



CINQUIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Le salaire minimum: catalyseur
du dialogue social ou instrument
de politique économique?**

Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction	1
Salaire minimum et négociation collective	1
Salaire minimum et pauvreté.....	3
Salaire minimum et inégalité salariale	5
Le salaire minimum, l'inflation et les déficits publics	7
Le salaire minimum et l'emploi	8
Conclusion et recommandations	11

Introduction

1. Il peut paraître a priori aisé de définir le salaire minimum comme le salaire plancher unique s'appliquant à l'ensemble des salariés et visant à assurer à ces derniers une protection minimale du revenu de leur travail. C'est d'ailleurs ce qui est stipulé dans les articles premiers des conventions n^{os} 26 et 131. La réalité est cependant bien plus complexe, comme en témoigne l'extraordinaire variété des textes législatifs ainsi que des pratiques dans ce domaine. Il est utile de distinguer deux étapes dans le processus de fixation des salaires minima. La première concerne les procédures elles-mêmes: qui sont les acteurs impliqués, quel est leur degré de participation à la décision, quelles sont les catégories de travailleurs couverts, etc. La seconde renvoie au contenu de la décision: les éléments pris en compte et les niveaux auxquels sont fixés les salaires minima.
2. Les procédures présentent un éventail de possibilités multiples combinant à satiété le nombre d'acteurs impliqués dans la décision et les caractéristiques du travail et du salarié (le type d'activité, le lieu de l'activité, la qualification du travailleur). Il reste que la question fondamentale qui lie cette extrême diversité des procédures de fixation des salaires minima et leur donne une cohérence est celle de la négociation collective; plus précisément, celle du «choix» entre intervention étatique et négociation collective. C'est toujours par référence à cette dernière que fonctionnent les procédures de fixation des salaires minima, qu'il s'agisse de pallier son absence, de la restreindre, de l'établir ou de la développer. Dans bien des cas d'ailleurs, le salaire minimum est le thème fondateur à partir duquel la négociation collective, une fois établie, va couvrir les autres aspects des conditions d'emploi.
3. Quant au contenu de la décision, il s'appuie sur une série de critères qui donne lieu à de multiples combinaisons variant selon les pays ou l'époque. La raison essentielle en est que chacun de ces critères répond à des objectifs différents, variables dans le temps et l'espace. Ainsi, le salaire minimum peut viser à assurer un niveau de vie décent; le critère du pouvoir d'achat sera alors privilégié. Mais la lutte contre l'inflation peut être prioritaire dans un autre pays ou le devenir dans le même pays à une période ultérieure. C'est alors le taux d'inflation qui sera le critère majeur. Ici encore, la diversité tourne autour d'un pôle commun: le salaire minimum est un instrument de politique économique et sociale qui peut permettre d'atteindre des objectifs variés, depuis la distribution des revenus jusqu'à la compétitivité de l'économie. Il fait l'objet dans chaque pays d'une adaptation multiple traduisant autant de caractéristiques et de modèles nationaux, n'allant d'ailleurs pas sans quelques contradictions.

Salaire minimum et négociation collective

4. Les procédures de fixation des salaires minima s'inscrivent dans un continuum allant de la décision gouvernementale statutaire à la négociation des salaires par accords paritaires. En République démocratique populaire lao ou au Nigéria, c'est le gouvernement qui fixe le salaire minimum alors qu'en Grèce il est fixé par accord entre les partenaires sociaux. En Pologne, les salaires minima sont fixés au sein d'une commission tripartite. Dans la majorité des cas, néanmoins, c'est le gouvernement qui décide, généralement, après consultation ou négociation avec les organisations syndicales et patronales.
5. Ces méthodes s'inscrivent aussi, parallèlement, dans un éventail allant de la détermination d'un taux minimum unique à la fixation de salaires couvrant un large pan de la hiérarchie des salaires effectivement payés dans les entreprises. L'Espagne compte un taux unique, l'Inde en compte 1 230. Il n'existe donc pas de système universel.

