies en fonction des qualifications nécessaires pour le poste de travail occupé. L'enquête utilisée ici est réalisée par Destatis (*Verdiensthebung*) et distingue les salariés en cinq catégories en fonction du poste occupé.

Diverses études empiriques se sont penchées sur les effets salariaux estimés du salaire minimum. À l'aide des données du panel d'entreprises de l'IAB, Bossler et Gerner (2019) comparent les entreprises concernées (*i.e.* avec des travailleurs au salaire minimum) et les entreprises non affectées (sans travailleurs au salaire minimum) et trouvent une augmentation du salaire mensuel brut moyen de 4 à 6 points de pourcentage supplémentaires dans les entreprises affectées par rapport aux autres entreprises. Pour les salariés concernés, cela correspond à une augmentation moyenne des salaires de 10,6 %.

En comparaison régionale, Ahlfeldt *et alii* (2018) ont trouvé une augmentation du salaire horaire liée au salaire minimum d'environ 6 %, sur la base des données du *Mikrozensus* et des statistiques administratives d'emplois de l'IAB. Enfin, une autre étude de Bossler et Schank (2020) montre un effet positif sur le salaire mensuel brut moyen d'environ 5,5 %, issu des statistiques de l'emploi de la Bundesagentur für Arbeit (BA, Agence fédérale de l'emploi).

Ces trois études concluent ainsi à un effet positif significatif tant sur le salaire horaire que mensuel, compris entre 5 et 10 %. Ce n'est pas le cas de l'article de Caliendo *et alii* (2017) avec des données du Socio-Economic Panel (SOEP) : certes, ils observent un effet salarial positif dans la moitié inférieure de la distribution des salaires horaires, mais qui s'amointrit en termes de salaire mensuel. L'augmentation du salaire horaire a eu un effet négatif sur les heures de travail convenues contractuellement, limitant l'effet du salaire minimum sur le coût du travail pour les entreprises, mais aussi le gain mensuel pour les salariés.

*In fine*, les études montrent un effet très positif sur le salaire horaire. S'agissant du salaire mensuel, la plupart des articles concluent à une augmentation, certaines études mettant en revanche en avant le fait que l'effet du salaire mensuel a été atténué par une baisse de la durée du travail individuelle.

En tout état de cause, l'évaluation globale repose aussi sur l'évolution de l'emploi, notamment pour les salariés occupant des emplois avec une faible productivité.

### **III.3. Les craintes de pertes d'emploi importantes se sont révélées infondées**

Avant son introduction, la plupart des études mobilisant des approches théoriques basées sur l'élasticité de la demande de travail au coût s'étaient montrées très pessimistes quant aux effets du salaire minimum sur l'emploi, avec des estimations s'étalant dans une fourchette large, de 60 000 à 850 000 destructions d'emplois (0,2 à 2,2 % de l'emploi salarié). Fin 2014,

le Conseil des Sages <sup>27</sup> tablait ainsi sur 150 000 pertes d'emploi en 2015. Knabe *et alii* (2014) considéraient qu'entre 400 000 et 900 000 emplois étaient menacés.

Durant les cinq années qui ont suivi l'introduction du salaire minimum, un certain nombre d'études empiriques se sont attachées à mesurer les effets du salaire minimum sur l'emploi. Contrairement aux évaluations *ex ante*, reposant sur une simulation à partir d'un modèle économétrique structurel estimé, les évaluations *ex post* se sont basées sur des enquêtes ou des bases de données disponibles *ex post*, avec des stratégies d'estimations basées notamment sur la méthode des doubles différences <sup>28</sup>.

Les premières estimations réalisées en 2016 incitaient à penser que les effets sur l'emploi avaient été, du moins à court terme, plutôt limités (Bossler, Gerner, 2016). Les études plus récentes ne trouvent dans la plupart des cas que des effets négatifs relativement limités sur l'emploi. Bossler (2017) utilise les données du panel des entreprises de l'IAB de 2015 dans lesquelles les entreprises ayant des salariés concernés par le salaire minimum prévoient une évolution de l'emploi inférieure de 1 % aux entreprises non concernées. Ce résultat est confirmé dans l'analyse de Bossler et Gerner (2019) : en comparant les entreprises concernées ou non par le salaire minimum, ils concluent à un faible effet négatif sur l'emploi d'environ 1,7 % dans les entreprises concernées. Cet impact résulte davantage d'une attitude prudente des employeurs en termes d'embauches que de licenciements. Il concerne exclusivement les entreprises des nouveaux *Länder* et les entreprises qui se sentaient déjà exposées à une forte pression concurrentielle.

Contrairement à Bossler et Gerner (2019) qui comparent les entreprises concernées ou non par le salaire minimum, Ahlfeldt *et alii* (2018), Bonin *et alii* (2019), Caliendo *et alii* (2017), Garloff (2019) et Schmitz (2019) analysent l'impact du salaire minimum en comparaison régionale. Pour cela, ils se réfèrent à la proportion des salariés d'une région qui étaient payés en dessous du salaire minimum avant son introduction. Cette comparaison régionale permet de tenir compte des effets d'entraînement (*Spillover-Effekte*) sur les salariés des autres entreprises de la région. Par exemple, des salariés licenciés d'une entreprise très touchée par l'introduction du salaire minimum peuvent être embauchés par des entreprises non concernées.

27. Créé en 1963, le Conseil est une institution formée de cinq membres, tous d'éminents économistes académiques, proposés par le gouvernement fédéral et nommés pour des mandats de cinq ans par le président. Le rôle du Sachverständigenrat est de conseiller le gouvernement ainsi que le Parlement fédéral sur les questions économiques.

28. La méthode des doubles différences est souvent utilisée pour évaluer l'effet de l'introduction de mesures de politiques économiques, en comparant la différence entre le comportement du groupe de contrôle (non concerné par la loi) et celui du groupe de traitement (concerné celui-là) avant et après l'introduction de cette loi. Cette méthode permet de résoudre le problème d'endogénéité qui pourrait subvenir du fait de l'hétérogénéité des individus.

On observe d'après ces études un faible effet négatif dans les régions les plus touchées par le salaire minimum. La façon de tenir compte des entreprises concernées par le salaire minimum variant d'une étude à l'autre, Börschlein et Bossler (2019) ont extrapolé les résultats obtenus sur l'ensemble des salariés concernés. Cela permet de quantifier le nombre d'emplois totaux existant en Allemagne après l'introduction du salaire minimum par rapport à un scénario dans lequel est estimé le nombre d'emplois en l'absence de mise en place du salaire minimum.

À partir des travaux de Bossler et Gerner (2019), on peut extrapoler qu'environ 57 000 emplois n'ont pas été créés ou conservés suite à l'introduction du salaire minimum dans les entreprises concernées. L'étude de Friedrich (2019) conclut qu'on n'observe pas d'impact dans les anciens *Länder* et une baisse de l'emploi d'environ 52 000 dans les nouveaux *Länder*. Des analyses approfondies indiquent que la majorité des emplois concernés sont des *mini-jobs*.

Les analyses au niveau régional obtiennent des résultats assez hétérogènes. Alors que Caliendo *et alii* (2017) et Schmitz (2019) calculent un effet négatif sur l'emploi compris entre 100 000 et 200 000, Ahlfeldt *et alii* (2018) et Garloff (2019) concluent à un effet quasiment nul voire légèrement positif dans certaines spécifications. Bonin *et alii* (2019) trouvent un effet un peu plus négatif que dans Bossler et Gerner (2019) ou Friedrich (2019).

Comment expliquer que les craintes concernant l'emploi se soient révélées largement infondées ? Bruttel *et alii* (2019) mettent en avant que les études réalisées *ex ante* étaient basées sur une vision néoclassique d'un marché du travail avec une concurrence parfaite et une élasticité élevée de l'emploi aux salaires, dans laquelle le salaire minimum induit une diminution de la demande de main-d'œuvre. Ces résultats étaient déjà en contradiction avec les recherches empiriques internationales sur les effets du salaire minimum sur l'emploi.

Selon Pusch et Heise (2020), ce serait la faiblesse de l'élasticité-prix, conjuguée à une consommation accrue des employés à faibles salaires<sup>29</sup>, qui aurait permis de n'observer qu'un effet limité du salaire minimum sur l'emploi. Si cette élasticité-prix de la demande est bien inférieure à 1, dans le cas par exemple de produits alimentaires qui font partie des produits de consommation de base, ou car les produits ne sont pas substituables (certains services), l'augmentation des prix induite par l'introduction du salaire minimum n'a eu qu'un impact limité sur la demande de biens et services, et donc sur l'emploi.

D'après Börschlein et Bossler (2019), les pertes d'emploi redoutées auraient été très faibles et surtout concentrées sur les *mini-jobs*. Les données

29. Qui dépensent plus de la moitié du revenu supplémentaire.

montrent qu'environ 120 000 *mini-jobs* ont été perdus au tournant de 2014-2015 (vom Berge, Weber, 2017), dont près de la moitié auraient été convertis en emplois soumis à cotisations sociales (voir *infra*).

Les effets estimés sur l'emploi, bien qu'assez divers, sont en moyenne relativement faibles, en particulier en comparaison des prévisions pessimistes réalisées *ex ante*. Börschlein et Bossler (2019) mettent cependant en garde sur de possibles effets négatifs sur l'emploi en cas de récession ou d'augmentation trop rapide du salaire minimum. L'ajustement de l'emploi n'est toutefois pas la seule mesure que les entreprises peuvent prendre pour faire face à l'augmentation des coûts salariaux : cela peut aussi passer par un accroissement des prix (voir *infra*).

### **III.4. Un changement de logique concernant les mini-jobs ? Pas si sûr...**

Le fait que les *mini-jobs* soient concernés par le salaire minimum était attendu et espéré. Ils représentaient en effet un gros bataillon des effectifs travaillant pour moins de 8,5 euros de l'heure selon les estimations *ex ante*<sup>30</sup>, et 60 % d'entre eux percevaient un salaire brut horaire inférieur à 8,5 euros en 2014.

Pour les *mini-jobs*, l'introduction du salaire minimum a marqué une rupture majeure, et ce pour plusieurs raisons.

D'une part, car il en est résulté *de facto* un plafonnement de la durée du travail des *mini-jobs* (à 12 heures hebdomadaires en 2015 compte tenu du plafonnement de rémunération mensuelle à 450 euros, 11 heures en 2020 du fait de la revalorisation à 9,35 euros), alors même que la limite de durée du travail avait été supprimée en 2003, au moment des réformes Hartz. Or le recours aux *mini-jobs* résulte principalement, pour les employeurs, de la flexibilité offerte par ces emplois (Walwei, 2018 ; Lestrade, 2013), notamment du fait de la possibilité de pratiquer des salaires horaires faibles et non contrôlés, en l'absence de fixation de durée du travail.

D'autre part, en intégrant les *mini-jobs* dans le champ d'application du salaire minimum, la loi les a rendus beaucoup moins intéressants financièrement pour les employeurs car leur coût horaire est dorénavant supérieur à celui d'un emploi classique, du fait des cotisations et taxes employeur supérieures (voir Chagny, Le Bayon, 2016, pour un calcul détaillé).

30. 34 % selon le WSI (Pusch, Seifert, 2017). Pour l'année 2012 : les *mini-jobs* exercés par des actifs (hors étudiants, retraités et chômeurs) représentaient 20 % des effectifs gagnant moins de 8,5 euros de l'heure selon les estimations du DIW (Brenke, 2014), 14 % selon les estimations du WSI (Amlinger *et al.*, 2014). À cela s'ajoute le fait que de l'ordre de 23 % (Amlinger *et al.*, 2014) à 27 % (Brenke 2014) des étudiants, retraités et chômeurs percevaient moins de 8,5 euros de l'heure, une grande majorité des jobs d'appoint occupés par ces catégories l'étant sous forme de *mini-jobs*.

Plusieurs stratégies d'adaptation s'offraient ainsi aux employeurs ayant recours aux *mini-jobs* : mettre fin au contrat, les avantages en matière de coût du travail étant moindres qu'auparavant par rapport aux contrats de travail à temps partiel assujettis aux cotisations sociales, accepter une hausse du coût du travail (pour une durée du travail inchangée), réduire le temps de travail rémunéré pour maintenir les *mini-jobs* en dessous du seuil de 450 euros mensuels et ne pas subir de hausse du coût du travail, ou encore, tout simplement, contourner la législation.

Toutes ces stratégies ont été déployées.

De fait, on a assisté à une forte diminution du nombre de *mini-jobs* au début de l'année 2015, tout particulièrement pour les *mini-jobs* occupés à titre d'activité principale et à une accélération des créations d'emplois classiques à temps partiel (voir les exploitations faites par Chagny et Le Bayon, 2016 des données de l'agence pour l'emploi, et le graphique 3). La conversion en emplois classiques paraît évidente dans les branches de l'hôtellerie, de la restauration ou du commerce de détail, fortes pourvoyeuses de *mini-jobs*, où les créations d'emplois classiques ont été particulièrement importantes. Comme on l'a vu précédemment, environ 120 000 *mini-jobs* exclusifs de plus qu'en janvier 2014 ont été détruits en janvier 2015. Les emplois détruits ont certes été transformés en emplois assujettis aux assurances sociales à hauteur de 39 % (principalement en temps partiel), mais, dans 55 % des cas, les individus sont devenus soit inactifs (surtout des personnes très jeunes ou relativement âgées) soit indépendants soit sont entrés au chômage. Les conversions de *mini-jobs* en emplois classiques, bien que relativement élevées, n'ont donc pas, loin de là, été massives.

Certains *mini-jobs* ont incontestablement bénéficié d'une revalorisation de leur taux horaire. La rémunération de ceux exercés à titre principal a ainsi progressé en moyenne de 5,9 % en 2015 (Pusch, Seifert, 2017), à comparer à 2,6 % pour le salaire horaire moyen de l'ensemble des salariés, et ces évolutions ont contribué à la forte progression constatée pour les premiers déciles de rémunération en 2015 et 2016 (voir *infra*).

Mais la volonté de maîtriser les coûts, au détriment de la rémunération des personnes occupant ces *mini-jobs*, est également manifeste. La durée du travail hebdomadaire déclarée pour les *mini-jobs* dans le cadre de l'enquête sur les gains s'est réduite de 12 % entre 2014 et 2017 <sup>31</sup>, contre 7 % sur la même période pour les temps partiels assujettis à cotisations sociales. Surtout, la forte part des *mini-jobs* (exercés à titre principal *tant que secondaire*) dans les effectifs percevant un salaire horaire inférieur au salaire minimum (voir *infra*) est un indice manifeste du contournement de la législation par les employeurs recourant aux *mini-jobs*.

31. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

L'amélioration de la situation de ces personnes revient de manière récurrente à l'agenda politique, avec par exemple une proposition de loi présentée en 2018 par le groupe parlementaire du FDP (Parti libéral-démocrate) (Grabka, Schröder, 2019).

L'introduction du salaire minimum a donc, de loin, échoué à éradiquer la question des bas salaires dans le cadre des *mini-jobs* : cela renvoie aux stratégies de contournement difficiles à combattre dans des secteurs dominés par de petites entreprises, non couvertes par des conventions collectives et dans des établissements sans conseil d'établissement.

### **III.5. Peu d'effet sur la pauvreté et les inégalités**

La contribution du salaire minimum à réduire les inégalités de salaire et lutter contre la pauvreté au travail est largement débattue dans la littérature sur le salaire minimum. Dans le cas de l'Allemagne, l'objectif de contribuer à assurer un niveau de vie minimal à tous les salariés et à leurs familles, et en particulier de diminuer, au moins en présence d'un temps complet, le recours aux revenus d'assistance pour ces familles, était l'un des résultats escomptés de la loi sur le salaire minimum (Bruckmeier, Becker, 2018)<sup>32</sup>.

Les effets sont différenciés, et pour partie mitigés.

La mise en place du salaire minimum a eu des effets positifs indéniables sur le bas de la distribution des salaires, mis en évidence par les études commanditées par la commission paritaire (Grabka, Schröder, 2019 ; Fedorets *et al.*, 2019 ; Caliendo *et al.*, 2017 ; Mindestlohn Kommission, 2018). Ce résultat n'est guère étonnant vu le niveau excessivement bas de certains minima de branche avant la loi. En particulier, durant les deux premières années qui ont suivi l'introduction du salaire minimum (2015 et 2016), la progression des salaires horaires des premiers déciles a été plus dynamique que celle des déciles du haut de la distribution, un phénomène contrastant avec la décennie antérieure (Fedorets *et al.*, 2019 ; Burauel *et al.*, 2017). Ces évolutions ont contribué à réduire les inégalités de salaire, en particulier sur le bas de la distribution (graphique 4).

Cependant, la première augmentation du salaire minimum en 2017 à 8,84 euros de l'heure n'a pas entraîné de nouvelle augmentation de salaire dans le premier décile. Ce qui est cohérent avec la stabilisation du ratio D9/D1<sup>33</sup>

32. L'exposé des motifs de la loi précise : « [Un] salaire de 8,50 euros brut par heure de travail permet à un salarié célibataire à temps plein de gagner un revenu mensuel supérieur à la limite d'exemption de saisie conformément à la section 850c (1) phrase 1 du Code allemand de procédure civile (ZPO) avec une durée moyenne du travail par semaine. L'exonération de saisie représente un minimum vital forfaitaire adapté à la situation des salariés, ce qui leur assure une franchise modérée. »

33. Le rapport D9/D1 met en évidence l'écart entre le haut et le bas de la distribution ; c'est une des mesures de l'inégalité de cette distribution.

sur la période récente (graphique 4). Une explication possible pourrait être d'ordre méthodologique (Fedorets *et al.*, 2020)<sup>34</sup>.

La part des bas salaires (mesurée sur une base horaire) s'est tassée en Allemagne, avec la fin de la période de « grande modération salariale », qui s'est enclenchée après la « grande récession » (des années 2008 et suivantes) et a diminué depuis l'introduction du salaire minimum (graphique 4). Cependant, l'Allemagne reste l'un des pays avec la plus forte proportion de bas salaires<sup>35</sup> en Europe, à 21,7 % en 2018 selon Fedorets *et alii* (2020)<sup>36</sup>.

Aucun effet notable n'a par ailleurs été observé depuis l'entrée en vigueur du salaire minimum sur la mobilité salariale (Grabka, Schröder, 2019). Plus de 60 % de l'ensemble des travailleurs à bas salaires restent dans des emplois faiblement rémunérés, et les transitions vers des niveaux de salaires plus élevés concernent principalement des étudiants, qui ont occupé de petits boulots durant leur période de formation.

L'introduction du salaire minimum ne s'est pas non plus traduite par une baisse significative du recours aux revenus d'assistance, et en particulier à l'allocation « Arbeitslosengeld II » (ALG II) mise en place en 2005 (Hartz IV), qui couvre les besoins fondamentaux (y compris logement et chauffage de la famille) et concerne tant les chômeurs de longue durée (dont c'est la seule allocation) que les chômeurs indemnisés (en plus de l'allocation chômage ALG I) et les travailleurs dans le besoin.

Nos simulations comparant la situation de différents types de familles<sup>37</sup> en 2017 en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (Chagny *et al.*, 2018) mettaient en évidence que, si l'on tient compte de l'ensemble des prestations sociales (prestations d'assistance, allocations familiales et logement), une famille allemande au salaire minimum a un niveau de vie qui se situe légèrement au-dessus du seuil de pauvreté<sup>38</sup>. Mais en comparaison de la France en particulier, la part des revenus qui relève des prestations – et non des revenus du travail – est relativement élevée pour les familles. Seul le célibataire à temps complet au salaire minimum voit ses revenus ne dépendre que très marginalement des prestations.

34. Dans les données du SOEP de 2017, les personnes d'origine réfugiée (« *Fluchthintergrund* ») ont été prises en compte pour la première fois afin de mieux appréhender l'impact des mouvements migratoires récents vers l'Allemagne sur le marché du travail. Si l'on suppose que ces personnes ont un salaire horaire inférieur à la moyenne, ceci expliquerait ce biais baissier en 2017, avant que le salaire horaire du décile de salaire le plus bas n'augmente à nouveau en 2018.

35. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings\\_statistics#Low-wage\\_earners](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics#Low-wage_earners).

36. Pour mémoire, sur la base des données SOEP, le salaire horaire brut moyen était de 19 euros en 2018 en termes nominaux et le salaire médian de 17,1 euros la même année. Le seuil de bas salaires est ainsi d'environ 11,4 euros.

37. Un célibataire à temps complet au salaire minimum, une famille monoparentale avec un salarié à temps complet au salaire minimum, un couple avec deux enfants avec un salaire minimum, un couple biactif avec deux enfants et 1,5 temps complet au salaire minimum ou deux temps complets au salaire minimum.

38. Selon le critère habituel de 60 % du niveau de vie médian.

Les gains marginaux à l'emploi et à l'augmentation du temps de travail sont par ailleurs plus faibles en Allemagne qu'en France (Chagny *et al.*, 2018). Cela tient à ce que le système allemand vise avant tout à protéger les familles de la pauvreté, quelles que soient les modalités de travail des deux parents. Ainsi, le taux marginal de prélèvement (réduisant l'allocation de base en fonction des revenus d'activité) est élevé dans le cadre de l'allocation de base : pour 100 euros gagnés, 80 sont déduits de l'allocation, réduisant nettement l'avantage financier à augmenter son temps de travail.

Les effets sur le risque de pauvreté et la situation des bénéficiaires de l'ALG II ont été étudiés dans le cadre des travaux de la Commission sur le salaire minimum par l'Institut allemand de recherche sur le marché du travail et l'emploi (IAB) (Bruckmeier, Becker, 2018 ; Mindestlohn Kommission 2018)<sup>39</sup>.

Il n'en ressort pas d'effet significatif de l'introduction du salaire minimum. Le nombre de personnes cumulant un revenu d'activité avec une allocation ALG II n'a baissé que légèrement plus que la moyenne des années ayant précédé l'introduction du salaire minimum. L'IAB met en avant le fait que seuls 3 % environ de l'ensemble des bénéficiaires de l'allocation de chômage ALG II sont des célibataires travaillant à plein temps pour lesquels le salaire minimum est calculé de manière à leur permettre de ne plus (ou quasi plus) être dépendants de leur allocation.

C'est notamment cette persistance d'une forte dépendance aux prestations sociales pour les familles percevant un salaire minimum pour sortir de la pauvreté qui fonde un certain nombre d'acteurs sociaux à réclamer son passage à 12 euros de l'heure (voir *infra*).

### **III.6. Quelle évolution des prix et de la compétitivité des entreprises ?**

Avant l'entrée en vigueur du salaire minimum, Brenke et Müller (2013) mettaient en avant que les entreprises industrielles exportatrices, où les salaires sont globalement élevés, devaient être peu concernées, à l'exception de l'agroalimentaire, dont la compétitivité était basée sur un *dumping* salarial important. Le risque néanmoins pour de nombreuses entreprises industrielles, ayant externalisé un certain nombre de services durant la dernière décennie, était de subir indirectement la hausse des coûts dans ce secteur. Les marges dans l'industrie étant assez élevées, les entreprises pouvaient se permettre de n'augmenter que faiblement le prix de leur production et de rogner sur leurs marges. Pour les services et en particulier les secteurs intensifs en main-d'œuvre (coiffure, taxi...), des augmentations sensibles des prix étaient en revanche attendues. Selon les études descriptives basées sur le panel de l'IAB et l'enquête QUEST, les employeurs mentionnent

39. Sur la base de méthodes de groupes de contrôle et à partir du panel PASS.

fréquemment des ajustements de prix à la hausse suite à l'introduction du salaire minimum (Bellmann *et al.*, 2016 ; Bossler, Jaenichen, 2017). Ce mécanisme est confirmé dans les analyses de Link (2019) et de Bruttel *et alii* (2019).

Les entreprises concernées par l'introduction du salaire minimum ont utilisé plusieurs canaux pour limiter l'impact sur leurs coûts, aussi bien *ex ante* (*via* notamment la modération salariale) qu'*ex post* (Chagny, Le Bayon, 2016). Une première enquête *ex post* menée par l'institut IAB à l'automne 2015 auprès de l'échantillon des entreprises interrogées dans le cadre du « Betriebspanel » a montré, sans surprise, que la proportion d'entreprises concernées (que ce soit directement et/ou indirectement) par l'introduction du salaire minimum était plus de deux fois plus élevée dans les nouveaux que dans les anciens *Länder*. Elle a aussi mis en évidence qu'une proportion élevée d'entreprises concernées ont répercuté les hausses de leurs coûts induites par la majoration des salaires sur leurs prix, tout particulièrement dans les nouveaux *Länder* (30 %). Cela se reflète d'ailleurs dans les prix de certains secteurs des services de ces *Länder*. L'impact au niveau agrégé est en revanche très faible, le poids des nouveaux *Länder* étant de l'ordre de 20 % dans l'indice des prix à la consommation allemand. De plus, la baisse du prix du pétrole a eu un impact désinflationniste qui a contribué à masquer un éventuel effet inflationniste du salaire minimum. Mais une proportion également substantielle des entreprises concernées, de l'ordre de 22-23 %, ont joué sur la productivité du travail (réduction de la durée du travail et/ou autres formes d'intensification du travail) des salariés concernés pour compenser ces hausses de salaires horaires, en d'autres termes en limitant l'impact du salaire minimum sur leurs coûts (Bellmann *et al.*, 2016). Enfin, la réaction des entreprises a été particulièrement rapide (avec plus d'ajustements réalisés qu'envisagés), notamment dans les nouveaux *Länder*. Il en résulte globalement l'idée que les entreprises ont fait preuve d'un pragmatisme assez fort dans leur capacité à gérer les effets de l'introduction du salaire minimum sur leurs coûts de main-d'œuvre.

Bossler *et alii* (2018) analysent les effets sur la rentabilité de l'introduction du salaire minimum sur la base du panel d'entreprises de l'IAB. Comme attendu, un effet négatif persistant sur les attentes des entreprises en termes de rentabilité est indiqué, en particulier dans les nouveaux *Länder*. En examinant l'évolution du profit dans les entreprises touchées par le salaire minimum et dans les entreprises non affectées, un effet sur la profitabilité est ainsi visible dès 2015, en raison de l'augmentation des coûts salariaux.

Du point de vue des entreprises, des changements organisationnels dans le processus de production ou des investissements dans le capital humain peuvent permettre un accroissement de la productivité apparente par tête et compenser des coûts salariaux plus élevés. Ce n'est pas le résultat

qu'obtiennent Bossler *et alii.* (2018) : la productivité s'accroît de façon quasi-identique dans toutes les entreprises l'année de l'introduction du salaire minimum. L'absence d'effet de productivité est confirmée par les analyses de Bossler et Broszeit (2017) basées sur des enquêtes auprès des salariés. Il n'y a pas d'effet non plus sur l'investissement en capital humain des entreprises (Bossler *et al.*, 2018), de sorte qu'une productivité du travail inchangée semble plausible. Cependant, certaines données indiquent que des ajustements dans le processus de sélection du personnel semblent avoir été effectués pour augmenter la productivité (Gürtzgen *et alii.*, 2016).

Pour Dustmann *et alii.* (2020), le salaire minimum aurait conduit à une réallocation de salariés faiblement rémunérés depuis des entreprises petites et à bas salaires vers des entreprises plus grandes et mieux rémunératrices (avec davantage d'emploi à temps complet, une main-d'œuvre mieux formée et des salaires plus élevés à postes équivalents). Cet effet expliquerait environ 25 % de l'augmentation globale des salaires après l'introduction du salaire minimum. Ce constat conduit les auteurs à faire l'hypothèse que les salariés concernés intègrent des entreprises plus productives, ce qui serait confirmé par l'absence d'effet notable du salaire minimum sur l'emploi.

### **III.7. De la difficulté d'appliquer un salaire minimum en l'absence de durée légale du travail**

Les risques liés aux contrôles du respect de la loi ont été pointés avant même l'entrée en vigueur de la loi (Chagny, Le Bayon, 2014, 2016), avec en particulier deux craintes majeures :

- celle d'une stratégie de contournement par les entreprises. Celles-ci pourraient sous-déclarer les heures travaillées pour afficher un taux horaire cohérent avec le taux légal, mais pour une durée déclarée inférieure, et donc recourir plus massivement aux heures supplémentaires non déclarées. Elles pourraient également recourir plus fréquemment aux travailleurs à la tâche, sans durée déclarée du travail (*Werkverträge*) ;

- celle d'un difficile contrôle de l'application de la loi. En effet, l'autorité en charge du contrôle, la Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), dépendante de l'administration des douanes, dispose de moyens insuffisants ; par ailleurs, les salariés concernés par le salaire minimum sont fortement concentrés dans les établissements sans conseil d'établissement.

Ces différentes craintes se sont avérées fondées.

Les stratégies de contournement sont variées (Bosch *et al.*, 2018) : sous-déclaration des heures effectuées, mais aussi recours au travail illégal, aux faux indépendants, retenues injustifiées sur salaires pour « mauvais travail », fourniture d'outils, de vêtements de travail, nourriture et logement (cas de l'industrie de la viande ; Weinkopf, Hüttenhoff, 2017), classifications incorrectes dans la grille de convention collective. En particulier, mais pas

seulement, les personnes qui occupent des *mini-jobs* se voient souvent partiellement ou totalement privées de leurs droits à congés payés, maladie et jours fériés (Fischer *et al.*, 2015 ; Bosch, Weinkopf, 2017). Il ne faut dès lors pas s'étonner que, dans le cadre des enquêtes auprès de l'institut statistique (en particulier l'enquête sur les gains, mobilisée par Destatis pour calculer les effectifs – faibles – concernés par le salaire minimum), de nombreux employeurs aient réagi à l'introduction du salaire minimum en 2015 en réduisant le temps de travail rémunéré <sup>40</sup>.

À cela s'ajoute le fait que les témoignages des salariés concernés sont difficiles à obtenir. L'administration n'est chargée que de corriger la fraude aux administrations fiscales et sociales, l'accès aux syndicats n'est pas aisé pour ces travailleurs en l'absence de convention collective et de conseil d'établissement, et les craintes de rétorsions éventuelles sont un frein (Bosch *et al.*, 2018).

Pour autant, après une première phase de recul (-35 % sur le cumul 2015 et 2016), les contrôles se sont inscrits en nette progression à partir de 2017 : 52 209 en 2017, en hausse de +29 % par rapport à 2016, avec une augmentation concomitante du nombre de procédures engagées (+33,5 % en 2017) (Zoll, 2018). La faiblesse des effectifs de l'administration concernée reste pointée. Les syndicats réclament une augmentation de l'ordre de 50 % des effectifs rattachés (10 000 contre 6 452 postes occupés en 2018) <sup>41</sup>, très supérieure aux annonces du gouvernement (+1 400 sur la période 2018-2022) <sup>42</sup>.

Mais les contrôles sont difficiles à effectuer. Les relevés de temps ne sont souvent pas consultables car transmis au comptable. De surcroît, les entreprises qui s'adressent aux tribunaux pour contester les décisions obtiennent souvent une réduction du montant des amendes, ce que déplorent l'administration des douanes et les caisses de retraite (Bosch *et al.*, 2018).

Et au-delà du renforcement du contrôle, les experts font valoir un besoin considérable d'échange et, en particulier, de rapprochement automatisé des données, comme cela se pratique déjà dans l'industrie de la construction (Bosch *et al.*, 2018).

Étant donné que la plupart des salariés ont convenu d'un salaire mensuel et non d'un salaire horaire avec leur employeur, il est essentiel pour

40. « 1,4 Millionen Jobs mit Mindestlohn im April 2017 », Pressemitteilung Nr. 231 vom 26. Juni 2018, Statistisches Bundesamt, <https://bit.ly/3705VNx>.

41. Deutscher Bundestag, « Finanzkontrolle Schwarzarbeit – Kontrolle von Mindestlöhnen 2017 », Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/660, Drucksache 19/875 vom 22. Februar 2018, Berlin, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/008/1900875.pdf> ; Deutscher Gewerkschaftsbund, « Mindestlohnbetrügern endlich das Handwerk legen! », Pressemitteilung vom 6. Dezember 2017, Berlin, <https://bit.ly/36Wbywd> ; DGB (2018).

42. Deutscher Bundestag, « Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Michael Meister vom 20. Dezember 2017, Anfrage der Bundtagsabgeordneten Müller-Gemmeke, Bundtagsdrucksache 19/317, p. 23-24, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/003/1900317.pdf>.

un contrôle efficace du respect du salaire minimum d'enregistrer précisément les heures de travail. Le Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS, ministère du Travail et des Affaires sociales) fait actuellement des efforts dans ce sens avec un projet de loi qui reprend l'arrêt de la Cour de justice européenne du 14 mai 2019 sur l'enregistrement du temps de travail. En conséquence, tous les employeurs sont tenus d'enregistrer systématiquement les heures de travail de leurs employés.

Le projet de loi devrait non seulement réglementer l'enregistrement précis des heures de travail rémunérées, mais également tenir compte des heures supplémentaires non rémunérées qui, selon l'IAB, représentent environ la moitié des heures supplémentaires<sup>43</sup>. L'application de cette loi contribuerait à convertir les heures supplémentaires non rémunérées en heures supplémentaires rémunérées, ce qui réduirait le non-respect du salaire minimum. Le BMAS devrait donc travailler rapidement à la mise en œuvre de ce projet de loi contenant des règles claires pour éviter les heures supplémentaires non rémunérées.

### **III.8. Peu d'impact sur le système de négociation collective**

La redynamisation du système de négociation collective était l'un des espoirs et attentes de la loi sur le salaire minimum, au travers de la réforme du dispositif d'extension.

Le projet de loi visait en effet également à faciliter l'extension des conventions collectives existantes en réformant les deux procédures par lesquelles une convention collective (ou une partie de cette convention) devient obligatoire pour toutes les entreprises de la branche. Cette réforme, défendue par la CDU lors de la campagne électorale, était aussi une revendication des partis de gauche et des syndicats, à quelques nuances près (Bispinck, Schulten, 2013).

D'une part, l'extension basée sur la loi sur les conventions collectives (« Tarifvertragsgesetz » ou TVG) a été réformée pour permettre une plus large application de ces conventions. La loi a remplacé la clause de 50 % de salariés couverts par une convention par une formule plus générale, renvoyant au critère d'intérêt public détecté par le ministère du Travail, lui-même renvoyant à l'importance significative de la convention collective pour la détermination des conditions de travail des salariés de la branche, ainsi qu'à un critère de protection contre les conséquences d'évolutions économiques défavorables. Or dans les faits, tant du côté des fédérations patronales (dans les commissions) que du ministère du Travail, le critère *de facto* retenu pour mesurer l'intérêt général de la convention collective reste celui d'un pourcentage de salariés couverts supérieur à 50 % (Wiedemuth,

43. Presseinformation, 3. Dezember 2019.

2018). De surcroît, c'est la commission tarifaire – composée à parts égales de représentants syndicaux et patronaux – qui examine la requête d'extension, qui peut être refusée en cas d'égalité, ce qui permet aux représentants des employeurs de conserver un pouvoir de veto. Ces limites avaient été pointées dès le débat sur le vote de la loi (Chagny, Le Bayon, 2016).

La réforme de la procédure d'extension fait l'objet de demandes constantes de la part du DGB, en particulier la suppression de la clause de 50 %, et le droit de veto des représentants du Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA, Union des employeurs allemands) dans les commissions (Wiedemuth, 2018).

D'autre part, la loi prévoyait un élargissement du champ d'application des minima salariaux dans le cadre de la loi sur les travailleurs détachés (« Arbeitnehmer-entsendegesetz » ou AEntG), à tous les secteurs qui souhaiteraient en bénéficier <sup>44</sup>.

Mais dans le cadre de cette loi, les conventions régionales ne peuvent pas être étendues, ce qui nécessite une coordination accrue des partenaires sociaux au niveau national dans tous les secteurs ; par ailleurs, l'extension ne concerne pas la totalité des grilles salariales (comme par exemple les augmentations salariales ou les salaires des différents types d'employés) mais seulement une partie de la convention (salaire minimum, durée des congés, horaires maxima, santé et sécurité).

Enfin, dans le cas où plusieurs conventions coexistent, ce qui a été le cas par exemple par le passé dans le secteur postal, la procédure d'extension devient extrêmement complexe.

Au 31 octobre 2019, seules 13 branches étaient concernées par une extension des conventions collectives concernant les salaires minima (dix sur la base de la loi sur le travail détaché, deux *via* la loi sur les conventions collectives et une *via* la loi spécifique sur l'interim), selon le WSI Tarifarchiv.

C'est fort de ce constat que Schulten (2019) souligne la nécessité de mesures politiques pour renforcer le système de négociation collective et réformer concrètement la procédure d'extension (Körzell, Nassibi, 2017).

#### **IV. Le débat autour d'un salaire minimum à 12 euros**

Porté initialement par le Parti de gauche (die Linke), l'idée d'un salaire minimum de 12 euros a progressivement fait son chemin en Allemagne, dans un contexte notamment de baisse du poids du SPD lors des élections législatives de septembre 2017, qui a incité ses dirigeants à adopter

44. Cette loi de 1996 a permis initialement l'extension par ordonnance du gouvernement du salaire minimum dans la branche du BTP pour protéger les salariés allemands de la concurrence des entreprises détachant des travailleurs étrangers en Allemagne. Elle a été réformée à minima en 2008.

des positions plus sociales. Ainsi, en novembre 2017, le vice-président du SPD Olaf Scholz s'est prononcé pour une augmentation significative du niveau du salaire minimum, sans donner de montant précis, afin qu'il permette à un salarié à temps plein de ne pas avoir besoin pour vivre de prestations de solidarité durant sa carrière, ni du minimum vieillesse après une carrière entière. Début septembre 2018, Andrea Nahles, chef du SPD, s'était prononcé aussi en faveur de ce montant de 12 euros, puis Thomas Oppermann, vice-président SPD du Bundestag et Olaf Scholz, désormais ministre des Finances, en octobre 2018.

En février 2019, la question du niveau du salaire minimum a été au cœur de la campagne du SPD pour les élections européennes, avec l'idée de porter la revendication au niveau européen d'un salaire minimum équivalent à 60 % du salaire médian de chaque pays : pour mémoire, il atteignait 47,8 % du salaire médian en 2017 en Allemagne (contre 61,8 % en France) (Schulten, Luebcker, 2019).

Début 2019, le ministre du Travail SPD a aussi mis en avant sa volonté de faire du salaire minimum européen un point central de la présidence allemande du Conseil au second semestre 2020.

Le Parti de gauche, une partie du SPD et depuis mi-novembre 2019 les Verts revendiquent un salaire minimum de 12 euros brut horaires. Le DGB partage également ce point de vue. Et plus récemment le comité social de la CDU (aussi nommé CDA) s'est déclaré insatisfait de la faiblesse des augmentations passées. C'est notamment le cas de son président, Karl-Josef Laumann, qui a récemment fait part de sa déception dans une interview accordée au journal *Die Zeit*<sup>45</sup>. Il juge ainsi durement le fait que la Commission sur le salaire minimum ait suivi à la lettre l'augmentation des salaires négociés et ne s'en soit pas écarté du tout. Il juge ainsi que la commission n'a pas démontré son utilité, puisque les décisions prises auraient pu être inscrites directement dans la loi, *via* un ajustement automatique sur l'indice tarifaire. Il met en avant la nécessité pour la commission de veiller à ce que les salaires soient suffisants pour vivre et la couverture vieillesse adéquate. Il souhaite pour cela que la commission modifie son règlement intérieur, ce qui nécessite une majorité des deux tiers. Si cela n'est pas possible, il souhaite que le gouvernement légifère pour que le salaire minimum ne soit pas simplement revalorisé en fonction des indices tarifaires. Sa position est relativement proche de celle de Stefan Körzell, membre du conseil d'administration du DGB et de la Commission sur le salaire minimum : selon lui, l'évaluation de la loi en 2020 devrait être utilisée par le législateur pour porter le niveau du salaire minimum à 12 euros, avant que la commission ne reprenne ses prérogatives en matière de revalorisation.

45. K. Schuler, « Die Mindestlohnkommission hat einen schlechten Job gemacht », *Die Zeit*, 9. Dezember 2019, <https://bit.ly/2AlaS1o>.