6. En fait, dès l'origine, la fixation des salaires minima est intrinsèquement liée au niveau de développement de la négociation collective et au rôle de l'Etat dans la politique salariale. Plus précisément, le salaire a toujours été le premier sujet de préoccupation des salariés. En l'absence d'une organisation collective structurée, les demandes d'augmentation conduisaient le plus souvent à des conflits et à des grèves. Pour pallier l'absence de négociation collective qui aurait permis un règlement pacifique de ces désaccords, les gouvernements ont souvent eu à intervenir directement pour régler les conflits salariaux. Avec le temps, dans certains pays, la négociation collective s'est progressivement structurée pour être finalement capable de gérer les conflits salariaux. Dans d'autres, l'Etat a continué à s'imposer comme l'agent dominant dans la fixation des salaires.
7. Ainsi, la Nouvelle-Zélande est considérée comme le premier pays à avoir mis en œuvre, à la fin du XIX^e siècle, un système moderne de réglementation des salaires minima dont l'objectif premier était d'éviter les conflits du travail. Beaucoup plus tard, en 1957 en Ouganda, l'autorité coloniale de l'époque publia un rapport recommandant une augmentation du salaire minimum, gelé depuis une dizaine d'années. Elle était justifiée par le fait que l'absence d'un système adéquat de fixation des salaires pouvait mener à des troubles et à des grèves¹. Il est aussi très significatif que l'intervention étatique en matière de salaires minima dans les pays européens se soit manifestée en premier lieu, au début du siècle dernier, en vue de protéger les travailleurs domestiques. Leur dispersion et le type très individualisé de rapports de travail rendaient extrêmement difficile une organisation minimum qui leur aurait permis de défendre leurs droits par la négociation collective. Les autres catégories de travailleurs devaient avoir la capacité de s'organiser pour défendre leurs intérêts dans le cadre de la négociation collective. Enfin, pour les mêmes raisons, les conseils des salaires britanniques ont été établis dans les secteurs faiblement organisés. Dans les autres, les partenaires sociaux fixaient les salaires par la négociation collective. Tout ceci montre que les systèmes de salaires minima sont intimement liés à la capacité de la négociation collective de prendre ou non en charge la fixation des salaires. Dès l'origine, donc, réglementation et intervention étatiques, d'une part, et négociation collective, d'autre part, sont, en la matière, interchangeables; tout dépend du contexte.
8. Cette relation entre fixation des salaires minima, intervention étatique et développement de la négociation collective existe toujours dans les pays qui, récemment, ont voulu mettre en place de tels systèmes. Ainsi, le système au Lesotho est sous le contrôle du gouvernement qui fixe les salaires pour 21 professions manuelles. Compte tenu du détail des taux fixés, c'est donc plus qu'un simple système de salaires minima; il s'agit en fait d'une régulation des politiques de salaires effectifs. Or, aujourd'hui, les syndicats expriment leur mécontentement à l'égard de ce mécanisme rigide qui ne tient pas compte des capacités de payer des entreprises ou des secteurs. Ainsi, les syndicats se sentent aujourd'hui assez forts pour remplacer ce système par une réelle négociation collective sectorielle. Si cette évolution se confirme, le salaire minimum aura servi de catalyseur pour le développement de la négociation collective. Une fois établies, les procédures de négociation peuvent, en effet, être utilisées pour traiter des thèmes plus variés que les salaires (le temps de travail, l'environnement du travail, etc.).
9. Une conclusion essentielle peut être tirée de cette analyse: le salaire minimum est le thème à partir duquel, le plus souvent, s'est développée historiquement la négociation collective. Il est le thème initiateur. Pourtant, cela ne va pas sans problèmes et contradictions. A cet égard, il faut rappeler que les syndicats britanniques ont longtemps été contre l'établissement d'un salaire minimum. Au sein du mouvement syndical allemand, aujourd'hui, le débat sur l'instauration d'un salaire minimum est vif entre les partisans et

¹ J. Weeks: «Wage policy and the colonial legacy: A comparative study», *The Journal of Modern African Studies* (Londres, 1971), 9, 3, pp. 361-387.

les opposants. L'argument des adversaires est très fonctionnel: assurés d'un salaire minimum², les salariés seront moins incités à rejoindre un syndicat pour défendre leurs intérêts. Le problème, en fait, est celui de la définition de l'objectif que l'on poursuit avec le salaire minimum: fixer un plancher ou réguler l'ensemble de la détermination des salaires. La volonté politique et les efforts d'organisation des acteurs concernés sont liés à ce problème.

10. L'expérience montre que, lorsque le dialogue social reste confiné à la seule détermination du salaire minimum à l'échelon national, une pression considérable est exercée à ce niveau, conduisant à des revendications d'augmentations pouvant paraître excessives. S'il en est ainsi, c'est que c'est le seul lieu où les syndicats peuvent exprimer visiblement leur activité de défense des travailleurs. La détermination du salaire minimum devient alors fortement conflictuelle. Adapter les niveaux de négociation aux objectifs poursuivis permet de réduire la pression sociale qui s'exerce sur la fixation du salaire minimum. Son couplage avec, par exemple, une négociation sectorielle ou d'entreprise qui s'occuperait de fixer des niveaux de salaires adaptés à leur situation économique et à celle de leur marché du travail permet une meilleure prise en compte des possibilités et des contraintes, introduisant ainsi plus d'objectivité et de rationalité dans le dialogue social.
11. Il reste néanmoins qu'une fois établi, un système statutaire de fixation des salaires minima peut remplir d'autres fonctions que celles dévolues à la négociation collective, notamment en matière de politique économique, qu'il s'agisse d'emploi, d'inflation ou de redistribution des revenus. Il acquiert alors une autre dimension qui permet d'expliquer, sinon de justifier, que l'Etat souhaite en conserver la maîtrise plutôt que de le remettre aux mains de la négociation collective, une fois celle-ci établie. C'est l'objet de la suite de ce document.

Salaire minimum et pauvreté

12. Protéger les salariés les plus faibles pour leur assurer un niveau de vie décent est l'objectif premier du salaire minimum. Cette protection d'un niveau de vie décent est à la fois la vertu et l'ambiguïté du salaire minimum. La vertu, puisqu'il est un instrument de défense des salariés les plus pauvres, l'ambiguïté car il est, de ce fait, souvent considéré comme l'instrument par excellence de lutte contre la pauvreté en général, fonction qu'il ne peut, pourtant, assumer à lui seul.
13. Il est vrai que, dans son principe, le salaire minimum est, dès l'origine, considéré comme un revenu déconnecté de l'acte de production, un dû lié essentiellement au statut de salarié. Les premières méthodes de fixation du salaire minimum sont, à cet égard, explicites. Il ne s'agit pas de savoir si l'entreprise peut payer ou si la productivité du salarié est suffisante; il s'agit principalement de calculer de quoi un travailleur a besoin pour vivre; et non seulement le travailleur, mais aussi sa famille. Aucune référence n'est faite à la contribution productive du travailleur dans l'entreprise; seule compte la nécessité pour le travailleur de subvenir à ses besoins essentiels et à ceux de sa famille. Il est vrai qu'à l'origine de la création du salaire minimum, dans les pays industrialisés, la question de la productivité du salarié ne se posait même pas. Les salaires étaient si faibles qu'à l'évidence ils ne rémunéraient pas correctement, quel qu'il soit, l'apport productif du travailleur. Il en va bien sûr différemment, aujourd'hui, dans nombre de pays. Le salaire minimum peut-il être aujourd'hui un instrument de lutte contre la pauvreté?

² Le TUC s'est rallié à l'idée d'un salaire minimum en 1985, suivi par le Parti travailliste en 1986. Voir D. Metcalf: «The British National Minimum Wage», *British Journal of Industrial Relations* (Londres, 1999), vol. 37, n° 2, pp. 171-201.

14. Ce débat a eu un écho récent lors de la mise en place de la législation sur le salaire minimum au Royaume-Uni. L'énoncé du mandat de la Commission sur les bas salaires chargée de la construction du système évitait soigneusement toute référence à des conditions de vie minimums acceptables, c'est-à-dire de faire du salaire minimum l'instrument de la lutte contre la pauvreté. Sans entrer dans le détail des raisons fiscales sous-jacentes, la position de base était de considérer que la lutte contre la pauvreté requiert d'autres instruments, le salaire minimum n'étant qu'un élément d'un ensemble de mesures formant une politique cohérente de lutte contre la pauvreté des travailleurs³. C'est également la position adoptée dans la recommandation n° 135. Il faut, par exemple, qu'il n'y ait pas de contradiction entre le niveau du salaire minimum et le système de subsides permettant aux plus démunis de vivre, qu'ils soient ou non salariés. Cette optique se retrouve chez de nombreux observateurs qui, par exemple, prônent l'impôt négatif comme mesure de base de la lutte contre la pauvreté plutôt que le salaire minimum⁴.
15. Une critique fréquente dirigée contre le salaire minimum en tant qu'instrument antipauvreté est qu'il ne concerne que les salariés et, de plus, que les salariés du secteur formel, pour autant qu'il y soit appliqué. Ceci est bien sûr une restriction particulièrement sévère dans les pays en développement. Elle a, cependant, été trop souvent exagérée. Il faut en effet souligner, d'une part, que le salaire perçu par un travailleur salarié dans le secteur formel permet d'assurer en partie la subsistance d'une famille élargie quel que soit le niveau de développement du pays et, d'autre part, que le salaire minimum a un impact sur les rémunérations du secteur informel par la référence qu'il constitue. On a pu montrer qu'un relèvement du salaire minimum produisait une augmentation des salaires dans le secteur informel. C'est le cas dans certains pays d'Amérique latine au revenu moyen tels le Brésil, le Mexique, l'Argentine et l'Uruguay, où le salaire minimum était relativement bas dans les années quatre-vingt-dix et représentait entre 20 et 25 pour cent de la moyenne des salaires. Dans ces pays, les travailleurs de l'économie formelle percevaient presque tous des salaires supérieurs au salaire minimum tandis que de nombreux travailleurs du secteur informel recevaient *exactement* le salaire minimum. Nombre d'entre eux voyaient leur salaire augmenter à chaque revalorisation du salaire minimum, y compris en période d'inflation modérée⁵. Finalement, le salaire minimum est un moyen puissant d'augmenter le salaire des individus rémunérés en bas de l'échelle. Par exemple, lorsque le salaire minimum a été relevé de 13 pour cent aux Etats-Unis en 1990, les travailleurs dont les niveaux de salaire se situaient en dessous du nouveau taux ont reçu, en moyenne, 10 pour cent d'augmentation⁶.
16. On néglige aussi le fait que, dans de nombreux pays, certaines prestations sociales sont liées aux niveaux et aux variations du salaire minimum. La relation la plus fréquente est celle avec les pensions de retraite et les prestations versées aux handicapés, elle est moins fréquente avec les allocations de chômage et de maternité. Dans de nombreux pays d'Afrique du Nord, de l'Ouest et d'Amérique latine, la pension de retraite minimum pour les ayants droit représente une proportion fixe du salaire minimum (entre 60 et 100 pour

³ W. Brown: «The operation of the Low pay Commission», *Employee relations* (Bradford, W. Yorks, 2002), 24, 6, pp. 595-605.