Face aux revendications politiques qui ont émergé pour soutenir un niveau de 12 euros, le président de l'Institut für Wirtschaftsforschung (IFO), Clemens Fuest, expert auprès de la commission pour le patronat, mettait en garde fin 2018 sur les risques inhérents à cette revendication. Il soulignait l'impact négatif que pourrait avoir cette forte revalorisation sur l'emploi (+31 % par rapport au niveau de 9,19 euros en vigueur en 2019) du fait de l'alourdissement du coût salarial pour les entreprises, notamment dans les régions les moins dynamiques<sup>46</sup>. Certes, en se basant sur les études réalisées ces dernières années, Clemens Fuest indique que l'introduction du salaire minimum n'a pas entraîné de pertes d'emploi massives : 80 000 emplois au maximum auraient été perdus (*via* l'absence de nouvelles embauches, plus que par des licenciements). Mais il met en avant la réduction du temps de travail contractuel par les entreprises pour compenser les coûts plus élevés. En effet, le temps de travail des salariés rémunérés au salaire minimum a été réduit d'environ 7 %, de sorte que leur revenu mensuel n'a pas augmenté. Les entreprises très impactées par le salaire minimum l'ont réduit plus fortement. Une autre façon de diminuer les coûts a été de consacrer moins de moyens à la formation continue des salariés. Clemens Fuest a renouvelé ses critiques le 7 décembre dernier<sup>47</sup> suite au congrès du SPD, en s'opposant à ce niveau de 12 euros quel que soit le délai prévu pour sa mise en place.

L'IAB, dans une étude récente (Oberfichtner *et al.*, 2019), invite à être prudent sur ce sujet. En effet, certes, les entreprises dotées de conventions collectives et de conseils d'établissement ne réduiraient pas ou peu le nombre de salariés à un tel niveau de salaire minimum, mais dans les entreprises sans convention collective et sans conseil d'établissement, des pertes d'emploi importantes pourraient avoir lieu. À cet égard, l'IAB souligne que le fait que les entreprises dépourvues de ces deux institutions (et leurs salariés) soient sous-représentées dans la commission pose problème. Les membres du patronat présents dans cette commission représentent en effet surtout des entreprises avec à la fois un conseil d'établissement et une convention collective.

Pour leur évaluation, Bossler *et alii* (2018) se sont basés sur une enquête menée auprès des entreprises (« IAB-Stellenerhebung »). Cette méthode reflète relativement bien les évolutions réelles : ainsi, Bossler (2017) a montré que l'évolution réelle de l'emploi dans les entreprises après l'introduction du salaire minimum correspondait assez bien aux attentes des entreprises en matière d'emploi exprimées précédemment.

46. B. Losse, « Mindestlohn von 12 Euro hätte "dramatische Folgen" », *WirtschaftsWoche*, 23. November 2018, <https://bit.ly/2Y7whZY>.

47. « Ifo-Institut warnt vor SPD-Forderungen für Mindestlohn und Verschuldung », *Die Zeit*, 7 Dezember 2019, <https://bit.ly/2XzOgcl>.

Les entreprises ont ainsi été interrogées en 2017 sur les tendances de l'emploi auxquelles elles s'attendraient dans leur entreprise au cours des 12 prochains mois si un certain salaire minimum était fixé à différents niveaux (8, 9, 10, 11 ou 12 euros au hasard pour chaque entreprise), au regard d'un niveau théorique de 9 euros (proche de celui de 8,84 en vigueur). Bossler *et alii* (2018) ont montré que l'emploi attendu par les entreprises diminuerait de près de 2 % sur un an si le salaire minimum passait de 9 à 10 euros de l'heure (5 % avec un passage à 12 euros). Cet effet est lié à la rapidité de l'augmentation (sur un an). Si la commission continue de se baser sur l'augmentation moyenne des salaires négociés et que celle-ci se poursuit au même rythme que les dernières années, le salaire minimum atteindrait 12 euros seulement en 2029, laissant les entreprises s'adapter à une augmentation progressive.

Ce qui est particulièrement important est la différence de réaction de l'emploi selon le type d'entreprise. Ainsi, selon Bossler *et alii* (2018), pour les entreprises ayant une convention collective et un conseil d'établissement, l'ajustement de l'emploi n'est pas significatif, alors que les entreprises sans convention collective et sans conseil d'établissement prévoient une baisse de l'emploi de 2,5 % à 10 euros, 3,6 % à 11 euros et 7 % à 12 euros. Dans les premières, la proportion de grandes entreprises et d'entreprises du secteur manufacturier est plus élevée, tandis que les petites entreprises et celles dans le secteur des services sont moins susceptibles d'avoir une convention collective et un conseil d'établissement. Enfin et surtout, les entreprises avec convention collective et conseil d'établissement paient en moyenne des salaires plus élevés et devraient donc être moins affectées par l'évolution du salaire minimum.

Il pourrait donc y avoir un biais lors de la prise de décision de la commission sur le niveau futur, cela n'a pas été le cas jusqu'à présent. L'IAB juge néanmoins important de prendre en compte la diversité des entreprises allemandes lors de la réflexion sur un niveau de 12 euros du salaire minimum.

Le montant actuel du salaire minimum ne permet en effet pas d'échapper à la pauvreté : selon Thorsten Schulten, de l'institut Hans-Böckler-Stiftung, proche des syndicats, avec un niveau de 12 euros, le salaire minimum serait proche de 60 % du salaire médian et donc du seuil de bas salaire. Selon lui, 13 euros seraient même nécessaires pour que la pension de retraite soit supérieure au minimum vieillesse (*Grundsicherung*).

La mise en place début avril 2020 d'un salaire minimum requis de 12,5 euros pour répondre aux appels d'offres des marchés publics dans le *Land* de Berlin ainsi que l'augmentation du salaire légal minimum à 12,5 euros permettra sans doute de faire une évaluation avant d'envisager de généraliser ce niveau de salaire minimum dans l'ensemble du pays.

## Conclusion

Cinq ans après l'entrée en vigueur du salaire minimum légal interprofessionnel en Allemagne, le constat pouvant en être tiré est globalement positif. Le salaire minimum a contribué à limiter, du moins temporairement, les inégalités de salaires. Il a bénéficié à de nombreux salariés. L'augmentation relative des prix d'un certain nombre de biens et services a été indolore, dans un contexte général d'inflation modérée. La question du contournement de la loi est en revanche loin d'être résolue, même si l'augmentation des moyens pour contrôler son application va dans la bonne direction. L'impact attendu sur le renforcement de la négociation collective est par contre loin d'être au rendez-vous. Si le salaire minimum n'a en tout état de cause pas eu d'effet significatif négatif sur l'emploi, il ne permet pas non plus à nombre de salariés de sortir de la pauvreté, du fait du trop faible nombre d'heures travaillées. Le débat se focalise désormais non plus sur les effets de l'introduction du salaire minimum, mais sur sa revalorisation à un niveau de 12 euros, en vue d'assurer un revenu décent aux salariés concernés. Les contre-arguments ne manquent pas. L'institut libéral IFO signale ainsi les dangers pour l'emploi d'une trop forte revalorisation, et même l'IAB (institut de recherche sur le marché du travail) pointe les risques inhérents à une augmentation trop rapide du salaire minimum, principalement dans les entreprises non couvertes par une convention collective et ne disposant pas de conseil d'établissement.

C'est donc récemment sur la question d'une revalorisation à 12 euros du salaire horaire minimum légal que s'est focalisé le débat. Il est pourtant sans doute regrettable que le problème de contournement de la loi ne soit pas plus mis en avant, alors même que les contrôles restent trop peu nombreux. Ne vaudrait-il pas mieux, plus que de se focaliser sur la seule hausse du niveau du salaire minimum, mettre déjà plus de moyens pour s'assurer de son application ?

## Références bibliographiques

- Ahlfeldt G.M., Roth D., Seidel T. (2018), « The regional effects of Germany's national minimum wage », *Economics Letters*, n° 172, p. 127-130, <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.08.032>.
- Amlinger M., Bispinck R., Schulten T. (2014), « Niedriglohnsektor: Jeder Dritte ohne Mindestlohn? Ausnahmen vom geplanten Mindestlohn und ihre Konsequenzen », *WSI-Report*, n° 12, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_12\\_2014.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_12_2014.pdf).
- Artus I. (2011), « Les salariés précaires et la codétermination en Allemagne – la représentation collective au-delà des normes », *La Revue de l'IRES*, n° 68, p. 109-140, <https://bit.ly/2XWmkyq>.
- Bellmann L., Bossler M., Dütsch M., Gerner H.-D., Ohlert C. (2016), « Folgen des Mindestlohns in Deutschland: Betriebe reagieren nur selten mit Entlassungen », *IAB-Kurzbericht*, n° 18/2016, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1816.pdf>.
- Bispinck R., Dribbusch H., Schulten T. (2010), « Allemagne : érosion continue ou nouvelle stabilisation de la négociation collective de branche ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 126, septembre, p. 39-56, <https://bit.ly/3cjlSYU>.
- Bispinck R., Schulten T. (2013), « Allemagne : stabiliser le système de négociation collective : vers un renforcement du principe d'extension ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 142, septembre, p. 12-23, <https://bit.ly/37018f1>.
- Bonin H., Isphording I., Krause-Pilatus A., Lichter A., Pestel N., Rinne U. (2019), « The German statutory minimum wage and its effects on regional employment and unemployment », *IZA Policy Paper*, n° 145, March, <http://ftp.iza.org/pp145.pdf>.
- Börschlein B., Bossler M. (2019), « Eine Bilanz nach fünf Jahren gesetzlicher Mindestlohn. Positive Lohneffekte kaum Beschäftigungseffekte », *IAB-Kurzbericht*, n° 24/2019, <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb2419.pdf>.
- Bosch G., Weinkopf C. (2011), « Industry-wide minimum wages in Germany: Uncertain progress along a bumpy road », Paper prepared for the ILO Regulating for Decent Work conference, July 6-8, [https://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/20110706\\_bosch\\_weinkopf.pdf](https://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2011/20110706_bosch_weinkopf.pdf).
- Bosch G., Weinkopf C. (2012), « Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen », *WISO Diskurs*, Friedrich-Ebert Stiftung, November, <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09465-20130117.pdf>.
- Bosch G., Weinkopf C. (2017), *Gleichstellung marginaler Beschäftigung. Vorschlag zur Reform der Minijobs. Expertise für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)/Universität Duisburg-Essen, <https://bit.ly/2XrQtXs>.
- Bosch G., Hüthenhoff F., Weinkopf C., Kocher E., Fechner H. (2018), « Kontrolle und Durchsetzung von Mindestarbeitsbedingungen », *Working Paper*, Hans Böckler Stiftung, n° 095, Oktober, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_fofoe\\_WP\\_095\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_fofoe_WP_095_2018.pdf).
- Bossler M. (2017), « Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 4, p. 327-348, <https://doi.org/10.1111/sjpe.12127>.

- Bossler M., Broszeit S. (2017), « Do minimum wages increase job satisfaction? Micro data evidence from the new German minimum wage », *Labour*, vol. 31, n° 4, p. 480-493, <https://doi.org/10.1111/labr.12117>.
- Bossler M., Gerner H.D. (2016), « Employment effects of the new German minimum wage. Evidence from establishment-level micro data », *IAB Discussion Paper*, n° 10/2016, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2016/dp1016.pdf>.
- Bossler M., Gerner H.-D. (2019), « Employment effects of the new German minimum wage: Evidence from establishment-level microdata », *ILR Review*, <https://doi.org/10.1177/0019793919889635>.
- Bossler M., Jaenichen U. (2017), « Der gesetzliche Mindestlohn aus betrieblicher Sicht », *WSI-Mitteilungen*, n° 07/2017, p. 482-490, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2017\\_07\\_bossler.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_07_bossler.pdf).
- Bossler M., Oberfichtner M., Schnabel C. (2018), « Employment adjustments following rises and reductions in minimum wages: New insights from a survey experiment », *IZA Discussion Paper*, n° 11747, August, <http://ftp.iza.org/dp11747.pdf>.
- Bossler M., Schank T. (2020), « Wage inequality in Germany after the minimum wage introduction », *IZA Discussion Paper*, n° 13003, February, <http://ftp.iza.org/dp13003.pdf>.
- Bourgeois I. (2008), « SMIC légal : une loi toujours en projet », *Regards sur l'économie allemande. Bulletin économique du CIRAC*, n° 88, octobre, p. 35-37, <http://journals.openedition.org/rea/1573>.
- Brenke K. (2014), « Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen », *DIW Wochenbericht*, n° 5, p. 71-76, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.436179.de/14-5.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.436179.de/14-5.pdf).
- Brenke K., Müller K.-U. (2013), « Gesetzlicher Mindestlohn : kein Verteilungspolitisches Allheilmittel », *DIW Wochenbericht*, n° 39, <https://bit.ly/3eXxgmU>.
- Brenke K., Wagner G.G. (2013), « Gesetzliche Mindestlöhne: Mit der Einführung kommen die Tücken der Umsetzung », *Wirtschaftsdienst*, vol. 93, n° 11, p. 751-757, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1594-1>.
- Bruckmeier K., Becker S. (2018), *Auswirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Armutsgefährdung und die Lage von erwerbstätigen Arbeitslosengeld II-Bezieherinnen und -Beziehern*, Endbericht, Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IAB, 15. März, <https://bit.ly/36UjZIF>.
- Bruttel O., Baumann A., Dütsch M. (2019), « Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 20, n° 3, p. 237-253, <https://doi.org/10.1515/pwp-2018-0035>.
- Burauel V.P., Caliendo M., Fedorets A., Grabka M.M., Schröder C., Schupp J., Wittbrodt L. (2017), « Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohn reform aus der Perspektive Beschäftigter », *DIW Wochenbericht*, n° 49.2017, p. 1109-1123, <https://bit.ly/2MsTbFG>.
- Caliendo M., Fedorets A., Preuss M., Schröder C., Wittbrodt L. (2017), « The short-term distributional effects of the German minimum wage reform », *SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research*, n° 948, DIW Berlin, [https://econpapers.repec.org/paper/diwdiwsop/diw\\_5fsp948.htm](https://econpapers.repec.org/paper/diwdiwsop/diw_5fsp948.htm).

- Chagny O., Le Bayon S. (2014), « Allemagne : l'introduction d'un salaire minimum légal : genèse et portée d'une rupture majeure », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 146, juin, p. 3-18, <https://goo.gl/sYt1zS>.
- Chagny O., Le Bayon S. (2016), « Allemagne : un premier bilan de l'introduction du salaire minimum », dossier, « Des réformes du marché du travail pour quelles performances ? », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 155, septembre, p. 132-153, <https://goo.gl/cdwiCG>.
- Chagny O., Le Bayon S., Mathieu C., Sterdyniak H. (2018), « Salaire minimum : du coût salarial au niveau de vie, une comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni », *Document de travail de l'IRES*, n° 01.2018, <https://goo.gl/S7Q33t>.
- DGB (2018), « Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur zweiten Anhörung zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Schriftliche Anhörung der Mindestlohnkommission 2018 », 27. Februar, <https://bit.ly/2XxHKmR>.
- Dufour C., Hege A. (2010), *Évolutions et perspectives des systèmes de négociation collective et de leurs acteurs : Six cas européens : Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Suède*, Rapport réalisé pour la CFDT et la CGT dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'Ires, décembre, <https://bit.ly/2Xtfxhx>.
- Dustmann C., Fitzenberger B., Schönberg U., Spitz-Oener A. (2014), « From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy », *CREAM Discussion Paper Series*, n° 06/14, [https://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_06\\_14.pdf](https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_06_14.pdf).
- Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M., vom Berge P. (2020), « Reallocation effects of the minimum wage », *CREAM Discussion Paper Series*, n° 07/20, February, [https://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_07\\_20.pdf](https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_07_20.pdf).
- Ellguth P., Kohaut S. (2019), « Tariffbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018 », *WSI-Mitteilungen*, vol. 72, n° 4, p. 290-297, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2019-4-290>.
- Fedorets A., Grabka M. M., Schröder C. (2019), « Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht », *DIW Wochenbericht*, n° 28/2019, p. 483-491, [https://doi.org/10.18723/DIW\\_WB:2019-28-1](https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2019-28-1).
- Fedorets V. A., Grabka M. M., Schröder C., Seebauer J. (2020), « Lohnungleichheit in Deutschland sinkt », *DIW Wochenbericht*, n° 7/2020, p. 91-97, <https://bit.ly/2yWRVHQ>.
- Fischer G., Gundert S., Kawalec S., Sowa F., Stegmaier J., Tesching K., Teuer S. (2015), *Situation atypisch Beschäftigter und Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten Quantitative und qualitative Erhebung sowie begleitende Forschung*, IAB-Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, <https://bit.ly/2BrHPj7>.
- Friedrich M. (2019), « Using occupations to evaluate the employment effects of the German minimum wage », *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 240, n° 2-3, p. 269-294, <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0085>.
- Garloff A. (2019), « Did the German minimum wage reform influence (un)employment growth in 2015 ? Evidence from regional data », *German Economic Review*, vol. 20, n° 3, p. 356-381, <https://doi.org/10.1111/geer.12200>.

- Grabka M. M., Schröder C. (2019), « Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen », *DIW Wochenbericht*, n° 14/2019, p. 249-257, <https://bit.ly/3gRBMor>.
- Gürtzgen N., Kubis A., Rebien M., Weber E. (2016), « Neueinstellungen auf Mindestlohnniveau : Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen », *IAB-Kurzbericht*, n° 12, <http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb1216.pdf>.
- Hege A. (2006), « Allemagne : un salaire minimum dans le pays des hauts salaires ? », n° spécial, « Les salaires minima, enjeu international », *Chronique internationale de l'IREN*, n° 103, novembre, p. 105-119, <https://bit.ly/2yYrnpG>.
- Kalina T., Weinkopf C. (2018), « Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen », *IAQ Report* 2018-06, <https://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2018/report2018-06.pdf>.
- Kahmann M. (2017), « Allemagne : accueil des réfugiés : quelles modalités et priorités de l'action syndicale ? », *Chronique internationale de l'IREN*, n° 158, juin, p. 40-55, <https://bit.ly/3cL5w2N>.
- Knabe A., Schöb R., Thum M. (2014), « Der flächendeckende Mindestlohn », *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 15, n° 2, p. 133-157, <https://doi.org/10.1515/pwp-2014-0011>.
- Körzell S., Nassibi G. (2017), « Zukunftsfragen der Tarifpolitik: Am Beispiel der Allgemeinverbindlicherklärung aus Sicht des DGB », in Schulten T., Dribbusch H., Bäcker G., Klenner C. (eds.), *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik: Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert: Beiträge zu Ehren von Reinhard Bispinck*, Hamburg, VSA-Verlag, p. 234-243.
- Lasserre R. (2005), « La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », *Regards sur l'économie allemande*, n° 72, juillet, p. 7-16, <https://doi.org/10.4000/rea.246>.
- Lestrade B. (2013), « Minijobs en Allemagne. Une forme de travail à temps partiel très répandue mais contestée », *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, n° 4, p. 56-71, <https://doi.org/10.3917/rfas.127.0056>.
- Link S. (2019), « The price and employment response of firms to the introduction of minimum wages », *CESifo Working Paper Series*, n° 7575, March 18, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3395400](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3395400).
- Mindestlohn Kommission (2018), *Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns*, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, <https://bit.ly/2XUGwkk>.
- Muller F. (2013), « Union européenne : détachement des travailleurs : abus et dérivés, quels correctifs pour demain ? », *Chronique internationale de l'IREN*, n° 142, septembre, p. 3-11, <https://bit.ly/3dzZHGJ>.
- Oberfichtner M., Bossler M., Schnabel C. (2019), « Sind zwölf Euro Mindestlohn zu viel? », *IAB-Forum*, July 24, <https://www.iab-forum.de/sind-zwoelf-euro-mindestlohn-zu-viel/>.
- Pusch T. (2018), « Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen », *Policy Brief WSI*, n° 19, 03/2018, [https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=8014](https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8014).