⁴ R. Burkhauser et A. Finegan: «The economics of minimum wage legislation revisited», *Cato Journal* (Washington, DC, 1993), vol. 13, n° 1, pp. 123-129.

⁵ M. Neri, G. Gonzaga et J.M. Camargo: «Salário mínimo, "efeito-farol" e pobreza», *Revista de economia política* (São Paulo, 2001), vol. 21, n° 2, pp. 78-90.

⁶ D. Card et A.B. Krueger: *Myth and measurement. The new economics of the minimum wage* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995).

cent de ce salaire). Aux Pays-Bas, le seuil des allocations de chômage, ainsi que celui des allocations pour handicapés, correspond à 70 pour cent du salaire minimum.

17. Ce faisant, on fait jouer au salaire minimum un rôle de plancher social. Par exemple, l'ajustement des pensions de retraite à chaque relèvement du salaire minimum doit en principe, dans un tel système, assurer le maintien du pouvoir d'achat des retraités les plus pauvres. Au-delà, il permet aussi à l'ensemble de la société de bénéficier des progrès du développement économique et des fruits de la croissance lorsque les ajustements du salaire minimum leur sont liés.
18. Si, dans son principe, ce rôle pivot du salaire minimum est juste (les retraités les plus fragilisés doivent être assurés du maintien du pouvoir d'achat de leur pension) et simple (un seul instrument ajuste un pan entier du système de protection sociale), le risque évidemment est que tout relèvement du salaire minimum entraîne une augmentation massive du coût de la sécurité sociale. Il lui enlève, de ce fait, une certaine souplesse. L'exemple du Brésil est riche d'enseignements à cet égard. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le salaire minimum y augmente à nouveau en valeur réelle et le gouvernement l'a relevé en mai 2004 de 8,33 pour cent, un taux supérieur à l'inflation. Pour autant, ce changement de politique n'a pas satisfait les syndicats du fait du retard, en termes de pouvoir d'achat, pris par le salaire minimum après des années de hausses inférieures à l'augmentation du coût de la vie, que cette augmentation récente ne pouvait évidemment pas combler. Or l'argument essentiel du gouvernement pour ne pas procéder à un relèvement massif du salaire minimum est son lien avec de nombreuses prestations sociales. Il aurait mis en péril l'équilibre du budget public.
19. En conclusion, on peut considérer que le salaire minimum joue ou peut jouer un rôle pour lutter contre la pauvreté. De ce point de vue, l'estimation des gains salariaux des travailleurs rémunérés au salaire minimum devrait être l'un des critères de l'échec ou du succès de cette politique, au même titre que son impact sur l'emploi, par exemple. Cependant, il faut pour cela qu'il s'inscrive dans une politique globale et que les objectifs qu'on lui assigne ne soient pas trop nombreux et ambitieux ou contradictoires. Or la tendance est bien de faire jouer au salaire minimum des rôles multiples, tant dans le domaine social qu'économique. Pour poursuivre dans le domaine social, le salaire minimum est ainsi fréquemment utilisé pour lutter contre l'inégalité des salaires et la discrimination.

Salaire minimum et inégalité salariale

20. Le salaire minimum peut être utilisé pour promouvoir l'équité salariale en réduisant la hiérarchie des salaires. Cet effet est notamment recherché pour diminuer l'écart de salaire moyen entre les hommes et les femmes. L'idée est double: premièrement, le salaire minimum introduit un seuil de rémunération identique pour les deux sexes qui a pour effet immédiat de réduire la discrimination et, deuxièmement, le salaire minimum profite aux salariés situés en bas de l'échelle, parmi lesquels on trouve, le plus souvent, une majorité de femmes.
21. C'est le cas au Royaume-Uni où les femmes ont représenté 70 pour cent des bénéficiaires de l'introduction, puis de l'ajustement du salaire minimum sur la période 1999-2000. Dans le même temps, le ratio de la rémunération horaire entre hommes et femmes travaillant à

plein temps augmentait de 81 à 82 pour cent et, de manière plus significative encore, celui des femmes travaillant à temps partiel passait de 81 à 89 pour cent⁷.

22. Cependant, en Amérique latine en général, des salaires minima plus élevés réduisent les inégalités de salaire, mais pas forcément l'écart salarial entre hommes et femmes: en effet, les femmes salariées ne se situent pas forcément en bas de l'échelle des salaires⁸. Notons à ce propos que, dans un petit nombre de pays, le gouvernement cherche à limiter l'écart des salaires en prenant le salaire minimum comme «numéraire», c'est-à-dire comme unité servant à déterminer d'autres salaires. C'est le cas de l'Algérie qui fixe la rémunération de base de certains cadres publics ou catégories de fonctionnaires à x fois le salaire minimum, limitant ainsi en partie l'écart salarial.
23. Inversement, cependant, une stagnation du salaire minimum aura le plus souvent l'effet inverse: un accroissement des inégalités salariales. Au Brésil, par exemple, la baisse en valeur réelle du salaire minimum sur la période 1963-1979 est allée de pair avec une diminution de la rémunération des «cols bleus» par rapport à celle des «cols blancs»⁹. De manière similaire, aux Etats-Unis, la baisse du salaire minimum entre 1970 et 1990 serait responsable d'une grande partie de l'augmentation de l'écart salarial entre les natifs et les immigrants¹⁰.
24. Un examen des documents consacrés à l'effet du salaire minimum sur les inégalités de salaire dans les pays de l'OCDE amène aux mêmes conclusions¹¹. Premièrement, une augmentation du salaire minimum réduit l'éventail des salaires, et plus le salaire minimum est élevé, plus l'éventail se réduit. Deuxièmement, l'accroissement du salaire minimum réduit l'écart salarial entre les hommes et les femmes, d'une part, et entre les travailleurs adultes et les plus jeunes, d'autre part. Ce dernier effet s'explique par la concentration des jeunes et des femmes au bas de l'échelle salariale.
25. Or des effets indésirables sur la discrimination salariale ou la pauvreté peuvent être involontairement provoqués par l'utilisation des salaires minima par les gouvernements dans le cadre de politiques d'ajustement structurel. C'est tout particulièrement vrai des politiques anti-inflationnistes.

⁷ Low pay Commission: *The national minimum wage: Making a difference*, Third report of the Low pay Commission (Londres, 2001), vol. 1, CM 5075; J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, rapport établi pour le BIT (Genève, 2002), p. 57.

⁸ D. Grimshaw et M. Miozzo: *Minimum wages and pay equity in Latin America: Identifying the employment and pay equity effects*, document de travail 12/2003 de DECLARATION (Genève, BIT, 2003).

⁹ J.M. Camargo: *Minimum wages in Brazil: Theory, policy and empirical evidence*, Labour management relations Series (Genève, BIT, 1988), n° 67, pp. 55-80.

¹⁰ K. Butcher et J. Di Nardo: «The immigrant and native-born wage distributions: Evidence from United States censuses», *Industrial and labor relations Review* (New York, 2002), n° 56(1), pp. 97-121.

¹¹ Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE): *Perspectives de l'emploi 1998* (Paris, 1998).

Le salaire minimum, l'inflation et les déficits publics

26. L'évolution du coût de la vie est le critère le plus fréquemment présent dans les législations sur le salaire minimum et celui qui est le plus souvent obligatoire. Le propos initial du législateur, en introduisant un tel facteur, a généralement été le souci de maintenir le pouvoir d'achat du salaire minimum. Mais une telle relation fonctionne dans les deux sens. En effet, une augmentation des salaires minima protège de l'inflation les salariés les plus mal payés, mais elle risque aussi d'accélérer la spirale inflationniste par l'effet de contagion qu'elle peut avoir sur les coûts salariaux et par la pression qu'elle exerce sur la demande globale via son effet sur les salaires et les déficits publics. C'est donc avec beaucoup de précautions que ce critère doit être manipulé. En théorie, le lien entre le salaire minimum et l'ensemble de la hiérarchie salariale ne devrait pas exister puisque le salaire minimum ne touche que les salariés les plus défavorisés. En pratique, néanmoins, un relèvement du salaire minimum aura un effet sur tous les salaires effectifs car – et c'est un aspect essentiel et universel du salaire minimum – il est considéré, qu'on le veuille ou non, comme le salaire de référence.
27. Les exemples montrant ce rôle de salaire de référence sont aussi nombreux que les pays qui disposent d'un salaire minimum. Jusqu'en 1994, la République de Corée ajustait son salaire minimum en janvier. C'est aussi en début d'année que les négociations salariales dans le secteur privé se déroulent. Les partenaires sociaux voyaient alors ce relèvement comme le niveau de référence sur lequel devait se caler le mouvement d'augmentation des salaires. Pour éviter cette relation, les autorités ont modifié la date du relèvement du salaire minimum pour la fixer en septembre. Ce faisant, elles ont pris exemple sur leur voisin japonais dont le mécanisme d'ajustement permet une inversion des rôles. Le salaire minimum n'est fixé qu'une fois l'«offensive de printemps» terminée. En d'autres termes, les salaires minima sont relevés en prenant pour base les augmentations des salaires effectifs négociés au printemps dans le secteur privé, inversant ainsi la relation.
28. Le rythme que le salaire minimum peut ainsi imposer aux mouvements des salaires explique son rôle dans la lutte contre l'inflation. L'effet du salaire minimum peut être direct lorsqu'il existe une clause d'indexation sur l'indice du coût de la vie. Dans de nombreux pays, ce lien formel a été remis en cause dans les périodes de forte inflation. Tel a été le cas dans les années quatre-vingt en Europe où des pays comme le Danemark, l'Autriche, la Belgique, l'Italie ou la France ont modifié ou même proscrit l'indexation des salaires minima. En France, si les relèvements du salaire minimum continuent d'être, en partie, indexés sur l'inflation, la loi interdit, dans les négociations salariales, toute référence à l'indice des prix ou aux ajustements du salaire minimum. Bien sûr, une telle interdiction formelle n'empêche pas les partenaires sociaux de les prendre implicitement en considération. Ainsi, un relèvement du salaire minimum peut conduire à un alourdissement de la masse salariale par l'addition de l'augmentation des bas salaires et la diffusion de cette augmentation à l'ensemble de la hiérarchie.
29. Dans ces conditions, l'utilisation du salaire minimum comme outil de lutte contre l'inflation et les déficits publics peut prendre deux formes. La première, radicale, consiste à le laisser en jachère jusqu'à ce qu'il soit tellement bas qu'il ne joue quasiment plus aucun rôle comme référence. La seconde forme d'intervention s'appuie sur la référence que joue le relèvement du salaire minimum. Il s'agit alors soit de le geler, comme aux Pays-Bas dans les années quatre-vingt, soit de fixer son augmentation en fonction de l'inflation prévue plutôt que celle passée afin d'éviter un transfert du rythme de l'inflation de l'année précédente sur l'année future. Il est aussi possible de fixer le relèvement du salaire minimum systématiquement en dessous du taux d'inflation, manifestant ainsi la volonté d'une modération de la croissance des salaires, comme ce fut le cas au Mexique.