- Pusch T., Heise A. (2020), « The minimum wage in Germany five years on », *Social Europe*, February 13, <https://www.socialeurope.eu/the-minimum-wage-in-germany-five-years-on>.
- Pusch T., Seifert H. (2017), « Mindestlohngesetz: Für viele Minijobber weiterhin nur Minilöhne », *Policy Brief WSI*, n° 9, 01/2017, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_9\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_9_2017.pdf).
- Rehfeldt U. (1990), « Démocratie économique et cogestion : une mise en perspective historique », *La Revue de l'IRES*, n° 3, p. 59-80.
- Rémy P. (2012), « Les accords collectifs sur l'emploi en Allemagne : un "modèle" pour le droit français ? », *Revue de droit du travail*, n° 3, mars, p. 133-144.
- Rémy P. (2014), « La loi allemande sur le salaire minimum : le Smic en Allemagne ? », *Revue de droit du travail*, n° 12, décembre, p. 774-784.
- Rémy P. (2017), « La "cogestion" allemande : une source d'enseignements mais pas un modèle », *Cahiers français*, n° 401, p. 81-86.
- Schmitz S. (2019), « The effects of Germany's statutory minimum wage on employment and welfare dependency », *German Economic Review*, vol. 20, n° 3, p. 330-335, <https://doi.org/10.1111/geer.12196>.
- Schulten T. (2014), *Mindestlohnregime in Europa... Und was Deutschland von ihnen lernen kann*, Friedrich-Ebert Stiftung, Februar, <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>.
- Schulten T. (2019), *Tarifpolitischer Jahresbericht 2018. Kräftige Lohnzuwächse und mehr Selbstbestimmung bei der Arbeitszeit*, Hans-Böckler Stiftung, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_ta\\_jb\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_ta_jb_2018.pdf).
- Schulten T., Luebker M. (2019), « WSI Minimum Wage Report 2019 », *WSI Report*, n° 46e, March, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_46e\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_46e_2019.pdf).
- Schulten T., Weinkopf C. (2015), « Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns: Eine erste Zwischenbilanz », in Falk C. (ed.), *Kommt der Mindestlohn überall an? Eine Zwischenbilanz*, Hamburg, VSA-Verlag, p. 79-91.
- vom Berge P., Weber E. (2017), « Minijobs wurden teilweise umgewandelt, aber auch zulasten anderer Stellen », *IAB-Kurzbericht*, n° 11/2017, <http://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1117.pdf>.
- Voss K., Weinkopf C. (2012), « Niedriglohnfalle Minijob », *WSI-Mitteilungen*, n° 1/2012, p. 5-12, [https://www.wsi.de/data/wsimit\\_2012\\_01\\_voss.pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2012_01_voss.pdf).
- Walwei U. (2018), « Raus aus der Minijob-Falle! Sieben Ansatzpunkte für Reformen », *IAB-Forum*, February 8, <https://bit.ly/2Mu2J3s>
- Weinkopf C., Hüttenhoff F. (2017), « Der Mindestlohn in der Fleischwirtschaft », *WSI-Mitteilungen*, vol. 70, n° 7, p. 533-539, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2017-7-533>.
- Wiedemuth J. (2018), « Plädoyer für eine Politik der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen », *WSI-Mitteilungen*, vol. 71, n° 2, p. 155-157, <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2018-2-155>.
- Zoll (2018), *Jahresstatistik*, <https://bit.ly/30a4Xx1>.



## Le salaire minimum en France : historique et débats

Pierre CONCIALDI<sup>1</sup>

---

*L'article retrace l'histoire du salaire minimum en France depuis sa création en 1950. Une première partie met en perspective les modifications législatives et réglementaires qui ont accompagné cette histoire et identifie trois grandes périodes (1950-1967, 1968-1981, depuis 1982). Une deuxième partie met en évidence l'impasse où conduit la politique d'exonération des cotisations sociales sur les « bas salaires » en ce qui concerne le salaire minimum. On y souligne notamment les trous noirs des analyses développées par le groupe d'experts sur le Smic mis en place en 2009. Une troisième partie aborde les principaux débats autour du salaire minimum, en considérant successivement le point de vue de l'employeur et celui du salarié. On propose en conclusion une estimation du salaire minimum décent (living wage) qui s'appuie sur les budgets de référence publiés par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes).*

Créé en 1950, le salaire minimum a été réformé en 1970 en France. Depuis plus d'une dizaine d'années, il fait l'objet de remises en cause périodiques. Cet article retrace d'abord l'histoire du salaire minimum en France en présentant l'évolution de son mode de fixation ainsi que le contexte plus global dans lequel s'insère la politique suivie en ce qui concerne cette garantie minimale de salaire horaire (I). On s'intéresse ensuite au fonctionnement du groupe d'experts mis en place depuis une douzaine d'années et aux limites des analyses proposées par les rapports de ce groupe (II). Une dernière partie aborde quelques débats actuels en articulant cette présentation autour des deux points de vue : celui de l'employeur pour lequel tout salaire représente un coût, et celui du salarié auquel le salaire procure des

---

1. Chercheur à l'Ires.

moyens d'existence. Sur ce dernier point, on propose une estimation du salaire minimum décent analogue à celle du *living wage* promu au Royaume-Uni par certains acteurs sociaux (III).

## I. Le salaire minimum depuis 70 ans

L'idée selon laquelle l'État doit intervenir pour fixer des taux minima de salaires applicables à tous les travailleurs s'est véritablement concrétisée en France en 1950. Auparavant, on ne repère guère que deux tentatives limitées. La première remonte aux décrets Millerand d'août 1899. Ces décrets sont surtout connus pour avoir institué les premières règles de protection du « travail national » afin de réglementer le recrutement des étrangers employés dans les entreprises de travaux publics opérant pour le compte de l'État et des collectivités locales. Ces mêmes décrets obligeaient également les entreprises souhaitant soumissionner à des marchés publics à pratiquer un salaire « normal », égal au taux moyen pratiqué dans la région, avec pour objectif d'éviter une pression exagérée à la baisse des salaires.

La loi du 10 juillet 1915 sur le salaire minimum des ouvrières à domicile de l'industrie du vêtement constitue une autre tentative. Il s'agit de garantir à ces salariées un salaire au moins équivalent à celui des ouvrières d'usine. La loi de 1915 est la première à s'attaquer à la question des salaires. Elle propose que les ouvrières à domicile de l'industrie du vêtement puissent bénéficier d'un salaire minimum établi par des comités composés de représentants ouvriers et patronaux. Son champ d'application reste très restreint et son application concrète se heurte à diverses difficultés. En outre, les comités n'ont pas pour objet de fixer les salaires mais de les constater. Malgré ces limites, on peut cependant considérer qu'elle a joué un rôle précurseur dans le développement de la négociation collective.

C'est la loi du 24 juin 1936 qui crée la convention collective de branche, un dispositif souvent considéré comme le pivot des relations sociales à la française. Dans la foulée des grèves et du vote de la loi, la négociation collective connaît un essor inédit : près de 5 000 accords sont signés entre 1936 et 1938. Avec l'entrée en guerre, le gouvernement suspend ce dispositif en 1939 et fixe de façon autoritaire les salaires.

En 1950, quelques années après la fin de la guerre, le gouvernement souhaite mettre fin à cette période de fixation autoritaire des salaires. La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives rétablit la liberté de négociation salariale entre les employeurs et les salariés et, dans le même temps, elle prévoit de mettre en place un salaire minimum national interprofessionnel garanti (Smig).

La loi donne également mission à la Commission supérieure des conventions collectives (CSCC), qui réunit des représentants du patronat et

des syndicats ainsi que l'Union nationale des associations familiales (Unaf) « d'étudier la composition d'un budget-type servant à la détermination du salaire minimum national interprofessionnel garanti ». Elle laisse cependant au gouvernement la possibilité de fixer par décret le montant du Smig. La création d'un salaire minimum apparaît ainsi comme le prix à payer pour le rétablissement de la liberté contractuelle de négociation des salaires.

Les délibérations de cette commission sont très conflictuelles, notamment en raison de l'attitude patronale (encadré 1). Elles ne permettent pas de déboucher sur une définition et un chiffrage communs. Devant ce blocage, le gouvernement fixe unilatéralement le salaire horaire minimum (Smig) à 78 anciens francs en août 1950, à distance à peu près égale des positions patronales et syndicales, ce qui équivaut à un salaire mensuel de 15 650 anciens francs (pour 45 heures de travail hebdomadaires, dont 5 au tarif majoré des heures supplémentaires).

Le salaire minimum ainsi créé constitue une garantie de rémunération horaire. Son niveau est modulé selon les zones géographiques (abattements de zone) avec un écart d'un peu plus de 20 % entre la région parisienne et la zone la plus basse. Il concerne les salariés âgés de 18 ans et plus et comporte des abattements pour les salariés plus jeunes. Dans une circulaire, le ministère du Travail définit de façon extensive les contours du salaire minimum, dans la mesure où celui-ci inclut non seulement le salaire horaire de base, mais aussi de nombreuses primes ou indemnités diverses ainsi que les avantages en nature.

La loi initiale ne prévoit pas d'indexation. La forte inflation que connaît la France en 1951 et 1952 suscite de la part des salariés des revendications. De nouveaux désaccords apparaissent au sein de la CSCC et le gouvernement tranche à plusieurs reprises de façon unilatérale. La loi du 18 juillet 1952 instaure ensuite l'échelle mobile des salaires, laquelle est basée sur l'indice des 213 articles calculé par l'Insee. Le relèvement du salaire minimum est automatique dès que l'inflation dépasse 5 % pendant deux mois consécutifs. Ce seuil sera abaissé à 2 % en 1957.

Elle fixe aussi comme mission à la CSCC de se réunir une fois par an pour suivre l'évolution du coût de la vie. Les syndicats refusent de siéger tant qu'un autre budget-type n'aura pas été discuté. Sous la pression syndicale et, surtout, à la suite des grandes grèves de 1953, le gouvernement se résout à réunir la Commission supérieure pour un nouvel exercice d'élaboration d'un budget-type. En décembre 1953, la CSCC adopte à la majorité – sans les voix du patronat qui vote contre – un budget-type de 25 166 anciens francs. Cette décision est d'une grande portée puisqu'à l'époque, 6,5 millions de salariés (un peu plus de la moitié) gagnent moins que ce salaire minimum (Magniadas, 2005).

## Encadré 1

### Le CNPF et la naissance du Smig

Dans son livre consacré à l'histoire du Conseil national du patronat français (CNPF), Henri Weber (1986) rappelle les débats préparatoires à l'instauration du Smig, qui était conçu comme devant assurer un minimum vital. François Ceyrac (président du CNPF entre 1972 et 1981) en rapporte ainsi la teneur : « Cela donnait lieu à des discussions atroces. Qu'est-ce, en effet, que le minimum vital ? s'interrogeait-on. Est-ce un "minimum minimum" ou bien un minimum de décence ? Alors on évaluait le budget calorique minimum. Mais il y avait toujours un type dans la sous-commission alimentaire pour affirmer : "Mais non, on peut vivre avec 100 calories de moins." C'était affreux. » Le 4 avril 1949, le bureau du CNPF avait en effet émis un principe très clair : « Il faut à tout le moins que le minimum soit aussi bas que possible ». Le 22 mai 1950, il déplorait le fait que la sous-commission alimentaire « semble vouloir se prononcer pour un minimum alimentaire journalier de 2 780 calories, nettement supérieur au minimum de 2 400 calories qui avait été adopté par une commission de recherche de la Société des Nations, en 1937 »<sup>1</sup>.

Les points de vue des partenaires sociaux étaient assez éloignés, comme en témoigne encore cette prise de position du bureau du CNPF en date du 24 juillet 1950 : « La Commission supérieure des conventions collectives a fixé le budget minimum alimentaire à 7 152 francs pour 2 897 calories, le budget non alimentaire à 8 018 francs. Il est décidé que la délégation patronale fera toute réserve sur ces deux chiffres et présentera des contre-propositions. Sans atteindre les 19 000 francs demandés par la CGT et les 17 000 francs demandés par FO, ce budget est néanmoins trop élevé. »

Il fallait aussi évaluer le budget « non calorique » qui a donné lieu à des débats au sein même du patronat, comme en témoigne François Ceyrac dans son entretien avec Henri Weber : « Lorsque Meunier et moi nous eûmes calculé pour le patronat le budget non calorique, poursuit François Ceyrac, les gars de la Fédération de l'habillement nous ont dit : "Vous n'y êtes pas, on peut habiller des hommes très correctement pour moins que ça." Et ils ont fait au CNPF, dans la salle des négociations, une exposition de la garde-robe du smigard. Il y avait le fameux costume noir qui devait servir pour le mariage, les jours de fête et l'enterrement. Il y avait des chemises, des chaussures étonnantes. Bref, quand M. Meunier a vu ça, lui un industriel, il est entré dans une colère furibarde : "C'est odieux, s'est-il exclamé, ces commerçants sont des cons !" »

1. Dans son étude pionnière sur la pauvreté au Royaume-Uni, Rowntree (1901) évalue les besoins alimentaires en s'appuyant sur les travaux menés à l'époque par les nutritionnistes. Il retient en définitive les normes de nutrition américaines – et non britanniques – parce que celles-ci sont jugées plus « désirables », notamment parce que ces normes plus élevées vont de pair avec une productivité accrue.

### **1.1. Politique de l'indice et mesure du coût de la vie**

Le centre de gravité du débat public se déplace alors vers la mesure des prix et du coût de la vie. La controverse est d'abord nourrie par l'attitude du gouvernement. La loi prévoit en effet une hausse automatique du Smig dès que l'inflation dépasse le seuil de 5 %. Dans la mesure où la liste précise des 213 articles retenus dans l'indice Insee est publique, les gouvernements successifs s'efforcent de contenir la progression de l'indice par divers artifices, ce qui mine la crédibilité de l'indice Insee. Cette politique de l'indice culmine avec le gouvernement de Guy Mollet de 1956 qui ira jusqu'à détaxer ou subventionner divers produits contenus dans l'indice. Elle s'affiche plus clairement à partir de 1957 quand le gouvernement décide, par décret, de fixer lui-même la composition de l'indice, l'Insee étant simplement chargé de le calculer à côté de son propre indice des prix. Ce n'est qu'en 1966 que le gouvernement acceptera de retenir le nouvel indice de l'Insee (fondé désormais sur 295 articles) pour la revalorisation du Smig.

À partir de 1955, le salaire minimum évolue essentiellement avec l'inflation. Dans un contexte de forte croissance, l'écart se creuse entre la grande masse des salariés et les personnes au Smig. Entre 1955 et 1967, le Smig augmente de 70 %, à peine plus que l'inflation, tandis que le salaire ouvrier moyen augmente de 144 %. À la suite des grandes grèves de mai 1968, le Smig est fortement revalorisé (de 35 %) puis étendu aux salariés agricoles. Les abattements de zone qui avaient déjà été considérablement réduits sont supprimés et le gouvernement met à l'étude un nouveau mode d'indexation.

### **1.2. Depuis 1970, un salaire minimum indexé sur la croissance... mais partiellement**

La loi du 2 janvier 1970 transforme le Smig en Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance). La loi prévoit que l'évolution du salaire minimum dépend désormais de deux facteurs :

- le premier reste l'indexation sur le coût de la vie mesuré par l'indice des prix à la consommation de l'Insee. Cette indexation est automatique et s'applique dès le premier jour du mois qui suit une augmentation de 2 % de l'indice ;
- le second mécanisme réside dans l'obligation pour le gouvernement d'assurer par décret une progression du pouvoir d'achat au moins égale à la moitié de celle du salaire horaire de base des ouvriers (SHBO). Ce deuxième relèvement doit intervenir chaque année au 1<sup>er</sup> juillet.

Le gouvernement peut décider d'aller au-delà de cette hausse minimale légale du pouvoir d'achat du Smic et de le revaloriser encore davantage. On parle alors de « coup de pouce ».

L'indexation légale du Smic depuis 1970 permet d'assurer une progression minimale du pouvoir d'achat mais celle-ci reste, par définition, inférieure à celle du salaire moyen. La possibilité d'une indexation complète sur la croissance demeure à la discrétion du gouvernement. L'acronyme peut ainsi paraître trompeur : le Smic est en effet indexé sur la croissance... mais partiellement, pour moitié. Cette sous-indexation du Smic sur le salaire ouvrier moyen suscite déjà à l'époque des inquiétudes chez les salariés, comme en témoigne un reportage diffusé en décembre 1969 où un syndicaliste ainsi qu'un couple de smicards interrogent le ministre du Travail de l'époque, Joseph Fontanet, sur les raisons qui ont motivé ce choix (voir annexe).

L'autre question majeure, déjà également présente dans les débats au moment de la création du Smic, porte sur le fait que celui-ci reste une garantie de salaire horaire mais n'assure aucun revenu salarial minimum à la fin du mois. Dans le reportage cité précédemment, un délégué syndical présente ainsi la courbe des durées hebdomadaires travaillées dans une entreprise de la région depuis la création du Smig. Cette courbe passe fréquemment et de façon très régulière en-dessous de la durée légale de 40 heures à l'époque, signalant un chômage partiel récurrent qui pèse sur les salaires ouvriers, comme Madame s'en fait l'écho à partir de son expérience personnelle. Le gouvernement de l'époque renvoie cette question aux conclusions d'un groupe d'experts chargé de remettre un rapport sur la mensualisation des salaires (encadré 2).

## Encadré 2

### La mensualisation des salaires

La mensualisation des salaires est une revendication de longue date des syndicats ouvriers. À l'époque, les salariés sont en effet divisés en deux catégories. D'un côté, les horaires (essentiellement les ouvriers), payés tous les 15 jours en fonction du nombre d'heures réellement travaillées et, de l'autre, les mensuels dont le salaire est payé mensuellement sur une base forfaitaire. La différence majeure ne réside pas dans le mode de paiement, mais dans les avantages qui y sont attachés, notamment en ce qui concerne le paiement du salaire en cas de maladie, le paiement des jours fériés et chômés ou certains congés supplémentaires liés à des événements familiaux. Le candidat à la présidentielle de 1969, Georges Pompidou, avait promis de mettre fin à cette discrimination. Le groupe d'experts rend ses conclusions début 1970 et préconise d'avancer vers la mensualisation par voie d'accords collectifs de branche. Ce sera le cas durant les années 1970. En 1977, un accord national interprofessionnel généralise à tous les salariés non couverts par un accord une mensualisation minimale et la loi du 19 janvier 1978 étend ces dispositions à l'ensemble des salariés. Les avantages garantis restent très faibles, notamment en ce qui concerne la couverture de la maladie.

Pendant près de 40 ans, les règles d'indexation du salaire minimum sont restées inchangées. Plusieurs changements ont été apportés au cours des dernières années sans remettre toutefois en cause les principes majeurs de cette indexation. À partir de 2010, la date de réévaluation du Smic a été fixée au 1<sup>er</sup> janvier et non plus au 1<sup>er</sup> juillet. Parallèlement, un groupe d'experts chargé de formuler des recommandations sur l'indexation du salaire minimum a été créé (voir *infra*). Par ailleurs, un décret de février 2013 a modifié les paramètres d'indexation de la façon suivante :

- l'indexation sur le coût de la vie se fait désormais sur l'inflation mesurée pour les ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie (soit les 20 % des ménages les moins aisés) et non plus à partir de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) des ménages urbains dont le chef est ouvrier ou employé ;

- la hausse minimale du pouvoir d'achat est désormais indexée « sur la base de la moitié du gain de pouvoir d'achat du salaire horaire moyen des ouvriers et des employés », et non plus des seuls ouvriers.

Sans les coups de pouce éventuellement décidés par les gouvernements, le salaire minimum s'éloigne donc régulièrement de la moyenne des salaires. C'est la raison pour laquelle le débat public se focalise chaque année sur la décision du gouvernement concernant cette possibilité. On peut à cet égard distinguer clairement deux grandes périodes.

Dans la première moitié des années 1970, la hausse du Smic dépasse de beaucoup l'indexation minimum légale. Le gouvernement de l'époque mène une politique de revalorisation des bas salaires et accorde des « coups de pouce » importants. Ce mouvement s'inscrit dans la politique de revalorisation du travail manuel menée sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing par Lionel Stoléro, alors secrétaire d'État chargé de la Condition des travailleurs manuels. La hausse du pouvoir d'achat du salaire minimum est bien supérieure à celle du salaire ouvrier. À partir de 1976, la tendance s'inverse et, dans la seconde moitié des années 1970, le pouvoir d'achat du Smic augmente un peu moins vite que celui du salaire ouvrier. Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'union de la gauche en 1981, le Smic est fortement revalorisé, de 10 %, soit deux fois plus que la hausse minimum légale. Ce sera la dernière hausse significative du salaire minimum.

Une deuxième période s'ouvre après le tournant de la rigueur de 1982-1983. Les hausses du salaire minimum seront dès lors rarement plus élevées que celles prévues par la loi et, quand ce sera le cas, les coups de pouce accordés seront faibles, dans la plupart des cas inférieurs à 1 %. La plupart du temps, ce sont les échéances électorales qui rythment les hausses du salaire minimum. Depuis le début des années 1980, tous les présidents de la République élus ou réélus ont accordé un coup de pouce dans l'année

de leur élection, à l'exception de Nicolas Sarkozy en 2007 et d'Emmanuel Macron en 2017 : la hausse du Smic a été limitée dans ces deux cas au strict minimum légal.