- 30.** Ces deux techniques ont été utilisées notamment dans la plupart des pays d'Amérique latine confrontés à des taux d'inflation à deux, trois ou même parfois quatre chiffres dans les années quatre-vingt. Quels ont été les résultats de cette politique? Une chose est sûre: le salaire minimum a baissé en termes réels dans de nombreux pays latino-américains, et ce sur une longue période. Au Mexique, par exemple, les prix ont été multipliés par 260 entre 1981 et 1995 alors que, dans le même temps, le pouvoir d'achat du salaire minimum était divisé par 2,9. Au Brésil, les prix ont été multipliés par plus de six cents millions tandis que le pouvoir d'achat du salaire minimum était divisé par plus de trois entre 1985 et 1994.
- 31.** Quant à l'effet sur l'inflation, il est nettement moins net. En effet, les ménages, les entreprises, les institutions, bref, l'ensemble des agents économiques, ont interprété les augmentations successives du salaire minimum comme autant de signaux pour une revalorisation des salaires, répercutée aussitôt par les entreprises sur leurs prix, alimentant ainsi la spirale inflationniste.
- 32.** Bien que les objectifs soient différents, on retrouve une problématique similaire à propos de la politique de l'emploi: son utilisation comme instrument de lutte contre le chômage alors que ses effets sur l'emploi durable sont ambigus.

Le salaire minimum et l'emploi

- 33.** La relation entre salaires minima et emploi est celle qui est la plus étudiée et qui donne aussi lieu aux plus grandes controverses. Il est vrai que si le salaire minimum est respecté par les employeurs – et si l'on exclut la situation où le salaire minimum est tellement bas qu'il ne joue aucun rôle dans la hiérarchie des salaires – son augmentation représente bien un coût de production supplémentaire pour les entreprises. Cette augmentation peut donc les conduire à substituer du capital au travail ou des travailleurs qualifiés à des travailleurs non qualifiés, qui sont le plus susceptibles de recevoir le salaire minimum, participant ainsi à l'accroissement du chômage.
- 34.** Pour les syndicats, en revanche, mettre en avant le raisonnement selon lequel toute hausse du salaire minimum doit être jugulée pour éviter une aggravation du chômage est pour le moins ambigu. Il peut apparaître avant tout comme un prétexte pour fixer le salaire minimum à un niveau qui lui enlève toute signification. Ainsi, les syndicats slovènes réfutent l'argument selon lequel un salaire minimum, même faible, risquerait d'affecter gravement le secteur textile du pays. Ils remarquent que nombre d'entreprises de ce secteur sont, de toute façon, condamnées par la concurrence des pays en développement et qu'ils ne peuvent continuellement être bloqués dans la fixation d'un salaire minimum convenable par la référence à ce secteur. C'est une idée similaire qui a été avancée par la Commission sur les bas salaires qui s'occupe, au Royaume-Uni, de la fixation du salaire minimum lorsqu'elle note que l'utilisation des bas salaires comme instrument de compétitivité est le fait d'entreprises, notamment chez les plus petites, caractérisées par une gestion du personnel très médiocre. La question qui se pose alors n'est pas celle de la survie des entreprises marginales mais celle de savoir si les entreprises performantes peuvent reprendre les parts de marché de celles qui auront fermé leurs portes à la suite de l'augmentation du salaire minimum ainsi que la main-d'œuvre licenciée de ce fait ¹².
- 35.** Il n'empêche que le gouvernement du Royaume-Uni était soucieux d'éviter que l'établissement d'un salaire minimum n'affecte sa politique de réduction du chômage des jeunes. C'est pourquoi un taux réduit pour les jeunes de 18 à 22 ans a été mis en place. Il faut souligner que seule une minorité de pays a mis en place des taux réduits pour les

¹² Brown, *op. cit.*

jeunes, sans doute fondés sur une raison technique liée à l'expérience professionnelle, mais la raison de fond est le constat d'un chômage élevé chez les jeunes travailleurs et l'hypothèse que les entrepreneurs les recruteront plus facilement si le coût de leur embauche est réduit. Nous testerons dans les paragraphes qui suivent la pertinence de cet effet.