Depuis 30 ans, la hausse la plus significative du salaire horaire minimum est intervenue à la suite de la réduction de la durée légale hebdomadaire du travail à 35 heures. Dans ce cadre, la loi du 19 janvier 2000, dite « loi Aubry II », a mis en place un système de garanties mensuelles de rémunération (GMR) afin de garantir aux salariés rémunérés au Smic le maintien de leur salaire mensuel. Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, il existait cinq GMR dont le montant dépendait de la date de passage de l'entreprise aux 35 heures. La loi dite « Fillon » du 17 janvier 2003 a programmé l'alignement progressif des GMR sur le Smic calculé sur la base d'une durée légale de travail de 35 heures hebdomadaires. Cet alignement a été réalisé entre 2003 et 2005 et s'est traduit par une hausse du Smic horaire. Durant cette période, le mécanisme d'indexation sur le salaire ouvrier a été suspendu. Depuis 2005, tous les salariés rémunérés au Smic perçoivent une même rémunération pour une même durée de travail.

En termes quantitatifs, l'histoire du salaire minimum peut être résumée à grands traits à partir de l'indicateur qui rapporte le salaire minimum au salaire médian (graphique 1) et de la proportion de salariés concernés par une augmentation du salaire minimum (graphique 2).

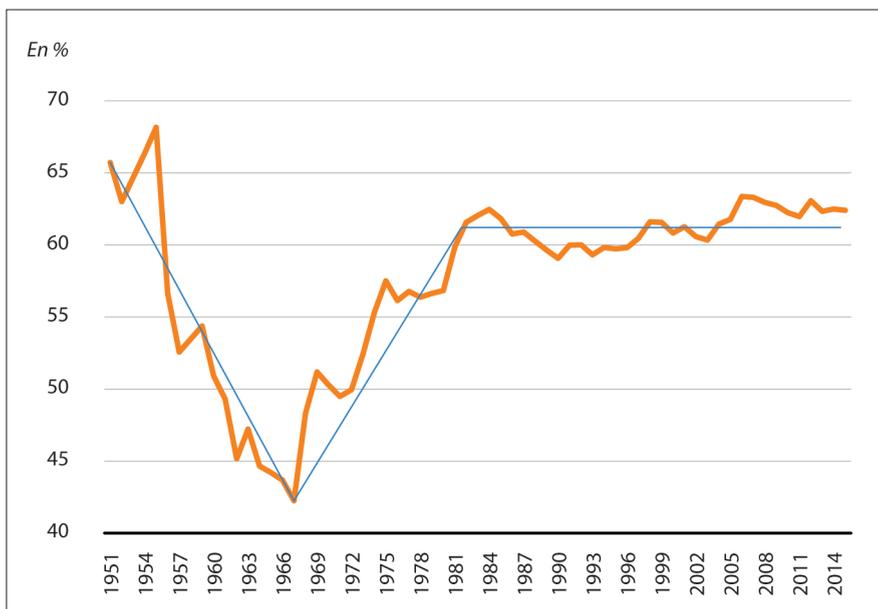
On peut alors distinguer trois grandes périodes :

- 1950-1967 : le Smig n'étant indexé que sur l'indice des prix, il décroche du salaire médian qui bénéficie – au moins en partie – de la redistribution des gains de productivité. La proportion de salariés payés au Smig décroît jusqu'à moins de 2 % en 1967. Cette période est caractérisée par un creusement des inégalités salariales ;

- 1968-1981 : la forte augmentation du salaire minimum en 1968, puis l'instauration du Smic en 1970, ouvre une phase de rattrapage continue du salaire minimum par rapport au salaire médian, sans que ce ratio ne retrouve toutefois le niveau qu'il avait à la création du salaire minimum au début des années 1950. La proportion de salariés payés au salaire minimum s'accroît brusquement en 1968, puis tend à augmenter ;

- depuis 1982 : après l'augmentation du Smic accordée en 1981, le ratio salaire minimum/salaire médian tend à baisser, mais dans des proportions bien moindres que durant les années 1950 et 1960, puis connaît un rattrapage avant de se stabiliser. Au cours des trois dernières décennies, le salaire minimum aura ainsi varié entre 58 et 63 % du salaire médian. Des inflexions semblables se retrouvent sur la proportion de salariés au minimum, avec cependant une tendance à la baisse depuis 2005.

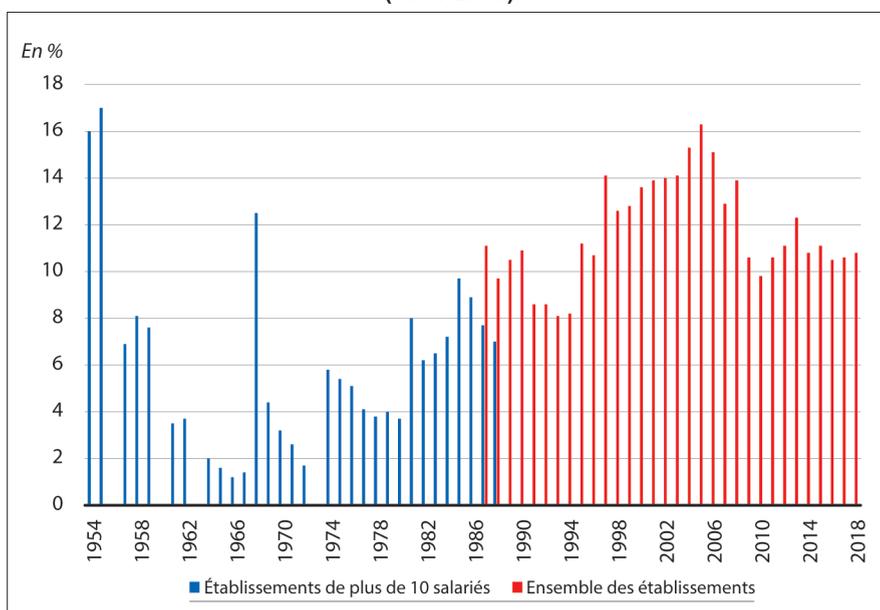
**Graphique 1. Salaire minimum par rapport au salaire médian (1951-2014)**



Note : salaire médian en équivalent temps plein.

Source : Insee.

**Graphique 2. Salariés au salaire minimum (1954-2018)**



Source : enquêtes ACEMO.

## II. Le salaire minimum pris en étau

La politique suivie à l'égard du salaire minimum dépend directement des règles légales qui encadrent son fonctionnement et dont on vient de retracer l'histoire. Le débat autour de ces règles s'insère dans un contexte plus global qui conditionne les décisions des pouvoirs publics. La période qui court de la création du Smig à sa transformation en Smic est caractérisée par une forte croissance ; le retard accumulé par le salaire minimum durant cette période devient insoutenable et conduit en 1968 à une forte revalorisation du Smig puis à la création du Smic. Les années 1970 sont marquées par deux « chocs pétroliers » ; la croissance se ralentit durablement et devient de plus en plus marquée par les cycles économiques. Dans ce contexte, le chômage s'accroît fortement. Après le tournant de la rigueur de 1982-1983, c'est l'ombre portée d'un chômage de plus en plus massif qui pèse sur les décisions prises concernant le salaire minimum dont les « coups de pouce » deviennent de plus en plus dérisoires. Comme on va le voir, il ne pouvait guère en être autrement dès lors qu'un consensus a fini par se forger au sein des élites politiques et technocratiques sur la nécessité d'abaisser le coût de la main-d'œuvre, notamment au niveau des « bas salaires ». Car si la définition des bas salaires peut prêter à discussion, il est certain que le salaire minimum constitue, dans tous les cas, la cible première de ces politiques.

Les premières mesures d'exonération des cotisations sociales concernent les emplois à temps partiel<sup>2</sup>. Mais c'est surtout la loi quinquennale sur l'emploi de 1993 qui marque le début d'un processus constant et de plus en plus approfondi d'« allègement » des cotisations sociales pour les bas salaires. Aujourd'hui, la France fait à cet égard figure d'exception : elle reste le pays où ces dispositifs d'exonérations des cotisations sociales ont été à la fois les plus massifs et les plus durables. Cette politique a été menée au motif que le chômage serait essentiellement le résultat d'un coût du travail trop élevé.

Dans le débat académique, il existe très schématiquement deux grandes thèses concernant les causes du chômage. Dans la première, que l'on peut qualifier de libérale, le salaire n'est qu'un coût et le niveau de l'emploi dépend alors mécaniquement du niveau de ce coût (ou du prix du travail). Plus ce prix est faible et plus les employeurs vont « consommer » du travail, c'est-à-dire embaucher. Lorsque le prix du travail diminue, l'emploi augmente, de la même façon que l'on consomme relativement plus d'un produit dont le prix diminue. La seconde thèse, que l'on peut rapidement qualifier de keynésienne, s'écarte de ce schéma simpliste en considérant de façon plus réaliste que le salaire est en même temps un coût (un prix) pour

2. On ne rappelle pas ici les travaux d'utilité collective (TUC), stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) et autres mesures pour les « jeunes ».

l'employeur et un revenu pour le salarié. Dès lors, l'équilibre qui s'établit sur le marché du travail dépend également des équilibres qui s'établissent sur les autres marchés de biens et de services. Dans le jargon des économistes, la première thèse raisonne en équilibre partiel, tandis que la seconde raisonne en équilibre général en prenant en compte les interactions entre les différents « marchés ».

Les recommandations du groupe d'experts adoptent essentiellement la première approche pour justifier une remise en cause de l'indexation du salaire minimum (voir *infra*). Elles s'appuient en outre sur des études largement critiquables qui ne permettent guère de conclusions définitives (Husson, dans ce numéro).

Concernant les exonérations de cotisations sociales sur les « bas salaires », on peut faire le constat qu'un consensus – ou au minimum un compromis – s'est noué sur les allègements de cotisations sociales entre, d'une part, les économistes néo-keynésiens, soucieux de préserver des outils de la cohésion sociale comme le Smic, et, d'autre part, les libéraux, désireux de réduire à tout prix le coût du travail et d'accroître la rentabilité du capital. Ce compromis a débouché sur une « concession » qui est loin d'être mineure, surtout dans le contexte français où les cotisations dites patronales représentent une part importante de la rémunération des salariés. Car si ces cotisations ne contribuent pas, directement, immédiatement au revenu des salariés, elles constituent bel et bien une part du salaire, le salaire dit socialisé. Concrètement, la politique d'exonération des cotisations sociales a ainsi eu deux conséquences. Premièrement et massivement, elle s'est traduite par une fiscalisation du salaire socialisé à travers la compensation par l'État d'une partie de ces exonérations. Deuxièmement, pour la partie des exonérations non compensée par l'État (environ 10 %), cela a entraîné un manque à gagner pour la Sécurité sociale. Depuis la mise en place de ces exonérations de cotisations sociales, la perte cumulée de recettes est d'environ 63 milliards d'euros<sup>3</sup>.

Le bilan de ces politiques d'exonération des cotisations sociales sur les « bas salaires » reste, pour le moins, controversé<sup>4</sup>. On n'a pas la prétention ici d'en livrer un diagnostic définitif qui resterait tout autant controversé. Le constat minimal que l'on peut dresser concernant l'effet de ces politiques d'exonérations de cotisations sociales est qu'elles sont loin d'avoir permis de résorber le chômage ni, encore moins, le sous-emploi massif

3. Ce processus a été accentué par les récentes décisions prises par le gouvernement dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour l'année 2020. Un certain nombre de mesures prises à la suite du mouvement des « Gilets jaunes » n'ont ainsi pas été compensées, ce qui revient à faire payer par les salariés eux-mêmes le coût de ces mesures.

4. On peut observer, en revanche, que la réduction de la durée du travail hebdomadaire à 35 heures s'est incontestablement accompagnée, de façon durable, de la plus forte hausse de l'emploi jamais observée depuis 1945.

qui l'accompagne désormais. Pourtant ces exonérations sont aujourd'hui maximales au niveau du salaire minimum. Que faire alors ?

Dans la rhétorique libérale, la réponse est simple. Si l'abaissement du coût du travail n'a pas permis de résorber le chômage, ce n'est pas parce que le postulat de base du raisonnement (le chômage serait le résultat d'un coût du travail trop élevé) est erroné, mais parce que ces politiques d'abaissement du coût du travail ne sont pas allées « assez loin ». Il faut donc encore davantage prolonger le processus d'abaissement du coût de la main-d'œuvre au niveau des bas salaires. Dans la mesure où les exonérations de cotisations patronales sont aujourd'hui maximales au niveau du salaire minimum, la seule option qui s'ouvre alors est d'abaisser le niveau des salaires proprement dits. Cette option constitue le prolongement logique de la politique de baisse du salaire socialisé mais elle est évidemment bien plus délicate à mettre en œuvre politiquement car elle frappe de façon bien plus immédiate les salariés concernés. Elle nécessite, au moins temporairement, des mesures d'accompagnement afin de limiter les conséquences régressives de cette baisse des salaires directs sur le pouvoir d'achat et le niveau de vie des salariés. Deux options s'ouvrent aux gouvernements qui souhaitent poursuivre dans cette voie. La première consiste à moduler les prélèvements fiscaux et sociaux afin de maintenir, au moins temporairement, le niveau du salaire net de ces prélèvements. Il s'agit là d'un artifice dont les marges sont cependant étroites. La seconde consiste à subventionner fiscalement les plus bas salaires en leur accordant des compléments fiscalisés de rémunération, ce que l'on a coutume d'appeler un impôt négatif. La création de la prime pour l'emploi (PPE) en 2000 a ouvert la voie à la seconde option.

Les circonstances qui ont débouché sur la création de la PPE ne sont pas directement liées à la politique en matière de salaire minimum. Le ministre des Finances de l'époque, Laurent Fabius, souhaitait baisser le niveau de l'impôt sur le revenu qu'il estimait « trop élevé ». Mais comme cet impôt n'est acquitté que par une moitié de contribuables, cette baisse n'aurait pas concerné les salariés les plus modestes. C'est pourquoi le gouvernement avait envisagé de réduire le taux de la cotisation sociale généralisée (CSG) sur les salaires situés en dessous d'un certain seuil. Cette mesure fut censurée par le Conseil constitutionnel au motif – sans doute discutable – que cette modulation du taux de la CSG impliquerait une rupture de l'égalité de traitement entre salariés. Le gouvernement se résolut alors à mettre en place la PPE. Ce dispositif consistait à verser aux salariés « à bas salaire », sous conditions de ressources du foyer fiscal, un complément de revenu. Ce dispositif mis en place en 2001 est resté en vigueur jusqu'en 2015 avant d'être remplacé par la prime d'activité, un dispositif analogue dans son principe.

## Encadré 3

**100 euros de plus pour les smicards ? Une hausse en trompe-l'œil**

Dans son intervention télévisée du 10 décembre 2018, le Président Emmanuel Macron a déclaré que « le salaire d'un travailleur au Smic augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro de plus à l'employeur ». Cette annonce a suscité beaucoup de commentaires. Elle a été faite sans consultation des partenaires sociaux à la suite de la troisième journée de manifestation du mouvement des « Gilets jaunes ». Elle est pour le moins confuse<sup>1</sup> et, en réalité, mensongère.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, le salaire minimum a augmenté de 0,15 euro (+1,5 %), soit une hausse d'environ 20 euros par mois pour un salarié à temps complet. Cette mesure correspond à la stricte obligation légale, automatique, qui intervient désormais en début d'année. Il ne s'agit donc pas d'une mesure nouvelle ni d'une mesure supplémentaire. Le gouvernement a par ailleurs clairement affiché sa volonté de ne pas aller au-delà de cette obligation légale. C'est donc la seule hausse du salaire minimum pour 2019.

Pour aboutir au montant de 100 euros annoncé par le Président, il faut ajouter à cette revalorisation automatique du Smic la hausse d'une aide sociale pour les revenus modestes, la prime d'activité. Cette prime constitue un supplément de revenu mais ce n'est pas un salaire, notamment parce qu'elle n'ouvre pas de droits sociaux supplémentaires, que ce soit pour la retraite ou l'assurance chômage.

En outre, cette prime ne concerne pas tous les salariés au Smic. Elle est en effet versée sous une double condition de salaire et de ressources du ménage. Pour 2019, le champ des salariés éligibles à cette prime a été légèrement élargi. Malgré cet élargissement, on estime qu'un peu moins de la moitié (45 %) des salariés au Smic ne sont pas concernés par cette aide car les ressources de leur ménage excèdent le plafond de ressources fixé pour percevoir cette prime. Pour ces salariés, la hausse pour 2019 se limitera donc à la revalorisation légale du mois de janvier d'environ 20 euros.

Enfin, la hausse de la prime d'activité prévue pour 2019 ne constitue pas une mesure nouvelle. Dans le programme électoral d'Emmanuel Macron, il était en effet écrit que « tous les smicards qui bénéficient de la prime d'activité toucheront par exemple l'équivalent d'un 13<sup>e</sup> mois de salaire, soit 100 euros net de plus chaque mois » à l'issue du quinquennat. Pour mettre en œuvre cette mesure, le gouvernement avait prévu d'augmenter graduellement le montant de cette prime tout au long du quinquennat. Une première hausse de 20 euros est intervenue en octobre 2018 et d'autres hausses étaient prévues en avril 2019 (+30 euros), en octobre 2020 (+20 euros) et en octobre 2021 (+20 euros). L'annonce faite par le président de la République correspond simplement à une accélération de ce calendrier.

En résumé, l'annonce faite par Emmanuel Macron ne concerne pas la hausse du salaire minimum, elle ne touchera pas toutes les personnes rémunérées au Smic et elle correspond strictement aux engagements pris durant la campagne électorale. Il n'y a là aucun effort supplémentaire de la part du gouvernement.

1. Cette confusion est entretenue par le groupe d'experts dans son rapport de 2019 (Groupe d'experts, 2019). Dans l'introduction de la partie VI (« Le Smic et la lutte contre la pauvreté »), ce rapport évoque dans le même paragraphe la mesure présidentielle « d'augmenter de 100 euros les rémunérations au niveau du Smic », tout en constatant que cette mesure a permis à certains smicards d'augmenter leur « revenu mensuel disponible ».

Indépendamment des circonstances de sa création, la PPE a donné aux gouvernements l'outil nécessaire pour amorcer une remise en cause du niveau du salaire minimum. Car à partir du moment où l'on admet l'idée que le chômage résulte uniquement d'un coût du travail « trop élevé », si la baisse du coût du travail n'a pas réussi à supprimer le chômage, il faut en conclure qu'il est nécessaire d'abaisser encore davantage ce coût, c'est-à-dire en venir à baisser les salaires et à compenser, autant que faire se peut, cette baisse. C'est dans ce sens que vont systématiquement les recommandations du groupe d'experts sur le Smic qui préconisent une hausse de la prime d'activité.

Ce schéma correspond très exactement à la ligne tracée par le patron du CNPF en 1998. En mars 1998, le président du CNPF Ernest-Antoine Seillière proposait ainsi au gouvernement un double financement pour les emplois : les entreprises paieraient « à hauteur de ce que peuvent payer les clients » et l'État pourrait, le cas échéant, compléter ce salaire par « un revenu de solidarité » (*La Tribune*, 4 mars 1998).

Les remarques précédentes débouchent sur un double constat. Premièrement, le développement d'aides fiscalisées pour les bas revenus contribue au brouillage de la notion de salaire, un brouillage qui est parfois entretenu par les pouvoirs publics (encadré 3). Deuxièmement, avec de tels dispositifs, la protection sociale vient désormais se substituer au salaire alors que la philosophie des dispositifs de protection sociale a toujours été, historiquement, d'apporter des compléments de salaire. Par ailleurs, l'absence de droits sociaux attachés à ces subventions aux bas salaires se répercute aussi, notamment au moment du départ à la retraite, sur le niveau des droits sociaux. Une garantie de pension minimale fixée en proportion du Smic ne s'accompagne pas, par définition, de la prime d'activité éventuellement perçue en emploi.

### **II.1. Les « experts » au secours du politique ?**

Le Smic pris en étau, c'est la perspective d'abaisser non plus seulement le coût de la main-d'œuvre au niveau du Smic, mais le niveau du salaire proprement dit qui est à l'ordre du jour. Cette décision est bien sûr difficile à affronter pour les décideurs politiques. Pour surmonter cette difficulté, un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) proposait en 2008 de mettre en place une « commission indépendante » dont les avis « pourraient aider à dépolitiser et dépassionner progressivement les débats » (Husson, dans ce numéro).

Dans la loi du 3 décembre 2008, le gouvernement a mis en œuvre cette proposition en créant un groupe d'experts dont la mission est de se prononcer chaque année sur l'évolution du Smic au 1<sup>er</sup> janvier. Son rapport est adressé à la Commission nationale de la négociation collective (CNNC)

ainsi qu'au gouvernement et il est rendu public. Les membres de ce groupe d'experts sont nommés par le gouvernement « en raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et social ». Ils sont renouvelés tous les quatre ans. À ce jour, trois groupes d'experts se sont succédé, le dernier devant achever son mandat en 2020 (2009-2012, 2013-2016, 2017-2020).

La mise en place de ce groupe d'experts a contribué à marginaliser encore davantage le rôle des partenaires sociaux. Si les médias commentent régulièrement les recommandations du groupe d'experts, bien peu s'intéressent à l'avis rendu par la CNNC qui est depuis longtemps purement formel. Depuis 2013, avec la mise en place du deuxième groupe d'experts, un décret prévoit que les avis des partenaires sociaux sont annexés au rapport du groupe d'experts. Auparavant, les experts menaient des consultations bilatérales mais n'avaient aucune obligation de restituer les avis des partenaires sociaux.

Dans ces avis, les partenaires sociaux proposent bien sûr et, surtout, leur propre diagnostic et leurs propres recommandations concernant l'évolution du Smic. On ne s'intéresse pas ici à ces positions de fond mais aux avis que formulent les partenaires sociaux sur le groupe d'experts, son mode de fonctionnement et le rôle qu'il devrait jouer dans le processus de décision. Si plusieurs organisations syndicales de salariés ont dès 2013 formulé des avis, ce n'est qu'à partir de 2017, avec le gouvernement actuel issu de l'élection présidentielle de la même année, que l'on repère des contributions du Medef. Auparavant, du côté patronal, seule l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) avait réagi à la version provisoire du groupe d'experts à deux reprises (en 2013 et 2015).

Dès les premiers avis annexés au rapport du groupe d'experts en 2013, plusieurs organisations syndicales soulignent que les décisions affectant le Smic sont de nature politique et ne sauraient relever de l'avis d'experts. La CFTC a ainsi exprimé son souhait « de voir supprimer le groupe d'experts sur le Smic, estimant que les services du gouvernement avaient les moyens de réaliser leur propre rapport annuel sans avoir besoin de faire appel à des “experts” » (Groupe d'experts, 2013). L'organisation syndicale remarquait aussi que « la décision de donner – ou non – un “coup de pouce” au Smic constitue un acte politique qui engage la responsabilité du gouvernement ». Une remarque analogue était formulée par la CGT-FO qui considérait que la décision d'octroyer un coup de pouce « ne peut pas être une décision d'experts et... doit être laissée au pouvoir politique » (Groupe d'experts, 2017). Sur le même registre, la CGT considérait « qu'il faut en finir avec la république des experts qui dédouane les politiques » (Groupe d'experts, 2016).

La position exprimée par le patronat à partir de 2017 est diamétralement opposée. Le Medef a revendiqué (Groupe d'experts, 2017, 2018) de « confier la (décision de) revalorisation du Smic à un groupe d'experts indépendants, comme aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne ». Outre le fait que ce schéma n'est véritablement appliqué qu'en Allemagne, la formulation pourrait laisser penser que le groupe d'experts actuel n'est pas véritablement indépendant. Elle a été modifiée dans l'avis annexé en 2019 où le Medef demande de renforcer « le poids du groupe d'experts dans la décision d'évolution du Smic », tout en « lui confiant des moyens d'analyse et de recherche suffisants » (Groupe d'experts, 2019). La fracture entre le patronat et les organisations syndicales est donc ici très nette.

Dans l'avis du Medef, la référence aux groupes mis en place en Allemagne (Mindestlohnkommission) ou au Royaume-Uni (Low Pay Commission, LPC) peut surprendre dans la mesure où, dans ces deux pays, des personnalités issues du monde patronal et du monde syndical sont membres du groupe d'experts, ce qui n'est pas le cas en France (voir *infra*). Il faut observer que les personnalités proches des partenaires sociaux qui sont membres des groupes d'experts en Allemagne ou au Royaume-Uni ne sont pas nommés *ès qualités*, mais *intuitu personae*, ce qui constitue comme le soulignait la CFTC un gage de leur indépendance <sup>5</sup> (Groupe d'experts, 2017).

Une autre série de remarques des partenaires sociaux porte sur le manque de pluralisme du groupe d'experts. C'est l'avis le plus clairement et le plus régulièrement exprimé par les partenaires sociaux, essentiellement du côté des organisations syndicales. Ce manque de pluralisme se situe d'abord au niveau des compétences des experts. On rappelle que parmi les 15 experts nommés jusqu'à présent – parmi lesquels figurent un tiers de fonctionnaires et deux tiers de chercheurs ou universitaires –, tous ou presque font profession d'économistes. La seule exception concerne une professeure de sociologie ayant fait partie du second groupe d'experts, à la suite de la demande formulée par la CGT-FO (Groupe d'experts, 2014). Ce manque de diversité est critiqué par certaines organisations syndicales, notamment la CFTC, qui propose dès 2013 de s'inspirer du modèle britannique où la LPC est composée de « partenaires sociaux et d'experts véritablement indépendants » (Freysinet, dans ce numéro). L'organisation syndicale regrette par ailleurs que l'expertise sociale concrète portée par les organisations syndicales ne soit pas reconnue.

5. La France est assez avare de ce type d'institutions. À notre connaissance, le seul organisme ayant fonctionné sur ce modèle est l'ex-Centre d'étude des revenus et des coûts (Cerc, jusqu'en 1994), dont les membres du conseil étaient issus du monde syndical ou patronal mais n'exerçaient plus de responsabilité dans leur organisation d'origine en siégeant au conseil du Cerc à titre personnel.

Le manque de pluralisme tient aussi – peut-être surtout – au caractère « monocole » des économistes qui composent le groupe d'experts, lesquels appartiennent tous à « la même obédience » (Groupe d'experts, 2013). Une critique analogue est formulée par la CGT qui dénonce le « parti-pris » du groupe d'experts qui ne tient pas compte des « différentes écoles économiques de pensée » (Groupe d'experts, 2014). La CGT-FO a souhaité, pour sa part, « plus d'équilibre entre la dimension économique et la dimension sociale du Smic dans le rapport » (Groupe d'experts, 2014). Il est à cet égard significatif de constater que les deux auteurs d'un pamphlet niant à certains de leurs collègues la qualité d'économistes (Cahuc, Zylberberg, 2016) figurent ou aient figuré parmi le groupe d'experts.

Que l'économie soit une science sociale : cela ne peut guère être contesté. Que la question du salaire minimum mêle indissociablement des dimensions économique et sociale : c'est aussi un fait incontestable. Dès lors, le manque de diversité et de pluralisme du groupe d'experts depuis sa création constitue indubitablement une limite. On peut à cet égard observer que la composition des groupes d'experts n'a guère respecté jusqu'à présent les termes de la loi qui prévoit, comme on l'a vu, que ces experts sont choisis « en raison de leur compétence et de leur expérience dans le domaine économique et social » ou, à tout le moins, qu'il y a un très grave déséquilibre sur ce point. S'il n'est pas question de remettre ici en question les compétences ni l'expérience des membres du groupe d'experts dans le domaine économique, on peut en revanche légitimement s'interroger sur les limites de leurs compétences et de leur expérience dans le domaine social<sup>6</sup>. C'est ce qui explique sans doute, comme on le verra, les faiblesses des analyses développées par le groupe d'experts dans le domaine social.

Cette absence de pluralisme explique probablement en grande partie les doutes exprimés par les organisations syndicales sur le caractère « indépendant » du groupe d'experts. Cette indépendance est souvent mise en avant par les médias et le gouvernement.

On peut d'abord remarquer que l'indépendance ne se décrète pas. L'indépendance se construit dans la durée et elle se mesure à l'aune de l'autorité morale qu'une institution acquiert (ou non) dans l'opinion au fil du temps. À cette aune, il faut bien constater qu'après plus de dix ans de fonctionnement, le groupe d'experts est loin d'avoir acquis ce statut. Il ne fait pas partie de ces « institutions autorisées mais non autoritaires<sup>7</sup> » susceptibles de fournir un repère partagé par l'ensemble des acteurs sociaux.

6. C'est ce qu'a fait la CFTC en remarquant qu'en matière de salaire minimum « la qualité d'experts en humanité est aussi importante et qu'elle fait défaut, ici » (Groupe d'experts, 2013).

7. La formule est de Roger Caillois, qui soulignait dans les années 1970 la nécessité de telles institutions dans nos sociétés.

Le manque d'indépendance du groupe tient aussi à son manque de moyens propres souligné par plusieurs organisations syndicales (CFTC et CFDT), notamment en référence à d'autres pays. La CFTC remarquait ainsi en 2017 que « la nouveauté de la LPC tient aux moyens dont elle est dotée pour mener à bien son rôle de conseil en toute indépendance ». En 2018, la CFDT observait que le groupe d'experts était « dépendant... des directions des administrations publiques ». Le Medef a aussi souligné implicitement ce manque de moyens en demandant en 2019 « des moyens d'analyse et de recherche et d'analyse suffisants ». Ce point semble donc aujourd'hui recueillir un (relatif) consensus au sein des partenaires sociaux. À la condition toutefois que ces éventuels moyens supplémentaires puissent être, au moins en partie, mobilisés pour répondre aux demandes des partenaires sociaux. Les organisations syndicales ont fréquemment déploré de ne pas avoir eu de réponses à leurs questions. Il est difficile dans ces conditions d'aboutir à un diagnostic partagé quand des questions qui apparaissent décisives à certains acteurs sociaux ne sont pas prises en compte.

Après plus de dix années de fonctionnement, le bilan que l'on peut tirer du fonctionnement du groupe d'experts est donc clairement négatif. Cette institution continue de manquer de pluralisme et elle n'a pas su se forger une réputation d'indépendance qui aurait pu lui permettre d'apparaître comme autre chose qu'un appendice gouvernemental. Le pari de « dépolitiser » le débat sur le salaire minimum a donc assez clairement échoué.

En réalité, l'idée même de « dépolitiser » une décision qui est fondamentalement de nature politique – puisqu'elle porte sur la fixation d'une norme sociale – est en elle-même contradictoire. Plus précisément, elle porte sans l'assumer un projet politique qui consiste à donner à certains acteurs (ceux qui ont précisément le pouvoir d'agir sur les prix de marché) une prééminence dans la fixation du salaire au détriment de ceux dont le pouvoir de marché est faible ou quasi-nul.

## **II.2. Les trous noirs de l'expertise**

Les préconisations les plus récentes du groupe d'experts dans son rapport de 2019 (Groupe d'experts, 2019) articulent deux propositions. La première consiste à supprimer tout ou partie des modalités d'indexation du salaire minimum afin d'accentuer encore davantage la baisse du niveau relatif du salaire minimum par rapport aux autres salaires. Elle repose sur le postulat que le développement de ce type d'emplois est favorable à l'emploi des salariés faiblement qualifiés. La seconde proposition consiste à compenser cette dévalorisation du salaire minimum par des subventions publiques directes aux salariés pauvres, comme par exemple la prime d'activité. Sur chacun de ces points, les développements des rapports successifs des groupes d'experts restent particulièrement lacunaires.

L'idée d'abaisser le niveau du Smic a pour objectif affiché de développer l'emploi faiblement qualifié. Le diagnostic que l'on peut porter sur ce point est celui d'un certain « redressement » de l'emploi non qualifié dans la première phase de développement des exonérations de cotisations sociales, puis celui d'un plafonnement de la part de ce type d'emplois à partir du début des années 2000. Quelle que soit l'ampleur de ce phénomène, une question importante porte sur les conséquences à la fois économiques et sociales de ce phénomène. La réponse à cette question est souvent ignorée, ou biaisée, en raison de l'assimilation implicite entre emploi non qualifié et salariés peu ou pas qualifiés. Pourtant c'est loin d'être le cas.

Une étude déjà ancienne du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) avait ainsi souligné en 1996 le décalage qui existait entre l'emploi à bas salaire, peu ou pas qualifié, et les caractéristiques des salariés qui les occupaient. Cette étude soulignait ainsi que : « La répartition des salariés les moins payés selon le diplôme ne s'écarte que modérément de celle de l'ensemble... Il ne faut donc pas assimiler faible qualification, bas niveau de diplôme et bas salaire. » Une étude plus récente dresse un bilan plus complet, sur les 30 dernières années, des politiques de développement des bas salaires et de l'emploi non qualifié (Goux, Maurin, 2019). Elle montre que favoriser la demande de travail non qualifié alors que, comme c'est le cas en France, l'offre de travail qualifié croît bien plus vite que la moyenne conduit à un désajustement croissant entre l'offre et la demande de travail par niveau de qualification. Avec une double conséquence : un rationnement de l'accès à l'emploi qualifié pour les plus diplômés, d'une part, et des difficultés accrues d'accès à l'emploi pour les personnes les moins diplômées, d'autre part.

En période de chômage et de sous-emploi massif, la politique de développement de l'emploi non qualifié relègue ainsi encore plus loin dans la file d'attente du chômage les personnes les moins diplômées. Pour les salariés plus diplômés, le rationnement de l'accès à l'emploi qualifié se traduit par un déclassement de plus en plus massif. Entre 1993 et 2005, c'est-à-dire dans la période où les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires se sont massivement développées, le risque de déclassement a plus que doublé<sup>8</sup>. Les chiffres sont plus fragmentaires en ce qui concerne les salariés spécifiquement rémunérés sur la base du Smic, mais ils révèlent une tendance analogue. Parmi les salariés rémunérés au Smic, la proportion de ceux ayant un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat est passée de 18,9 % en 2002 à 31,8 % en 2013, une hausse qui a été plus rapide que celle observée pour les salariés dans leur ensemble. Ce déclassement correspond

8. Un constat statistique analogue à celui de Goux et Maurin (*op. cit.*) est dressé dans une étude de l'Insee qui observe que la proportion de salariés déclassés était de 27 % en 2012 contre 18 % en 1999 (Jonzo, 2016).

à une des formes de « l'emploi inadéquat » défini par les statisticiens du travail, celle qui traduit un désajustement entre la qualification des travailleurs et celle de l'emploi qu'ils occupent, ce que l'on peut résumer sous le terme de « sous-emploi qualitatif »<sup>9</sup>.

Ce désajustement massif et croissant entre la qualification des emplois proposés et celle des travailleurs constitue objectivement un gâchis économique et social. Or ce constat est totalement ignoré par les rapports du groupe d'experts. Pour les salariés concernés, cela risque de les désinciter à améliorer leur formation dans la mesure où celle-ci est de moins en moins reconnue sur le marché du travail. Plus largement, ce phénomène risque d'enfermer l'économie dans un « piège de basse productivité » (*low productivity trap*). Cette question a longtemps animé les débats sur le salaire minimum au Royaume-Uni. Les changements politiques récents consistant à envisager dans ce pays une forte revalorisation du salaire minimum au détriment d'aides sociales ciblées semblent y apporter une réponse qui va à rebours de la politique suivie depuis 30 ans dans notre pays (Freyssinet, dans ce numéro).

Il est donc douteux que la désindexation (totale ou partielle) du salaire minimum conduise à une amélioration de l'emploi des salariés les moins qualifiés. Elle risque plutôt de favoriser encore davantage le développement du sous-emploi qualitatif. En revanche, il est assez évident qu'elle va dégrader la situation de celles et ceux qui occupent actuellement ces emplois. La suppression des mécanismes d'indexation entraîne en effet une dévalorisation du salaire minimum qui ne peut qu'accroître la précarité et la pauvreté salariale. Sans aucun mécanisme d'indexation depuis le début des années 2000, le salaire minimum serait aujourd'hui inférieur, pour un emploi à temps plein, de plus de 400 euros par mois à son niveau actuel. Les conséquences de cette mesure sur le niveau de vie des salariés à bas salaire ne sont pas analysées dans les rapports du groupe d'experts.

À cet effet direct, instantané, sur les salariés concernés, s'ajoute les effets indirects (de diffusion) de cette politique régressive sur la distribution des salaires. Dans la littérature sur le salaire minimum, nombreuses sont les études qui s'intéressent aux effets de diffusion d'une hausse du salaire minimum sur la distribution des salaires (les effets d'entraînement), généralement pour souligner les risques prétendument inflationnistes d'une telle hausse. En revanche, les effets de contagion d'une baisse du salaire minimum sur l'ensemble des salaires ne sont guère documentés. Pourtant, ils

9. Le sous-emploi visible (quantitatif) correspond aux personnes pourvues d'un emploi disposées à faire davantage d'heures, disponibles pour le faire, et ayant travaillé moins qu'un seuil relatif à la durée du travail pendant la période de référence (Résolution de la 16<sup>e</sup> conférence des statisticiens du travail en 1998). L'emploi inadéquat regroupe toutes les situations de travail « qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi ». Le déclassement en constitue une des formes majeures.

ne sont pas moins grands. C'est là une question que le groupe d'experts pourrait sans doute utilement éclairer dans des travaux futurs.

En définitive, en ce qui concerne les effets sociaux sur les conditions de vie des ménages concernés, le seul argument avancé par les groupes d'experts pour rejeter une hausse du Smic se résume au fait qu'une hausse du Smic réduirait moins la pauvreté et les inégalités qu'une subvention fiscale directe aux salariés les plus pauvres, en l'occurrence la prime d'activité. À vrai dire, cette affirmation ne peut convaincre les spécialistes des questions sociales qui s'accordent sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et des inégalités. Dans ces conditions, cela n'a pas grand sens de comparer, dans une vision statique à court terme, les effets « toutes choses égales par ailleurs » de deux dispositifs. On sait par exemple de longue date que, parmi les prestations sociales, les aides au logement sont celles qui, en France, contribuent de la façon la plus massive et la plus déterminante à la réduction de la pauvreté. Faut-il alors en déduire qu'il faudrait supprimer ou réduire les autres aides sociales au seul bénéfice des aides au logement <sup>10</sup> ?

On observera par ailleurs à propos de ces aides au logement que les récents rapports du groupe d'experts ne font aucune référence aux effets des mesures décidées par le gouvernement sur ce sujet ni à ses effets sur la pauvreté <sup>11</sup>, pas plus d'ailleurs qu'on ne trouvera de référence aux travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes), que ce soit sur les bas salaires, les travailleurs pauvres (Onpes, 2002) ou, plus récemment, sur les budgets de référence et les revenus d'activité nécessaires pour atteindre un niveau de vie minimum décent (Onpes, 2015) <sup>12</sup>. Autant d'éléments qui auraient pu nourrir des développements sur la « conjoncture sociale » analogues à ceux, bien plus abondants, que le groupe d'experts consacre aux mesures prises par les pouvoirs publics (comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE) lorsqu'il commente la conjoncture macroéconomique.

C'est donc dans une approche singulièrement rétrécie que le groupe d'experts examine la question de la pauvreté. Comme on l'a vu, cela tient probablement, dans une large mesure, à l'économicisme qui domine

- 
10. Le rapport du groupe d'experts de 2019 justifie le fait de retenir la prime d'activité dans sa comparaison avec le salaire minimum par le fait que le salaire minimum et la prime d'activité « sont tous deux liés à l'activité » (Groupe d'experts, 2019). Mais on pourrait en dire tout autant de grand nombre de prestations sous conditions de ressources dans la mesure où les revenus d'activité sont la principale source de revenu primaire des ménages pauvres. Au bout du compte, ces prestations sous conditions de ressources sont donc, elles aussi, liées à l'activité.
  11. Selon les estimations avancées du taux de pauvreté publiées par l'Insee, le taux de pauvreté augmenterait de 0,6 point en 2018, passant de 14,1 % à 14,7 % entre 2017 et 2018, ce qui représente une hausse considérable pour ce type d'indicateurs. La majeure partie de cette hausse (les deux tiers) serait liée à la baisse de allocations logement (Cornuet, Sicsic, 2019).
  12. Plusieurs organisations syndicales qui avaient évoqué ces travaux sur les budgets de référence constatent ainsi, en le regrettant, l'absence de référence à cette étude de l'Onpes (Onpes, 2015).

dans ces groupes d'experts. Si l'on examine, malgré ces évidentes limites, les propos des groupes d'experts sur la pauvreté et le rôle que pourrait y jouer le salaire minimum, on ne peut qu'être frappé par l'étroitesse du raisonnement.