- 36.** Un autre lien que l'on trouve entre salaires minima et emploi se situe au niveau des prestations de chômage ou de revenu minimum. Ainsi, le salaire minimum est fixé en Chine à un niveau supérieur aux allocations de chômage pour inciter les chômeurs à rechercher un emploi.
- 37.** Cette idée que le salaire minimum crée du chômage a été tenue pour pratiquement acquise dans la plupart des pays industrialisés jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Plus récemment, elle a perdu du terrain suite à la publication de plusieurs études montrant que le salaire minimum n'avait que peu ou pas d'effet, voire qu'il avait un effet positif sur l'emploi. Dans les pays en développement à revenu moyen, la perception que le salaire minimum crée du chômage est encore très répandue, même si les études disponibles montrent que ses effets doivent être nuancés.
- 38.** Une des raisons de ce revirement dans la pensée économique est statistique: les analyses classiques, basées sur des séries temporelles, ne respectaient pas certaines hypothèses, entraînant une surestimation de l'impact négatif du salaire minimum sur l'emploi. C'est ce que montre la comparaison suivante:

Tableau 1. Impact d'une hausse du salaire minimum de 10 pour cent sur l'emploi des adolescents aux Etats-Unis, 1954-1979 (en pourcentage) ¹³

Méthode	Résultats
Analyse de séries temporelles classique	-0,95
Analyse de séries temporelles prenant en compte la volatilité de l'emploi saisonnier et respectant les conditions statistiques de stationnarité	-0,5 (non significatif)

- 39.** A partir de données identiques portant sur une même période, l'étude de Bernstein et Schmitt utilise deux méthodes différentes pour estimer l'impact d'une hausse du salaire minimum sur l'emploi aux Etats-Unis. La première analyse, fondée sur des séries temporelles classiques, montre qu'entre 1954 et 1979 une hausse de 10 pour cent du salaire minimum fait baisser l'emploi des adolescents de presque 1 pour cent (coefficient statistiquement significatif). La seconde analyse, qui tient compte de la volatilité de l'emploi saisonnier et respecte les conditions de stationnarité, montre, quant à elle, que cet effet du salaire minimum sur l'emploi des adolescents aux Etats-Unis, s'il reste négatif, est nettement moins flagrant. Dans ce cas, en effet, une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum diminue l'emploi de 0,5 pour cent seulement, ce coefficient n'étant pas statistiquement significatif.
- 40.** Dans les pays en développement à revenu moyen tels que l'Indonésie ou le Brésil, les études dont on dispose montrent que l'effet négatif du salaire minimum sur l'emploi est tout aussi modeste, lorsqu'il n'est pas, même, positif (cf. tableau ci-dessous).

¹³ J. Bernstein et J. Schmitt: *Making work pay: The impac of the 1996-97 minimum wage increase* (Washington, DC, Economic Policy Institute, 1998).

Tableau 2. Effet du salaire minimum sur l'emploi dans certains pays en développement

Rama ¹	Indonésie, 1990-1995	Le doublement du salaire minimum en termes réels a des effets négatifs mais modérés sur l'emploi (- 2 pour cent). L'emploi semble avoir diminué dans les petites entreprises et augmenté dans les grandes.
Lemos ²	Brésil, 1982-2000	Une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum est associée à une variation de l'emploi comprise entre - 0,9 et + 1,4 pour cent.

¹ M. Rama: *The consequences of doubling the minimum wage: The case of Indonesia*, Policy Research Working Paper No. 1643 (Washington, DC, Banque mondiale, 1996).

² S. Lemos: *A menu of minimum wage variables for evaluating employment effects: Evidence from Brazil*, University College London Working Paper 03-02 (Londres, 2003).

- 41.** Ainsi, les revalorisations du salaire minimum n'affectent pas toujours de façon significative le niveau de l'emploi. Néanmoins, elles peuvent entraîner à la fois une baisse de l'emploi chez certaines catégories de la population et une hausse chez d'autres. C'est le résultat d'une forte hétérogénéité du groupe des travailleurs à bas salaires affectés par la revalorisation du salaire minimum (étudiants, personnes très peu qualifiées, personnes en attente de trouver mieux dans certains pays, ouvriers qualifiés dans d'autres).
- 42.** C'est ainsi que l'étude de Yuen¹⁴ montre qu'au Canada les revalorisations du salaire minimum diminuent l'emploi des travailleurs qui se trouvent au bas de l'échelle des salaires, dont la productivité et le niveau de qualification sont faibles et qui n'ont que peu de perspectives de trouver un emploi mieux rémunéré. En revanche, elles augmentent l'emploi d'autres catégories dont le niveau de salaire est équivalent, comme les étudiants ou les travailleurs temporairement «piégés» dans un emploi à bas salaire mais dont la qualification leur laisse toutes les chances de trouver un meilleur emploi plus tard.
- 43.** Il reste qu'en période de chômage élevé, surtout chez les travailleurs peu qualifiés et les jeunes – deux catégories souvent surreprésentées parmi les salariés au salaire minimum –, la tentation est forte de jouer sur le niveau du salaire minimum dans l'espoir de voir l'emploi augmenter. Ce faisant, on risque d'affaiblir d'autant le rôle que pourrait jouer le salaire minimum dans la lutte contre la pauvreté. On se heurte donc à une contradiction similaire à celle évoquée à propos de son utilisation dans la lutte contre l'inflation.
- 44.** Cela dit, les augmentations proposées du salaire minimum ne doivent pas être exagérées par rapport aux conditions économiques et sociales sous peine d'effets négatifs sur la compétitivité ou, plus simplement, de non-respect des ajustements. Ainsi, au Chili, l'ajustement du salaire minimum de 17,1 pour cent supérieur à celui de la productivité entre 1998 et 2000 a eu pour conséquence un accroissement de la proportion des travailleurs payés en dessous du salaire minimum et de celle des travailleurs sans contrat écrit, sans effet sur le chômage à court terme¹⁵.