L'argument des groupes d'experts repose en effet sur une vision statique des transferts sociaux qui consiste simplement à observer que, à un instant donné, une même somme distribuée uniquement aux pauvres (à travers une prestation sous conditions de ressources comme la prime d'activité) réduit davantage la pauvreté que si elle était « distribuée » – à travers une hausse du salaire minimum – à tous les salariés au Smic, car ces derniers ne font pas tous partie de ménages pauvres. Il s'agit là d'une forme de lapalissade arithmétique. Si les groupes d'experts utilisaient une méthode analogue pour évaluer les effets des exonérations de cotisations sociales, ils ne pourraient qu'aboutir à cette conclusion première que cette baisse du coût de la main-d'œuvre accroît les profits des entreprises. On ne peut en effet identifier d'éventuels effets positifs de ces exonérations sur l'emploi – et potentiellement, par enchaînement, sur les conditions de vie de certains salariés – que si l'on prend en compte la réaction des acteurs économiques à cette baisse du coût du travail. Or ces enchaînements dynamiques sont totalement ignorés par les groupes d'experts dans l'analyse des transferts sociaux.

Cette question du ciblage des prestations sociales a pourtant fait l'objet d'abondants travaux, notamment depuis la publication en 1998 de l'article de Korpi et Palme qui montrait que les prestations ciblées n'aboutissaient pas nécessairement, loin de là, à réduire davantage la pauvreté que des dispositifs plus universels. Dans leur conclusion, les auteurs écrivaient ainsi : « ... Si nous tentons de mener la guerre contre la pauvreté par le biais de prestations ciblées concentrées sur les pauvres, nous pourrions gagner quelques batailles, mais nous perdrons probablement la guerre <sup>13</sup> » (Korpi, Palme, 1998). Cette question du ciblage des prestations sociales et, plus largement, des politiques publiques a depuis été abondamment débattue et ce n'est pas l'objet de cet article de dresser le bilan de ce débat académique. Ce que l'on veut souligner ici, c'est le caractère excessivement réducteur des analyses des groupes d'experts sur la question de la pauvreté.

Le dernier rapport du groupe d'experts apporte d'ailleurs une forme de démenti à la conclusion de ses auteurs. Dans un premier bilan de la « revalorisation exceptionnelle de la bonification individuelle de la prime d'activité », ce rapport analyse l'effet d'une hausse du salaire minimum qui aurait garanti pour une personne célibataire rémunérée au Smic la même hausse de revenu disponible que celle engendrée par la revalorisation

13. « *To paraphrase an old saying, if we attempt to fight the war on poverty through target-efficient benefits concentrated on the poor, we may win some battles, but we will probably lose the war.* »

exceptionnelle de la bonification de la prime d'activité. Dans ce cas, cette hausse du Smic aurait, sur l'ensemble de la population, autant réduit la pauvreté et bien plus l'inégalité des niveaux de vie.

Le rapport du groupe d'experts ne fournit pas d'éléments permettant d'interpréter ce résultat, ce qui n'est guère étonnant dans la mesure où il n'explore pas la « boîte noire » qui permet de comprendre le lien entre les bas salaires – mesurés au niveau individuel – et la pauvreté qui se mesure traditionnellement au niveau des ménages. Les travaux de Sophie Ponthieux ont pourtant montré tout l'intérêt qu'il y avait à explorer cette boîte noire, notamment en articulant ces deux dimensions – de bas salaire individuel et de pauvreté au niveau du ménage – avec le concept de pauvreté en revenu d'activité (Ponthieux, 2009). Ce qui permet de mettre en évidence la situation dégradée des femmes, une autre dimension de l'analyse des liens entre salaire minimum et pauvreté qui est ignorée par les groupes d'experts. À cet égard, on peut observer pour conclure sur ce point que la dévalorisation du salaire minimum – en cas de désindexation – risque d'avoir des conséquences d'autant plus massives qu'on observe une homogamie croissante des revenus au sein des ménages (Grégoire-Marchand, Frémeaux, 2018).

### **III. Les deux faces du salaire minimum : coût pour l'employeur et revenu pour le salarié**

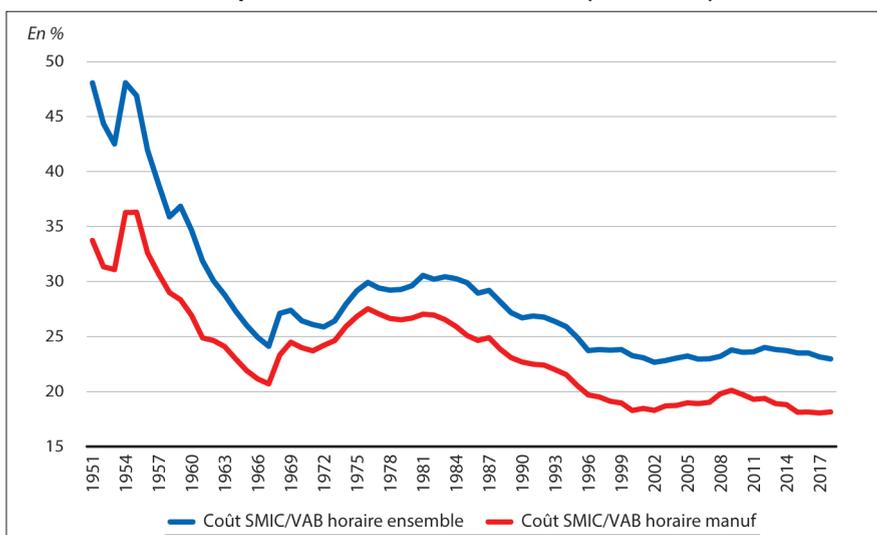
Les débats autour du salaire minimum portent à la fois sur son niveau et sur son évolution (ou son mode d'indexation). Ces deux questions peuvent elles-mêmes renvoyer à deux points de vue de nature différente selon que l'on considère celui de l'employeur, pour lequel le salaire minimum représente comme tout salaire un coût, ou celui du salarié auquel le salaire procure un revenu. Aucun de ces points de vue ne peut être abordé en considérant le niveau du salaire minimum « dans l'absolu ». Ce n'est d'ailleurs pas ce que l'on fait habituellement pour évaluer le niveau du salaire minimum. L'indicateur le plus fréquemment employé dans ce but est le rapport entre ce salaire et le salaire médian. Mais cet indicateur ne reflète aucun des deux points de vue précédents.

#### **III.1. Coût du salaire minimum et productivité du travail**

Pour l'employeur, ce qui importe, ce n'est pas le coût de l'emploi mais le rapport entre ce coût et la valeur ajoutée (la productivité) produite par le travailleur. Pour le salarié, l'objectif n'est pas seulement d'avoir un certain pouvoir d'achat (un certain niveau de consommation), mais d'avoir les moyens à travers ce pouvoir d'achat de couvrir ses besoins et d'accéder à un niveau de vie qui lui permette de participer à la vie sociale et d'en être pleinement partie prenante, même à un niveau minimum.

Si l'on considère d'abord le point de vue de l'employeur, on peut examiner ce que représente le salaire minimum en proportion de ce que produit en moyenne un salarié pour son employeur (sa « valeur ajoutée » ou sa productivité). Cette valeur ajoutée varie beaucoup d'une branche d'activité à une autre et, sur longue période, l'évolution de la valeur ajoutée moyenne intègre des changements structurels de grande ampleur dans la place respective de ces diverses branches d'activité. C'est pourquoi, à côté de cette moyenne, on a retenu ici la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière qui constitue un repère plus stable. Par ailleurs, c'est dans ce secteur que la productivité est à la fois la plus élevée et la plus dynamique à long terme. Avec ces deux références en matière de productivité, on dispose donc d'une borne haute (la productivité du secteur manufacturier) et d'une borne basse (la productivité moyenne de l'économie) qui permettent de se forger un jugement robuste sur le niveau du coût du salaire minimum pour l'employeur. Le graphique 3 présente le résultat de ces calculs.

**Graphique 3. Coût horaire du salaire minimum en proportion de la productivité horaire du travail (1951-2017)**



Lecture : au début des années 1950, le rapport entre le coût horaire du salaire minimum et la valeur ajoutée brute (VAB, ou productivité) horaire moyenne par salarié dépassait 45 % au niveau de l'ensemble de l'économie. Le même ratio était légèrement inférieur à 35 % dans le champ de l'industrie manufacturière.

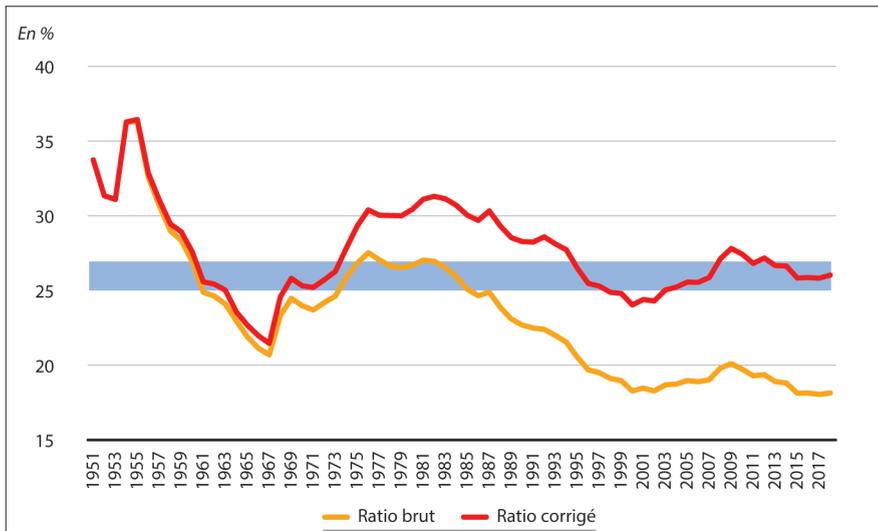
Source : Insee, comptes nationaux (calculs de l'auteur).

Si les deux ratios ne se situent pas au même niveau, notamment en début de période, ils présentent une évolution très similaire à long terme. Le coût relatif du salaire minimum a fortement chuté dans les années 1950 et 1960 puis s'est légèrement redressé jusqu'en 1981 avant de diminuer à nouveau jusqu'au début des années 2000. Depuis, les fluctuations restent

faibles. Le principal constat est que, quel que soit le ratio considéré, le coût du salaire minimum en proportion de la valeur ajoutée se situe aujourd'hui à son niveau le plus bas depuis la création du salaire minimum en 1950 : il représente environ 18 % de la valeur ajoutée horaire du secteur manufacturier et 23 % de la valeur ajoutée moyenne de l'ensemble de l'économie. Soit globalement environ un cinquième de la valeur ajoutée. Il paraît difficile, dans ces conditions, de soutenir la thèse selon laquelle le salaire minimum se situerait aujourd'hui à un niveau « trop élevé » pour l'employeur.

On peut objecter à ce calcul que le niveau de la productivité est à long terme tiré à la hausse par l'élévation du niveau de qualification des salariés et qu'il serait donc logique d'observer une baisse du rapport entre le coût du salaire minimum et la productivité moyenne des salariés. Pour tenir compte de ce phénomène, il est possible de corriger l'évolution de la valeur ajoutée horaire par un indice mesurant l'évolution du niveau de qualification<sup>14</sup>. La hausse du niveau de qualification des salariés a été modérée de 1950 à 1973 (+0,3 % par an), puis elle s'est accélérée entre 1973 et 1995 (+0,9 % par an). Depuis 1995 et le développement des exonérations sociales sur les « bas salaires », cet effet s'est fortement ralenti (0,5 % par an).

**Graphique 4. Coût horaire du salaire minimum par rapport à la valeur ajoutée (1951-2017)**



Lecture : en 2018, le rapport entre le coût horaire du salaire minimum et la valeur ajoutée brute (VAB, ou productivité) horaire moyenne dans l'industrie manufacturière était de 18,1 %. Corrigé de l'élévation du niveau moyen de qualification depuis 1951, ce même ratio était de 26 %.

Source : Insee, comptes nationaux (calculs de l'auteur).

14. On a repris ici les estimations de l'Insee sur « l'effet de structure » qui mesure l'écart entre la variation du salaire moyen et celle du salaire « à qualification constante ». Sur les années les plus anciennes – où l'Insee ne calculait pas cet effet de structure –, on a repris une méthode analogue à celle de l'Insee à partir de l'évolution de la structure d'emplois par grande catégorie socioprofessionnelle.

Le graphique 4 présente l'évolution du ratio brut et du ratio corrigé sur le champ de l'industrie manufacturière. En 2018, le décalage entre les deux ratios est important : environ 18 % pour le ratio brut et 26 % pour le ratio corrigé. Cependant, le constat n'est pas fondamentalement changé. Le niveau du ratio corrigé se situe aujourd'hui à un de ses plus bas niveaux depuis la création du salaire minimum il y a 70 ans. Même en tenant compte de l'élévation du niveau de qualification des emplois occupés, on ne peut donc guère soutenir que le coût du salaire minimum serait aujourd'hui « trop élevé » du point de vue de l'employeur. À l'exception des quelques années qui ont précédé l'explosion sociale de mai 1968 et, dans une mesure bien moindre, de celles qui ont suivi la mise en place des 35 heures, le coût du travail au niveau du salaire minimum a rarement été aussi bas.

### **III.2. Bas salaires, travailleurs pauvres et salaire minimum décent**

Depuis plus de 20 ans, de nombreux travaux ont attiré l'attention sur le développement des bas salaires. Avec le développement massif des exonérations de cotisations sociales sur les « bas salaires », on a vu en effet se développer ce type d'emplois (Concialdi, Ponthieux, 1997, 2000 ; Concialdi, 2002). Très vite, à partir de l'année 2000, cette question a été assimilée à celle des travailleurs pauvres, un concept dont les travaux de Sophie Ponthieux ont montré à la fois l'inanité et l'inconsistance pour poser en des termes cohérents la question du lien entre salaire et pauvreté.

Plus généralement, ces travaux signalent l'existence depuis la fin des années 1980 d'un décalage persistant entre la variation de la productivité du travail et celle des salaires, ce que l'on peut appeler un « retard salarial ». L'ordre de grandeur de ce retard salarial, tel qu'on peut l'estimer à travers divers indicateurs, est de l'ordre de 400 à 500 euros net par mois pour un salarié à temps plein (Concialdi, 2016). Il est assez remarquable de constater que cette estimation est très cohérente avec l'opinion que les salariés eux-mêmes formulent à l'égard de leur salaire. Interrogés sur les principaux motifs d'insatisfaction par rapport à l'emploi, les salariés évoquent en premier lieu le salaire. Et quand on leur demande plus précisément quel est le salaire qu'ils estimeraient normal de percevoir pour le travail qu'ils font, ils indiquaient en moyenne, en 2007, un salaire supérieur de 426 euros au salaire mensuel qu'ils perçoivent effectivement (Charnoz, Gollac, 2009).

Même si ces données sont un peu anciennes, on peut penser que cette question reste toujours présente. La forte résurgence de la question du pouvoir d'achat dans le débat public en est un des signes. À côté de la question de l'indexation du salaire minimum, celle de son niveau reste, comme à l'époque de la création du salaire minimum en 1950, d'actualité.

Pour contribuer à éclairer ce débat, on propose ici une estimation d'un salaire minimum décent analogue au *living wage* calculé par certaines

Tableau 1. Du budget minimum au salaire minimum décent

	Budget de référence 2019		Revenu d'activité annuel		Pondération (%)	Gain net		
	Mensuel	Annuel	Par ménage	Par actif		Mensuel	Horaire	En multiple du Smic
						En euros	En euros	
Personne seule	1 568	18 816	19 311	19 311	27,6	1 609	10,61	1,34
Couple sans enfant	2 156	25 871	25 871	12 935	20,1	1 078	7,11	0,90
Mono 1 enfant	2 328	27 939	28 015	28 015	6,2	2 335	15,39	1,94
Mono 2 enfants	3 089	37 063	35 476	35 476	3,6	2 956	19,49	2,46
Mono 3 enfants	3 849	46 187	40 973	40 973	1,1	3 414	22,51	2,84
Couple 1 enfant	2 923	35 071	35 611	17 805	15,0	1 484	9,78	1,23
Couple 2 enfants	3 689	44 272	42 136	21 068	18,3	1 756	11,58	1,46
Couple 3 enfants	4 456	53 473	47 975	23 988	8,0	1 999	13,18	1,66
<b>Moyenne pondérée</b>						<b>1 655</b>	<b>10,91</b>	<b>1,38</b>
Smic net mensuel au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 (pour mémoire)								
						1 202	7,92	1,00

Source : Onpes (2015), Insee, calculs de l'auteur.

associations britanniques. On dispose en effet en France, avec les budgets de référence publiés en 2015 par l'Onpes, de budgets minima décents comparables à ceux utilisés au Royaume-Uni pour la définition d'un *living wage* (Onpes, 2015).

Dans ses grandes lignes, la méthode de construction de cet indicateur est la suivante. Elle s'appuie sur les budgets de référence définis pour les actifs (isolés ou en couple) en fonction du nombre d'enfants présents dans le ménage. À partir de ces budgets, il est possible de calculer, en tenant compte du système de transferts existants, le revenu d'activité nécessaire, au niveau du ménage, pour disposer du revenu disponible minimum nécessaire dans chaque configuration familiale. Ce revenu d'activité est ensuite divisé par le nombre d'adultes du ménage afin d'obtenir le revenu d'activité minimum nécessaire par actif adulte. On fait ainsi l'hypothèse que tous les adultes d'âge actif du ménage peuvent contribuer aux ressources du ménage. Enfin, on calcule ensuite une moyenne pondérée de ces différents revenus d'activité individuels pour obtenir le revenu d'activité nécessaire, en moyenne, pour accéder à un niveau de vie minimum décent.

Le fait de construire un indicateur moyen de ce type gomme, par construction, les fortes différences qui existent entre les ménages concernant les besoins. Le salaire minimum décent varie, dans chaque situation familiale, en fonction de la composition du ménage. Il est ainsi, évidemment, plus élevé pour une famille monoparentale nombreuse que pour un couple d'actifs sans enfant (tableau 1). Cette méthode présente cependant l'avantage de définir un repère salarial commun autour duquel pourraient s'articuler d'autres politiques sociales.

Le salaire minimum décent obtenu se situe ainsi en 2019 à environ 1 650 euros net par mois pour un emploi à temps complet, soit un décalage d'environ 450 euros (près de 40 %) avec le salaire minimum actuel.

## Conclusion

Le salaire minimum a en France une longue histoire. Créé il y a 70 ans, il a traversé des périodes historiques très diverses. On ne peut qu'être frappé à cet égard de constater que les débats actuels autour de son indexation réactivent les mêmes questions que celles qui ont animé les débats à l'époque de la création du salaire minimum. Comme on l'a montré, le niveau du salaire minimum en France se situe aujourd'hui bien en dessous du niveau qui permettrait d'assurer un minimum décent à ses bénéficiaires. Supprimer le mode actuel de revalorisation du Smic conduirait ainsi à écarter encore davantage le salaire minimum de cet objectif, d'autant plus que les principaux mécanismes de prise en charge des besoins élémentaires des salariés, comme les aides au logement, ont été très fortement réduits depuis

trois ans. Ce scénario ne pourrait qu'exacerber les tensions sociales, des tensions qui se sont déjà clairement manifestées à l'automne 2018.

Dans le contexte français marqué par une profonde atonie des relations sociales, les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer pour préserver un équilibre fragile.

## Références bibliographiques

- Cahuc P., Zylberberg A. (2016), *Le négationnisme économique : Et comment s'en débarrasser*, Paris, Flammarion.
- Charnoz P., Gollac M. (2009), « En 2007, le salaire était la première source d'insatisfaction vis-à-vis de l'emploi », *Insee Première*, n° 1270, décembre.
- Concialdi P. (2002), « Bas salaires et pauvreté », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation française, p. 557-586, <https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/travaux2001-2002-2.pdf>.
- Concialdi P. (2016), « Les travailleurs pauvres », *Cahiers français*, n° 390, p. 20-25.
- Concialdi P., Ponthieux S. (1997), « Les bas salaires en France : quels changements depuis 15 ans ? », *Premières Synthèses*, n° 48.1, Dares/Ires, novembre.
- Concialdi P., Ponthieux S. (2000), « Bas salaires et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les États-Unis », *La Revue de l'IREN*, n° 33, p. 5-31, <https://bit.ly/2Z3VIDg>.
- Cornuet F., Sicsic M. (2019), « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités », *Insee Analyses*, n° 49, octobre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4231288>.
- Goux D., Maurin É. (2019), « Quarante ans d'évolution de l'offre et de la demande de travail par qualification. Progrès technique, coût du travail et transformation sociale », *Économie et Statistique*, n° 510-511-512, p. 135-152, <https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.510t.1991>.
- Grégoire-Marchand P., Frémeaux N. (2018), « Le couple contribue-t-il encore à réduire les inégalités ? », *La Note d'analyse*, n° 71, France Stratégie, novembre, <https://bit.ly/2WymrRv>.
- Groupe d'experts (2013), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, novembre, <http://bit.ly/370j87J>.
- Groupe d'experts (2014), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 2 décembre, <https://bit.ly/2UTIAZg>.
- Groupe d'experts (2015), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 30 novembre, <https://bit.ly/2YEJfyK>.
- Groupe d'experts (2016), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 5 décembre, <https://bit.ly/3hG0PeC>.
- Groupe d'experts (2017), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 1er décembre, <http://bit.ly/2RXilul>.
- Groupe d'experts (2018), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 29 novembre, <https://bit.ly/3d7iN61>.
- Groupe d'experts (2019), *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, Rapport du groupe d'experts, 28 novembre, <http://bit.ly/2Ov2S85>.
- Jonzo A. (2016), « Le déclassement des salariés à La Réunion », *Insee Analyses Réunion*, n° 17, août, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2128969>.
- Korpi W., Palme J. (1998), « The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality, and poverty in the Western countries », *American Sociological Review*, vol. 63, n° 5, p. 661-687, <https://doi.org/10.2307/2657333>.

- Magniadas J. (2005), « La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà », in Bressol E., Dreyfus M., Hedde J., Pigenet M. (dir.), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, PUR, p. 71-81, <https://books.openedition.org/pur/18892?lang=fr>.
- Onpes (2002), *Les Travaux de l'Onpes 2001-2002*, Paris, La documentation française.
- Onpes (2015), *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, Rapport 2014-2015, [https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB\\_Rapport\\_2014\\_2015.pdf](https://onpes.gouv.fr/IMG/pdf/WEB_Rapport_2014_2015.pdf).
- Ponthieux S. (2009), « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique – Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité », *Documents de travail de l'Insee*, F2009/02, mars, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1380802>.
- Rowntree B.S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, London, MacMillan.
- Weber H. (1986), *Le parti des patrons : le CNPF, 1946-1986*, Paris, Éditions du Seuil.

## Annexe.

### L'indexation du Smic : « Ce qu'il faut bien voir »

Le 11 décembre 1969, à la veille de la création du Smic, l'ORTF diffuse un reportage qui se situe en Bretagne, dans la région de Fougères<sup>15</sup>. Ce reportage donne notamment la parole à un couple avec 3 enfants dont le mari (Monsieur par la suite) est ouvrier spécialisé (OS), avec un salaire très légèrement supérieur au Smig. Sa femme (Madame par la suite) travaillait lorsque le couple avait un enfant ; elle a cessé de travailler après l'arrivée de jumeaux. Le couple s'entretient ensuite avec le ministre du Travail de l'époque, Joseph Fontanet. On reproduit ici le verbatim de cet entretien au moment où le ministre du Travail évoque la nouvelle règle d'indexation du salaire minimum.

*Joseph Fontanet* : La nouvelle formule d'évolution du salaire minimum permettra à ceux qui reçoivent les salaires les plus faibles de voir leur situation s'améliorer dans la même proportion que les autres, c'est-à-dire qu'il y aura pour eux d'année en année un gain de pouvoir d'achat.

*Madame* : S'il y a vraiment amélioration du Smig, hein... quand pensez-vous que par exemple nous pourrions nous payer une machine à laver ?

*Joseph Fontanet* : ... Oui, madame voyez-vous... le salaire minimum tel qu'il est fixé actuellement c'est vraiment le salaire le plus bas, c'est-à-dire celui en-dessous duquel personne ne peut être payé. Mais il est bien évident qu'il est souhaitable qu'il y ait des possibilités d'amélioration du sort de tous ceux qui réussissent à acquérir un supplément de qualification. Nous ferons en sorte que ce salaire minimum lui-même, comme je viens de vous le dire, augmente le plus rapidement possible. Seulement ce qu'il faut bien voir, c'est que si on voulait aller trop vite, vous avez des régions dans lesquelles il y a des activités professionnelles qui ne sont pas extrêmement productives, et où l'augmentation massive du salaire minimum risquerait de provoquer des fermetures d'entreprise et du chômage.

*Journaliste* : Au sujet de cette progression du Smic qui ne doit pas être trop rapide, un délégué syndical de Fougères aimerait vous poser une question. Pourquoi précisément le nouveau Smig, autrement dit le Smic, n'est-il pas ou ne sera-t-il pas totalement indexé au salaire horaire moyen ? Et pourquoi cette marge de manœuvre porte-t-elle sur les travailleurs les plus défavorisés ?

*Joseph Fontanet* : Ce qu'il faut bien voir, c'est qu'il y a des périodes où il est nécessaire que le gouvernement, pour arrêter l'enchaînement de la hausse des prix et des salaires – et on sait bien que dans la course des

---

15. Source : Archives INA. <https://www.ina.fr/video/CAF86015456>.

salaires et des prix les salaires sont toujours perdants et surtout les salaires les moins favorisés –, il faut que le gouvernement puisse disposer dans certaines circonstances d'une marge de jeu et c'est celle que ce texte a voulu lui ménager. Mais même si une année il a fallu user de cette marge, il y aura par la suite un rattrapage de telle manière qu'en longue période le salaire minimum évolue bien en concordance, en harmonie avec l'ensemble des autres salaires.

*Monsieur* : Oui, vous parlez de longue période, mais il faudrait savoir... longue période ça veut dire long dans combien d'années, ça peut être aussi bien dans 20 ans...

*Joseph Fontanet* : Non... je veux dire... sur une... si vous voulez, si une année on a été obligés de faire jouer cette possibilité de ne pas répercuter totalement les éléments d'amélioration du salaire minimum... eh bien c'est l'année suivante qu'il faudra que joue le rattrapage.

Gros plan sur Monsieur qui tord le nez et grimace.



## Résumés des articles

### Numéro spécial Du salaire minimum au salaire décent : un débat renouvelé

#### Salaire minimum et emploi : histoire d'un débat

*Michel HUSSON*

---

Un salaire minimum trop élevé conduirait à des destructions d'emplois. Cet article propose une brève histoire de cette très ancienne assertion, et débouche sur deux constats. Le premier est l'opposition permanente entre l'invocation des lois incontournables de l'économie et les projets visant à l'amélioration du sort des salariés.

Cette tension était présente dès la mise en place des premiers dispositifs au début du XX<sup>e</sup> siècle, et un débat similaire s'est développé aux États-Unis, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Le second constat est que ce débat a pris une tournure très technique en raison des développements de la science économique et du recours croissant à l'économétrie. Cependant les études empiriques les plus récentes conduisent à une remise en cause progressive du principe selon lequel une augmentation du salaire minimum conduirait mécaniquement à des pertes d'emploi.

**Mots clés** : salaire minimum, emploi, science économique, débat.

#### Le salaire minimum européen frappe à la porte

*Torsten MÜLLER et Thorsten SCHULTEN*

---

Le 14 janvier 2020, la Commission européenne a lancé une initiative visant à mettre en place des salaires minima décents en Europe. Prenant appui sur

un examen du concept de « *living wage* », cet article analyse la manière dont les récentes initiatives nationales d'augmentations substantielles du salaire minimum dans plusieurs États membres de l'Union européenne et celle de la Commission pour mettre en place une politique de salaire minimum européen pourraient se renforcer mutuellement et déboucher, au final, sur des salaires minima décents en Europe, garantissant aux travailleurs un niveau de vie décent. Compte tenu des différences substantielles de régimes de salaire minimum et de traditions en matière de protection sociale entre les États, cet article adopte une approche pragmatique, et établit le seuil de pauvreté laborieuse à 60 % du revenu médian national pour une personne travaillant à temps plein, ce seuil permettant de définir des salaires minima décents en Europe.

**Mots clés :** salaire minimum, *living wage*, syndicats, campagnes syndicales, politique européenne de salaire minimum, Commission européenne.

### Au Royaume-Uni, du National Minimum Wage au National Living Wage

*Jacques FREYSSINET*

---

En 2015, le gouvernement conservateur crée un *national living wage* (salaire national « permettant de vivre ») avec l'objectif d'atteindre 60 % du salaire médian en 2020. En 2019, un autre gouvernement conservateur porte ce ratio aux deux tiers du salaire médian d'ici 2024. Comment expliquer ces choix alors que le parti conservateur avait combattu en 1998 la création par le gouvernement du New Labour d'un salaire minimum d'un niveau bien inférieur ?

L'objectif de long terme est de briser le cercle vicieux « bas salaires – basses qualifications – faible productivité » dans lequel le Royaume-Uni s'est enfermé. L'objectif immédiat est de réaliser des économies sur les prestations sociales en transférant aux entreprises la responsabilité de rendre le travail payant.

Si le recul est trop limité pour mesurer l'impact à moyen terme, un premier résultat émerge : la forte augmentation du salaire minimum n'a pas provoqué de choc négatif sur l'emploi, mais elle a eu peu d'impact sur le taux de pauvreté.

**Mots clés :** Royaume-Uni, salaire minimum, *living wage*, emploi, prestations sociales.

## La loi sur le salaire minimum en Allemagne : un bilan globalement positif, des enjeux d'application majeurs

Odile CHAGNY et Sabine LE BAYON

En Allemagne, le salaire minimum interprofessionnel légal n'a été introduit qu'en 2015. Il a marqué une étape majeure dans la reconnaissance de l'incapacité du système de négociation collective à garantir désormais à lui seul des conditions de travail décentes pour de nombreux salariés. Le constat pouvant en être tiré est globalement positif : le salaire minimum a contribué à limiter, du moins temporairement, les inégalités de salaires ; il a bénéficié à de nombreux salariés ; enfin, l'augmentation relative des prix d'un certain nombre de biens et services a été indolore, dans un contexte général d'inflation modérée. La question du contournement de la loi est en revanche loin d'être résolue. Si le salaire minimum n'a en tout état de cause pas eu d'effet significatif négatif sur l'emploi, il ne permet pas non plus à nombre de salariés de sortir de la pauvreté, du fait du trop faible nombre d'heures travaillées.

**Mots clés :** Allemagne, salaire minimum, temps de travail, pauvreté.

## Le salaire minimum en France : historique et débats

Pierre CONCLALDI

L'article retrace l'histoire du salaire minimum en France, depuis sa création en 1950. Une première partie met en perspective les modifications législatives et réglementaires qui ont accompagné cette histoire et identifie trois grandes périodes (1950-1967, 1968-1981, depuis 1982). Une deuxième partie met en évidence l'impasse où conduit la politique d'exonération des cotisations sociales sur les « bas salaires » en ce qui concerne le salaire minimum. On y souligne notamment les trous noirs des analyses développées par le groupe d'experts sur le Smic mis en place en 2009. Une troisième partie aborde les principaux débats autour du salaire minimum, en considérant successivement le point de vue de l'employeur et celui du salarié. On propose en conclusion une estimation du salaire minimum décent (*living wage*) qui s'appuie sur les budgets de référence publiés par l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes).

**Mots clés :** France, salaire minimum, *living wage*, budgets de référence, prestations sociales.

## English Abstracts

### Special Issue – From a minimum wage to a living wage: A renewed debate

#### Minimum wage and jobs: The history of a debate

*Michel HUSSON*

---

Too high a minimum wage leads to the destruction of jobs. This article offers a brief history of this age-old statement, and it makes two observations. The first concerns the perpetual conflict between those invoking certain incontrovertible rules of economics and those making plans to improve the lot of employees.

This tension has been around since the implementation of the first schemes at the start of the twentieth century, and a similar debate developed in the United States, particularly after the Second World War. The second observation is that this debate has taken a very technical turn in light of developments in economics and an increasing reliance on econometrics. However, the latest empirical studies lead to a steady reconsideration of the principle that raising the minimum wage automatically causes jobs to be lost.

**Keywords:** minimum wage, jobs, economics, debate.

#### The European minimum wage on the doorstep

*Torsten MÜLLER and Thorsten SCHULTEN*

---

On January 14, 2020, the European Commission started its initiative to establish fair minimum wages in Europe. Based on a discussion of the living wage concept, this article analyzes how recent national initiatives for substantial minimum wage increases in various EU Member States and the Commission's initiative to develop a European minimum wage policy could mutually reinforce each other and eventually lead to fair minimum wages in Europe that enable workers to enjoy a decent living standard. In view of the significant differences in the minimum wage regimes and welfare state traditions, this article argues for a pragmatic approach of taking the “in-work-poverty-wage” threshold of 60% of the national full-time gross median wage as the reference for the assessment of the adequacy of minimum wages in Europe.

**Keywords:** minimum wage, living wage, trade unions, campaign, European minimum wage policy, European Commission.

## From the National Minimum Wage to the National Living Wage in the United Kingdom

*Jacques FREYSSINET*

---

In 2015, the Conservative government established a national living wage with the aim of bringing it up to 60% of the median wage in 2020. In 2019, a new Conservative government increased this ratio to two thirds of the median wage by 2024. How can these decisions be explained given that the Conservative party opposed the New Labour government's creation of a minimum wage at a much lower level in 1998?

The long-term objective is to break the “low pay, low skill, low productivity” vicious circle in which the UK has become trapped. The immediate objective is to make savings on social welfare spending by transferring the responsibility to make work pay back to businesses.

While it may be too soon to measure the medium-term effects, an early indication has emerged: the steep increase in minimum wage has not resulted in a negative impact on jobs, but it has had little effect on rates of poverty.

**Keywords:** United Kingdom, minimum wage, living wage, jobs, social welfare.

## The minimum wage law in Germany: a generally positive outlook, but some major issues of application

*Odile CHAGNY and Sabine LE BAYON*

---

The interprofessional legal minimum wage was not introduced in Germany until 2015. It marked a major step in recognizing the inability of the system of collective bargaining to continue to guarantee, on its own, decent working conditions for many employees. The outlook is broadly positive: the minimum wage has helped to limit wage inequality, temporarily at least; it has benefited many employees; and price rises of certain goods and services turned out to be innocuous, against a general backdrop of moderate inflation. The issue of circumvention of the law is, however, far from resolved. While the minimum wage has not in any event had a significant negative impact on jobs, it has failed to help a great many workers to get out of poverty, due to too few hours worked.

**Keywords:** Germany, minimum wage, working hours, poverty.

## The minimum wage in France: history and debates

*Pierre CONCLALDI*

---

This article traces the history of the minimum wage in France, beginning with its creation in 1950. The first part addresses the statutory and regulatory changes that have accompanied this history, identifying three broad periods (1950-1967, 1968-1981, and 1982 onwards). The second part highlights the dead-end policy of social contributions exemptions on “low wages” in relation to the minimum wage. In particular, it highlights the blind spots in the analyses produced by the group of SMIC (minimum wage) experts established in 2009. The third part addresses the main debates surrounding the minimum wage, considering first the employer’s point of view and then that of the employee. The conclusion offers an estimate of a decent minimum wage (living wage) based on the reference budgets published by the National Observatory for Poverty and Social Exclusion (ONPES).

**Keywords:** France, minimum wage, living wage, reference budgets, social welfare.

## BULLETIN d'ABONNEMENT 2020

nom, prénom

---

fonction

---

adresse

---

---

tél.

---

e-mail

---

Désire m'abonner à :

- La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.
- La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.
- La Chronique internationale de l'IRES + Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

- Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES
- Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC  
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature



**L**a Revue de l'IRES est une revue pluridisciplinaire publiée par l'Institut de Recherches Économiques et Sociales. Elle est destinée à nourrir la connaissance dans les domaines intéressant l'ensemble des organisations syndicales : marché du travail et politiques d'emploi, politique économique, revenus et protection sociale, conditions de travail et activité de travail, modes de gestion des salariés, relations professionnelles. S'adressant aux chercheurs, praticiens et experts venant de différentes disciplines (droit, économie, gestion, histoire, sociologie, sciences politiques), La Revue de l'IRES porte une attention particulière aux articles novateurs issus d'enquêtes empiriques ou mobilisant une méthodologie originale, ainsi qu'aux éclairages comparatifs internationaux sur les relations sociales.

Les articles proposés pour publication à La Revue de l'IRES sont évalués de façon collégiale par un comité de lecture formé du directeur de l'IRES, de la rédactrice en chef de la revue, d'un(e) rapporteur(e) interne et de la secrétaire de rédaction (acceptation pour discussion en réunion d'équipe, demande de modifications préalables ou refus). Lorsque le projet d'article est accepté, l'auteur en fait une présentation lors d'un séminaire composé des chercheurs de l'IRES et des conseillers techniques des organisations syndicales réunis en comité de lecture. À la suite de la réunion, une synthèse des remarques du comité de lecture est transmise à l'auteur pour modification avant l'envoi de sa version finale.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent qu'eux et ne reflètent en aucun cas la position de l'IRES sur les thématiques traitées.

Le fait de soumettre un article à La Revue de l'IRES vaut accord autant pour la diffusion de son édition papier que son édition électronique (sur le site de l'IRES comme sur le site Cairn.info).

Modalités d'envoi : les articles, qui ne doivent pas excéder 60 000 signes (notes et tableaux compris), doivent être envoyés au secrétariat de rédaction de la revue ([julie.baudrillard@ires.fr](mailto:julie.baudrillard@ires.fr)). Voir les consignes aux auteurs sur le site de l'IRES ([www.ires.fr](http://www.ires.fr)).



# L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

## Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

## Assemblée générale de l'IRES

### Neuf syndicalistes

#### Neuf syndicalistes

*Membres du Bureau :*

Marie-Laurence BERTRAND, CGT

Fabrice COQUELIN, UNSA-Éducation

Bernard IBAL, CFTC

Franck LOUREIRO, CFDT

Franck MIKULA, CFE-CGC

Éric PERES, CGT-FO

*Membres de l'Assemblée générale :*

Sébastien DUPUCH, CGT-FO

Philippe PORTIER, CFDT

Fabienne ROUCHY, CGT

### Quatre représentants du Premier ministre

Didier BLANCHET, Directeur des études

et des synthèses économiques, INSEE

Gilles DE MARGERIE, Commissaire général, France

Stratégie

Fabrice LENGART, DREES

Selma MAHFOUZ, Directrice de l'animation

de la recherche, des études et des statistiques, DARES

### Neuf personnalités scientifiques

Denis ADAM, Délégué général du CHA

Mario CORREIA, Maître de conférences  
à l'université de Méditerranée

Cécile GUILLAUME, Maître de  
conférences à l'université de Lille 1

Donna KESSELMAN, Professeure  
à l'université Paris-Est Créteil

Bernard LAURENT, Professeur à

l'École de management de Lyon

David MEYER, Conseiller économique,  
social et environnemental

Sandrine MICHEL, Professeure  
à l'université Montpellier I

Angel PINO, Professeur à l'université

Michel de Montaigne Bordeaux 3

Frédéric REY, Maître de conférences

au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs

Ce numéro spécial de *La Revue de l'IREs* porte sur le salaire minimum, un des piliers de la régulation des salaires dans de très nombreux pays. Quels sont les effets du salaire minimum sur l'emploi ? Dans quelle mesure permet-il de procurer des conditions de vie décentes aux travailleurs ? Les deux premiers articles de ce numéro discutent ces deux questions récurrentes qui jalonnent l'histoire du salaire minimum depuis les premiers moments de sa création. Un premier article montre que les effets du salaire minimum sur l'emploi sont très souvent surestimés tandis que l'autre propose des critères pragmatiques pour définir, au niveau de l'Union européenne, un objectif commun de salaire minimum décent. Les trois articles suivants illustrent la façon dont les acteurs sociaux se saisissent de ces enjeux dans trois pays marqués par des systèmes de relations professionnelles assez typés : le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France. Les expériences étrangères permettent de mettre en lumière la singularité des débats français qui apparaissent excessivement focalisés sur les effets sur l'emploi du salaire minimum. Elles montrent aussi que l'objectif d'atteindre un niveau satisfaisant du salaire minimum reste toujours d'actualité, en France comme dans les autres pays.