¹⁴ T. Yuen: «The effect of minimum wages on youth employment in Canada. A panel study», *The Journal of Human Resources* (Madison, University of Wisconsin, 2003), vol. 38, n° 3, pp. 647-672.

¹⁵ R. Infante, A. Marinakis et J. Velasco: *Minimum wage in Chile: An example of the potential and limitations of this policy instrument*, Employment Paper 2003/52, Employment Sector (Genève, BIT, 2003).

Conclusion et recommandations

45. L'ensemble des faits observés à ce jour permet de tirer quelques conclusions dont on peut être raisonnablement sûr. Premièrement, le salaire minimum est un bon instrument de protection des travailleurs pauvres mais aussi d'autres catégories fragiles en raison de ses liens avec certaines prestations sociales de base. Deuxièmement, le salaire minimum exerce un effet sur la hiérarchie salariale et peut être utilisé pour lutter contre la discrimination et promouvoir le niveau de vie des travailleurs situés en bas de l'échelle. Troisièmement, en période de croissance, des relèvements adéquats du salaire minimum n'ont pas d'effet vraiment significatif sur le chômage et, quant à leurs effets sur l'inflation, ils sont loin d'être convaincants.
46. Dans ces conditions, il nous paraîtrait indiqué de recentrer l'utilisation du salaire minimum autour de sa fonction première, à savoir la défense des salariés les plus faibles et la lutte contre les inégalités salariales.
47. Or, en bridant les relèvements du salaire minimum pour lutter contre le chômage, pour essayer de mieux maîtriser l'inflation ou pour toute autre raison comme la recherche de coûts salariaux compétitifs, les gouvernements courent le risque, à terme, de perdre un outil efficace en matière de politique sociale. Il en est de même si de trop nombreuses prestations sociales sont automatiquement liées aux ajustements du salaire minimum. C'est, par exemple, ce qui s'est passé en Uruguay à partir de 1976 ou en Russie en 1992, lorsque le salaire minimum ne représentait que 5,6 pour cent du salaire moyen (contre 14 pour cent en 1991 et 23,6 pour cent en 1989), un niveau traduisant son absence de signification dans la hiérarchie des salaires¹⁶. Signalons aussi un certain nombre de pays où le niveau du salaire minimum est resté inchangé sur une période de plusieurs années: la Côte d'Ivoire entre 1982 et 1993 (le pouvoir d'achat du salaire minimum a été divisé par quatre), El Salvador entre 1980 et 1985 (pouvoir d'achat du salaire minimum divisé par deux), les Etats-Unis à de très nombreuses reprises, par exemple entre 1950 et 1955 (- 10,1 pour cent) et entre 1981 et 1989 (- 26,7 pour cent). Un autre risque est qu'en laissant, ainsi, le salaire minimum se dévaloriser les gouvernements pourront avoir à faire face à une revendication à laquelle il sera difficile de répondre.
48. Finalement, l'utilisation par les gouvernements du salaire minimum comme outil de politique économique et la négociation collective sont deux dimensions interdépendantes. En effet, une négociation collective peu développée laissera le champ libre à l'extension de l'influence d'un salaire minimum statutaire multipliant les taux et les catégories couvertes. Symétriquement, une utilisation intense du salaire minimum par le gouvernement en vue d'atteindre différents objectifs de politique économique va l'amener, volontairement ou non, à réduire le rôle de la négociation collective dans le domaine des salaires afin de mieux maîtriser son évolution. Inversement, une négociation collective bien établie aura plutôt comme effet une exclusion de l'intervention gouvernementale ou une limitation de son rôle à la seule protection des plus bas salaires.
49. Il est important de prendre en compte ces différentes relations lorsque l'on crée ou ajuste un système de salaires minima. Enfin, les objectifs recherchés doivent être identifiés avec précision, sachant que l'objet premier est la protection des salariés les moins bien payés.

¹⁶ G. Standing et D. Vaughan-Whitehead (directeurs de publication): *Minimum wages in Central and Eastern Europe: From protection to destitution* (Budapest, Central European University Press, 1995).

- 50.** La commission est invitée à discuter l'analyse présentée dans le présent document afin que ses avis soient pris en compte dans les programmes de coopération technique, dans la promotion de la convention n° 131 et dans les discussions du BIT avec les autres agences internationales sur les questions de pauvreté et ses recherches futures.

Genève, le 27 septembre 2004.

Document soumis pour discussion.